

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(26)

Івано-Франківськ
2019

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Ківалов Сергій Васильович – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний секретар:

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Ю.П. Аленін – д-р юрид. наук, професор

М.Р. Аракелян – канд. юрид. наук, професор

Л.Р. Біла-Тіунова – д-р юрид. наук, професор

Є.В. Додін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Долежан – д-р юрид. наук, професор

В.М. Дрьомін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Дудченко – д-р юрид. наук, професор

С.О. Ковальчук – канд. юрид. наук, доцент

П.Д. Пилипенко – д-р юрид. наук, професор

С.Л. Стадніченко – габілітований д-р, професор

В.В. Тищенко – д-р юрид. наук, професор

В.О. Туляков – д-р юрид. наук, професор

В.І. Фелик – д-р юрид. наук, доцент

Є.О. Харитонов – д-р юрид. наук, професор

О.І. Харитонova – д-р юрид. наук, професор

Г.І. Чанишева – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 28.01.2019 р. (протокол № 5)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 340.12:396.2:347.962.1

Ю. Ю. Боброва

кандидат юридичних наук, суддя,
доцент кафедри правового забезпечення
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ҐЕНДЕРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДОЧИНСТВА: МОЖЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Згідно з дослідженням впливу жінок на політику Європейського Союзу «Women in decision making roles in European Union» у парламентах 17 держав-членів ЄС представництво жінок – нижче 30%. В інших – кращий показник не перевищує 42% (Швеція, в ній встановлений також ґендерний паритет на рівні керівних кадрів Уряду). Ще дві країни – Франція та Словенія мають ґендерне співвідношення в уряді 50:50. Це дослідження також свідчить, що найчастіше жінки очолюють міністерства, пов'язані із соціальною політикою та працею (50%), сім'єю, молоддю та спортом (43%), освітою та культурою (40%). Проте 14% європейських міністрів юстиції і 7% міністрів закордонних справ – це жінки. Серед інституцій ЄС третину жіночого складу має Європарламент та Єврокомісія (33% та 37% відповідно). Проте в Раді з питань зовнішньої політики жінки становлять 10%, а в Раді з питань економіки та фінансів жінки-члени становлять 8% [1].

Крім наведеного, експерти станом на 1 березня 2019 року оцінили 187 країн за 35 показниками у сфері трудового, майнового і сімейного права. По 100 балів набрали шість країн: Бельгія, Данія, Латвія, Люксембург, Франція і Швеція. Середній показник ґендерної рівності – 74,71 бала, тобто рівність у світі забезпечена майже на чверть. Україна отримала 78,75 бала через різницю у зарплатні чоловіків і жінок, пенсійні виплати та умови, пов'язані із народженням дітей. Наприкінці списку – Афганістан, Катар, Кувейт, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Судан, Іран [2].

Досвід багатьох успішних держав показав, що для викоринення ґендерної нерівності необхідними стають так звані «міри позитивної дискримінації», до яких належать програми, що стимулюють жінок вивчати право, добиватися обрання суддею, кар'єри та адміністративної посади в судовій системі. Такі програми можуть організовувати навчальні заклади, що готують юристів, та органи, що відповідають за призначення суддів, їх навчання та підвищення кваліфікації. У числі зару-

біжних ініціатив, використаних для забезпечення рівного представлення чоловіків та жінок у судовій системі, виділяють такі:

1) Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції № 1366 «Про кандидатів у члени ЄСПЛ» постановила, що більше не стане розглядати списки кандидатів у судді Європейського суду з прав людини, якщо у них не буде хоча б по одному кандидату кожної статі. Через рік у це правило були внесені зміни, згідно з якими списки, що склалися із кандидатів однієї статі, допускаються до розгляду лиш у тому разі, якщо особи такої статі не досить представлені в складі суду [3];

2) в Афганістані Асоціація жінок-суддів Афганістану співпрацює із Міжнародною асоціацією суддів-жінок з метою доступу до правосуддя афганських жінок, а також сприяння у призначенні їх на суддівські посади [4];

3) Туніс вжив заходів для збільшення участі жінок у роботі судової системи, на посадах суддів, а також призначивши жінок на керівні суддівські посади [5].

Що ж стосується ґендерної організації судочинства, то, за даними Висновку Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ) «Європейські судові системи: ефективність і якість системи правосуддя», у всіх юрисдикціях судів країн Європи, незважаючи на великі відмінності між державами, показник кількості суддів-жінок і суддів-чоловіків приблизно однаковий. Однак інстанційне порівняння показало, що в судах першої інстанції більшість становлять жінки (56%), у судах другої – кількість суддів-жінок і суддів-чоловіків приблизно однакова, а у касаційних судах більше чоловіків (65%). Таким чином, у міру просування вгору по судовій ієрархії відсоток суддів-жінок зменшується. У деяких державах різниця пояснюється відносно недавною фемінізацією судової системи, прояв якої нині більш помітний у судах першої інстанції. У Чорногорії судді-жінки становлять більшість на всіх рівнях (відповідно 56%, 59% і 56%), так само

як у Боснії і Герцеговині (64%, 65% і 58%). У Румунії відсоток суддів-жінок у кожній інстанції ще вищий (73%, 74% і 84%).

Однак у деяких країнах, таких як Вірменія, Азербайджан, Ірландія, Туреччина і частина Великобританії, у всіх інстанціях більшість становлять судді-чоловіки, тоді як в інших, наприклад, Хорватії, Греції, Угорщині, Латвії, Люксембурзі, Румунії та Словенії, ситуація зворотна, особливо, що стосується судів першої та другої інстанцій.

Європейська комісія з питань ефективності правосуддя зазначає, що на тенденції фемінізації судової влади вже вказувалося у попередніх звітах; кількість суддів-жінок збільшилася за 2012-2014 роки на 2%, а за більш тривалий період з 2010 по 2014 роки цей показник збільшився на 5%.

Картина кар'єрного просування суддів у гендерному розрізі виглядає таким чином: посаду голів судів обіймають чоловіки в 67% судів усіх юрисдикцій, включаючи 64% судів першої інстанції, 75% судів другої інстанції і 82% касаційних судів. Показники 90% і 100%, де посади голів судів обіймають чоловіки, характерні для Андорри, Вірменії, Азербайджану, Грузії, Мальти, Великобританії, Шотландії, а 50 на 50% жінки/чоловіки: Хорватії, Греції, Угорщини, Латвії, Литви, Люксембургу, Румунії і Словенії [6].

Аналіз даних дає нам змогу стверджувати, що хоча судді-жінки становлять 56% у судах першої інстанції, головує вони тільки в 36% випадків.

Така ж тенденція спостерігається в судах другої інстанції, де судді-жінки становлять 47%, а керують судом у 25% випадків [6]. Це доводить факт існування «скляної стелі» та великих труднощів, з яким стикаються судді-жінки і які перешкоджають їм просуватися кар'єрними сходами, незважаючи на їхні професійні здібності та досвід.

На додачу зазначимо, що Вірменія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Данія, Грузія, Німеччина, Ісландія, Чорногорія, Норвегія, Сербія, Іспанія, Великобританія, Уельс, Шотландія та Ізраїль повідомляють про те, що гендерні питання враховуються у цих країнах у процесі відбору та призначення суддів. До прикладу, Вірменія в рамках реалізації паритету між чоловіками і жінками під час складання списків кандидатів на посаду судді намагається реалізувати принцип – не менше 25% представників однієї статі. У Боснії та Герцеговині законодавство враховує гендерний аспект під час відбору кадрів до судової системи. Аналогічно Рада суддів Чорногорії зобов'язана законом забезпечити паритет чоловіків і жінок у рамках процедури призначення на посаду судді [7].

Однак наведені дані слід оцінювати критично, оскільки у багатьох випадках органи, відповідальні за добір суддів, принцип недискримінації за ознакою статі забезпечують лише номінально. Деякі з країн тільки зараз почали розробляти по-

літику, яка б ефективно враховувала гендерні питання або у формі обов'язкових квот, або стимулів для набору осіб з не досить представленого гендеру з рівними навичками.

СЕРЕЖ серед європейських держав заповнювала анкету щодо мети гендерної рівності у судовій системі та для визначення заходів, що необхідно вжити для поліпшення професійної гендерної рівності. Аналіз результатів засвідчив, що розподіл у відсотках професійних суддів за статтю не показує суттєвих змін порівняно з попередніми роками, що стало результатом активної політики сприяння рівності між жінками та чоловіками. Що стосується загальної кількості професійних суддів, то середній показник становить 49% чоловіків і 51% жінок із тенденцією до збільшення числового показника суддів-жінок [7].

Державами, що мають найвищий відсоток жінок у судовій системі, є Бельгія, Хорватія, Чехія, Естонія, Франція, Греція, Угорщина, Латвія, Литва, Нідерланди, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія. Фемінізація ще не відчувається у Вірменії, Азербайджані, Ірландії, Мальті, Норвегії, Великобританії, Уельсі та Шотландії. Висока частка чоловіків зустрічається у країнах Східної Європи (наприклад, у Вірменії).

Проте, незважаючи на зусилля Ради Європи та деяких держав, глобальне явище фемінізації судових функцій має межу, «скляну стелю», про яку висвітлюється у звіті СЕРЕЖ і у 2014 році. Чим вищий ієрархічний рівень, тим значно число жінок (і, відповідно, відсоток) зменшуються. Для професійних суддів першої інстанції в середньому 43% чоловіків і 57% жінок, частка підвищується до 50-55% для професійних суддів другої інстанції, що є поліпшенням порівняно з даними 2014 року (частка була 53-47% на користь чоловіків). На рівні касаційних судів розподіл становить 63% чоловіків і 37% жінок (проти 65-35% у 2014 році). Тобто гендерний аспект полягає в тому, що менше жінок призначаються на відповідальні посади [7]. А тому з 2014 року СЕРЕЖ «вимірює скляну стелю» у судовій системі у відсотковому відношенні щодо кожної статі суддів у різних країнах Європи.

Загалом же середній відсоток чоловіків голів судів усіх юрисдикцій становить 66% порівняно з 34% жінок (у 2014 році цей відсоток становив 67-33%). Для керівників судів саме першої інстанції цей показник становить 61-39% на користь чоловіків (64-36% у 2014 році). У Латвії судова реформа призвела до скорочення кількості судів і, відповідно, до скорочення кількості їх голів. Це ж стосується і Литви з 1 січня 2018 року. Є також різниця в кількості голів судів у Нідерландах через деякі укрупнення судів. І навпаки, Сербія значно збільшила кількість судів першої інстанції, тому з 1 січня 2014 року збільшилася кількість їх голів. В Іспанії немає голів судів першої інстанції,

оскільки вони складаються з одного судді; для голів судів другої інстанції цей відсоток становить 71% чоловіків і 29% жінок (75-25% у 2014 році). У Фінляндії зменшення кількості чоловіків голів судів другої інстанції відбувається внаслідок об'єднання двох апеляційних судів у 2014 році та призначення у 2014 році його головою жінки (82-18% у 2014 році) [7].

Отже, еволюція у питаннях фемінізації посад голів судів ледь помітна, але майже у всіх країнах логічно вважати, що кар'єрне зростання суддів-жінок все ж неодмінно буде. 11 держав вказують, що 100% голів апеляційних судів є чоловіками; жінки наповнюють 50% посад професійних суддів другої інстанції, але лише 29% посад голів цих судів, а тому необхідно вжити додаткових заходів для сприяння розвитку їхньої кар'єри. Слід зазначити, що у деяких державах спостерігаються зміни у кількості голів судів порівняно з попередніми роками: це стосується Бельгії, яка здійснила реформу судової карти в основному стосовно судів першої інстанції.

Таким чином, фемінізація функцій професійного судді є підтвердженою європейською тенденцією, однак, «скляна стеля» й досі є реальністю, коли йдеться про посаду голови суду, а відсоток суддів-жінок зменшується у разі руху вгору по судовій ієрархії. Деякі держави усвідомили цю невідповідність і почали запроваджувати механізми заохочення набору жінок на керівні посади в судах; добори кандидатів на посаду судді почали узгоджувати із гендерною чутливістю у спробі сприяти не досить представленій статі. А посилення безперервної підготовки, спрямованої на вдосконалення управлінських функцій, має стати інструментом доступу суддів-жінок до керівних посад [7]. Усе вказане нами вище спростовує чоловічий стереотип про те, що питання кар'єри жінки – це питання власного вибору та ефективного використання власного часу.

Найбільш позитивний досвід реалізації на державному рівні комплексного гендерного підходу мають Скандинавські країни, зокрема Швеція, Фінляндія й Норвегія. Їхні органи забезпечують прийняття відповідних законодавчих актів, проведення спеціальних програм, виділення коштів та адміністративних ресурсів для вирішення цієї проблеми, а також розбудову національного механізму забезпечення й захисту гендерної рівності [8, с. 180]. Також у низці держав з метою реалізації гендерного паритету запроваджено посаду Уповноваженого з рівних прав і можливостей або так званого омбудсмена, якого обирає представницький орган влади.

Уперше посаду омбудсмена юстиції було запроваджено ще 1809 року в Швеції і відтоді вона довела свою необхідність та більш як два століття не втратила ні свого значення, ні актуальності. Нині

у цій країні діє Закон «Про боротьбу з дискримінацією», спрямований на заохочення рівноправності в суспільстві та скорочення всіх випадків дискримінації. Одночасно із ним прийнято Закон «Про омбудсмена з питань рівності», через вимоги якого з 1 січня 2009 року посади чотирьох колишніх омбудсменів з боротьби з дискримінацією (омбудсмена з рівних можливостей, омбудсмена з боротьби з етнічною дискримінацією, омбудсмена із захисту прав інвалідів та омбудсмена з боротьби з дискримінацією за ознакою сексуальної орієнтації) були зведені в єдиний новий інститут – омбудсмен із питань рівності [9].

Практика запровадження посади омбудсмена дедалі поширюється. 1978 року таку службу введено в Норвегії, 1980 року – у Швеції, 1987 року – у Фінляндії, 1999 року – у Литві, 2001 року – в Німеччині, 2002 року – у Словенії, Боснії та Герцеговині, 2003 року – в Хорватії, Киргизстані тощо [10].

Процес створення посади, обсяг компетенції та безпосередня діяльність омбудсмена в різних країнах має свої особливості. Наприклад, законом Німеччини про встановлення рівноправності між жінками й чоловіками, ухваленим Бундестагом у листопаді 2001 року, у країні введено посади уповноважених з питань рівноправності та їх заступниць від найвищого органу влади до всіх організацій і колективів. Закон із властивою для німців ретельністю надзвичайно детально регламентує процес обрання уповноважених та їх заступниць у всіх організаціях і колективах, розподіл обов'язків та координацію дій між ними на всіх рівнях і зв'язків з керівництвом організацій і підприємств, визначає санкції, до яких мають вдаватися уповноважені в разі порушення гендерної рівності [10].

У Литві на підставі Закону «Про рівні можливості жінок і чоловіків» у 1999 році створено службу контролера з рівних можливостей жінок і чоловіків. Ця служба здійснює свою діяльність на загальноприйнятих для всіх омбудсменів принципах законності, неупередженості та справедливості з використанням методів впливу, що властиві інституту спеціалізованих омбудсменів взагалі [11].

Практика запровадження посади омбудсмена засвідчила необхідність правового захисту рівності чоловіків і жінок, гарантій забезпечення механізму юридичного регулювання гендерних відносин, особливо в країнах з усталеними традиційними відносинами і ролями жінки та чоловіка. Україна на виконання своїх міжнародних зобов'язань, наслідуючи приклад Європейського Союзу, прийняла гендерний мейнстрімінг як основний механізм для досягнення й забезпечення гендерної рівності. Створення подібної інституції в нашій країні сприяло б підвищенню ефективності проведення урядової політики гендерного

мейнстрімінгу та досягненню рівності чоловіків і жінок у всіх сферах суспільного життя країни, забезпеченню їхніх рівних можливостей, прав та обов'язків [6, с. 183].

А й справді, створення в Україні інституту Урядового уповноваженого з питань гендерної політики [13] у 2017 році покликане вирішити питання у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а в обласних центрах призначено заступників, відповідальних за гендерні питання [13].

Для повноти картини звернемо увагу й на те, що ще у 2006 році був підписаний Протокол про взаєморозуміння між Верховним Судом України, Радою суддів України і Державною судовою адміністрацією України та Офісом Уповноваженого з федеральних судових справ Канади, де визначалося, що для досягнення гендерної рівності як однієї з важливих цілей проєкт передбачає залучення фахівця з гендерної політики, який розробить рекомендації щодо врахування гендерного питання в рамках реалізації судової реформи. Підготовлені рекомендації надалі будуть використані на всіх стадіях розробки та реалізації проєкту: збір інформації, аналіз, моніторинг, звітність щодо результатів роботи та вивчення отриманого досвіду. Безпосередня увага буде приділена питанням забезпечення гендерної рівності під час реалізації проєкту та відображення гендерних питань у разі надання рекомендацій щодо судової реформи та проведення навчальних семінарів. Партнери сприятимуть залученню більшої кількості жінок до заходів у рамках Проєкту як учасників семінарів, залучених фахівців, консультантів та керівників заходів. Це також стимулюватиме створення чесних і рівних умов для прийняття на будь-які посади, що будуть створені в судах, особливо на керівні посади, а також забезпечить рівні можливості для кар'єрного росту жінок, які працюють у судах як судді чи на адміністративних посадах [14].

Зазначене підтверджує актуальність проблеми гендерного аспекту в судовій діяльності та пошуку шляхів його вирішення, у тому числі із використанням міжнародного досвіду.

Ми погоджуємося, що декларований державою комплекс заходів щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є теоретичним механізмом реалізації принципу гендерної рівності, у тому числі і в судовій системі, однак у реалі, на практиці, на наш погляд, він майже неіснуючий.

Практична сукупність заходів забезпечення гендерної збалансованості у судовій діяльності, що знаходить вираження у «скляній стелі», неврахуванні гендерного аспекту під час розподілу судового навантаження, визначенні суддями спеціалізації з розгляду справ, обрання і діяльність на посаді слідчого судді для суддів-жінок полягає в адаптації до сучасних українських реалій «полі-

тики дружнього щодо сім'ї місця роботи», яка хоч і передбачає проведення низки реформ, однак дає змогу реалізувати певну гнучкість у врівноваженні роботи та сімейного життя.

Здійснений аналіз зарубіжних правових реформ щодо подолання гендерної асиметрії дає підстави стверджувати, що, незважаючи на зростаючу важливість проблеми, більшість країн світу, у тому числі й Україна, поки ґрунтовано це питання не вирішили. Окремі її аспекти держава намагалася вирішити «на папері», а тому підтримуємо Н.В. Аніщук [16] у питанні створення спеціального Гендерного кодексу, який охоплював би всі сторони гендерної дискримінації, включно і питання гендерного аспекту судової діяльності. Адже побудова демократичного суспільства потребує нової конструкції концептуального розуміння суті й об'єктивної необхідності правового реформування на шляху викоринення гендерної нерівності відповідно до позитивного світового досвіду гендерних перетворень.

У підсумку, імплементуючи іноземний досвід урегулювання гендерної організації судочинства, доцільно:

- включити експертів з гендерних питань до складу Комітету з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України та Ради з питань судової реформи;
- включити експертів з гендерних питань до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради правосуддя та враховувати їхній досвід у вирішенні гендерно-зумовлених питань;
- включити гендерний складник до кожного етапу організації та навчання кандидатів на посаду судді та чинних суддів;
- інтегрувати цінності рівності та відсутності дискримінації у ході судової реформи задля поступової трансформації мислення суддів, працівників судів, громадськості та переходу на європейські цінності;
- враховувати потреби суддів з дітьми та літніми родичами, що потребують догляду під час розподілу судового навантаження, обрання спеціалізації суддів з розгляду судових справ, обрання на посаду слідчого судді, надання чергової, додаткової чи інших відпусток;
- інтегрувати цінності рівності та відсутності дискримінації для здійснення керівництва та адміністрування у судах;
- інтегрувати гендерні компоненти у ході вдосконалення системи юридичної освіти та підготовки персоналу для судів;
- враховувати необхідність збільшення чисельності жінок під час добору на посаду судді;
- враховувати необхідність збільшення чисельності жінок (у тому числі на керівних посадах) та покращення доступу до кар'єрних можливостей суддів-жінок в управлінні судами.

Література

1. Women in Decision making Roles in European Union. March 18, 2016. URL: <http://blog.openpolis.it/2016/03/18/women-decision-making-roles-european-union/6686> (дата звернення: 27.05.2019).

2. Всього шість країн у світі досягли гендерної рівності – Світовий банк. URL: https://humanrights.org.ua/material/vsogo_shist_krajin_u_sviti_dosjagli_jendernoji_rivnosti_svitovij_bank_ (дата звернення: 27.05.2019).

3. Резолюція № 1366 Парламентської асамблеї Ради Європи «Про кандидатів у члени ЄСПЛ» від 05 жовтня 2005 року. URL: <https://rm.coe.int/16806412b0> (дата звернення: 27.05.2019).

4. UNIFEMAfghanistanFactSheet2007. URL: unamaafg.org/docs/_UN-Docs/_fact-sheets/07mayUNIFEM-fact-sheet.pdf. (дата звернення: 27.05.2019).

5. Tunisia Country Report 2006. Freedom House. URL: www.freedomhouse.org. (дата звернення: 27.05.2019).

6. Висновок Європейської комісії з питань ефективності правосуддя «Європейські судові системи: ефективність і якість правосуддя» № 23 від 2016 року. URL: <https://rm.coe.int/-23/168078f85d> (дата звернення: 27.05.2019).

7. CEPEJ Studies № 26 2018 Edition (2016 data) European judicial systems Efficiency and quality of justice. URL: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home> (дата звернення: 27.05.2019).

8. Голяк Л.В. Спеціалізовані омбудсмени у гендерному мейнстрімінгу: досвід Скандинавських країн. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2011. Вип. 52. С. 179-184. (С. 180).

9. Чуксина В.В. Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией). URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=3358>. (дата звернення: 27.05.2019).

10. Інструменти інтегрування концепції соціально-гендерної рівності в роботу органів місцевої влади. URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/gender_manual%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/gender_manual%20(3).pdf) (дата звернення: 27.05.2019).

11. Голяк Л.В. Спеціалізовані омбудсмени у механізмі утвердження гендерної рівності: конституційно-правові аспекти організації та функціонування. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 3 (101). С. 126-133. (131).

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 390 «Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250049925> (дата звернення: 27.05.2019).

13. Національний огляд виконання Україною Пекинської декларації та Платформи дій і заключних документів Двадцять третьої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН. URL: http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/gender_policy_ukr_WEB.pdf (дата звернення: 27.05.2019).

14. Протокол про взаєморозуміння між Верховним Судом України, Радою суддів України і Державною судовою адміністрацією України та Офісом Уповноваженого з федеральних судових справ Канади від 09 листопада 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_044 (дата звернення: 27.05.2019).

15. Kinnunen U., Rantanen J., Mauno S., Peeters M.C.W. Work-Family Interaction. An introduction to contemporary work psychology / Ed. By M.C.W. Peeters et al. Wiley Blackwell, 2014. P. 267-289.

16. Аніщук Н.В. Гендерне насильство у правовому житті України : монографія. Одеса, 2007. 232 с.

Анотація

Боброва Ю. Ю. Зарубіжний досвід гендерної організації судочинства: можливості та перспективи його впровадження в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто досвід гендерної організації судочинства зарубіжних країн задля визначення можливостей та перспектив його впровадження в Україні. Визначено, що його використання має стати ефективним засобом з вирішення проблем цього інституту, що є на сучасному етапі його розвитку, вдосконалення та реформування. Проаналізовано як позитивні, так і негативні аспекти міжнародного врегулювання вказаної проблематики, отримано необхідні висновки для удосконалення принципу гендерного паритету у судовій діяльності, визначено слабкі аспекти національного його закріплення, що потребують більш ретельного вивчення й удосконалення з урахуванням проведеного аналізу. Зауважено, що позитивний міжнародний досвід та високі стандарти реалізації принципу гендерної рівності вже поступово запроваджуються у гендерну організацію судочинства нашої держави. Покликається й на те, що задекларований державою комплекс заходів щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є теоретичним механізмом реалізації принципу гендерної рівності, у тому числі і в судовій системі, однак у реалі, на практиці, на наш погляд, він майже неіснуючий. Визначено, що побудова демократичного суспільства потребує нової конструкції концептуального розуміння суті й об'єктивної необхідності правового реформування на шляху викорінення гендерної нерівності відповідно до позитивного світового досвіду гендерних перетворень. Акцентовано увагу й на тому, що від рівня зближення національного законодавства з міжнародним правом, його узгодженості з відповідними стандартами та вимогами з приводу вирішення гендерних питань залежить не тільки ефективність співпраці України з іншими державами та міжнародними організаціями, а й розвиток нашої держави як демократичної, соціально орієнтованої та правової. Зміна способу мислення допоможе згодом змінити наші дії, якщо ми прагнемо зробити світ кращим та вдосконалити те, як ми цінуємо інших та їхній вибір.

Ключові слова: суд, суддя, судочинство, гендер, міжнародний досвід.

Summary

Bobrova Yu. Yu. Foreign experience of gender organization of legal proceedings: opportunities and prospects for its implementation in Ukraine. – Article.

The article describes the experience of gender organization of legal proceedings in foreign countries to determine the possibilities and prospects for its implementation in Ukraine. It was determined that its use should be an effective means to solve the problems of this institution, existing at the present stage of its development, improvement and reform. Both positive and negative aspects of the international settlement of this problem are analyzed, the necessary conclusions are obtained to improve the principle of gender parity in judicial activities, and the weaknesses of its national consolidation are identified, requiring more careful study and improvement, taking into account the analysis. It is noted that positive international experience and high standards of implementation of the principle of gender equality are already gradually being introduced into the gender organization of the judiciary of our state. It also refers to the fact that the set of measures declared by the state to ensure equal rights and opportunities for women and men is a theoretical mechanism for implementing the principle of gender

equality, including in the judicial system, but in reality, in practice, in our opinion, it is almost ineffective. It has been determined that building a democratic society requires a new conceptual understanding of the essence and objective necessity of legal reform in the way of eliminating gender inequality in accordance with the positive global experience of gender transformations. Attention is also focused on the fact that the level of convergence of

national legislation with international law, its consistency with relevant standards and requirements for solving gender issues depends not only on the effectiveness of Ukraine's cooperation with other states and international organizations, but also the development of our state as a democratic, social oriented and legal.

Key words: court, judge, legal proceedings, gender, international experience.

УДК 340.1

Т. А. Боброва
магістр права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

«НЕГАТИВНА» ПРАВОТВОРЧІСТЬ: ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розвиток правотворчості в сучасній державі є важливою запорукою підвищення ролі законодавства, зміцнення законності, запобігання правового нігілізму. За результатами правотворчої роботи оцінюється держава загалом, ступінь її демократичності та цивілізованості. Останнім часом у сучасній юриспруденції все частіше згадується «негативна правотворчість», яка нині є малодослідженою, не говорячи вже про технологію її здійснення та роль у сучасній державі, що й зумовлює актуальність цієї теми.

Питання так званої негативної правотворчості більшою чи меншою мірою були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів: О.Є. Амплеевої, А.Д. Бойкова, В.В. Дудченко, Л.Я. Коритко, А.П. Мазуренка, Н.С. Нижник, Дж. Робертса, А.Б. Романюка, С.В. Шевчука, В.Д. Юрчишина.

Проте багато питань щодо поняття та ролі негативної правотворчості залишаються нез'ясованими, дискусії тривають навколо юридичної природи, невирішеною є ціла низка питань з її реалізації. Все вищевказане, а також відсутність інтерпретації цього поняття дає змогу розглядати негативну правотворчість як свого роду правовий феномен.

Метою статті є огляд негативної правотворчості судових органів, її сутності, характеристики, ролі у сучасній українській юриспруденції та країн зарубіжжя.

Перш ніж розпочати теоретичний аналіз цього поняття, варто з'ясувати суть негативної правотворчості. Якщо правотворчість у позитивному аспекті – це формування й прийняття нормативних актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур, яку, як правило, здійснюють органи законодавчої та виконавчої влади, то «негативною» називають судову правотворчість, оскільки відбувається відміна нормативно-правових актів або окремих норм у разі визнання їх такими, що суперечать Конституції чи міжнародно-правовим актам.

На думку Л.Я. Коритко та В.Д. Юрчишина, суть негативної правотворчості полягає у винесенні судовим органом влади рішень, спрямованих на втрату чинності юридичними нормами [8, с. 107]. Так, щодо оцінки судової правотворчості Голова Верховного суду США Дж. Робертс зазначає, що правотворчість – це не повноваження, а функція з метою пристосування права до змінюваних

умов. Таким чином, суди діють функціонально із застосуванням правотворчих методів [14].

Прикладами такої правотворчості в Україні є рішення Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини щодо невідповідності нормативно-правових актів Конституції України або ж європейському законодавству відповідно. Нормотворчий аспект діяльності суду проявляється в тому, що в результаті розгляду справ він постановляє рішення, яким може бути повністю або частково зупинена дія нормативно-правового акта. Скасовуючи норму права, Конституційний Суд здійснює, по суті, правове регулювання, не створюючи нову норму, тим самим спричиняє вплив на здійснювану уповноваженими органами правотворчість. Про негативних правотворців у своїх роботах згадував ще Г. Кельзен, який вказував, що, відшукуючи зміст та значення природних прав та свобод людини, конституційні судді, по суті, стануть «всесильними надзаконодавцями» [6, с. 11].

Ю.М. Оборотов слушно зазначає, що для закріплення правопорядку важливу роль відіграє ціннісне ставлення суспільства й особистості до держави, до діяльності його різноманітних інститутів [10, с. 261]. Оскільки є низький рівень довіри в суспільстві до інституту судової влади, не менш важливими є й практичні наслідки так званої негативної правотворчості судів як з точки зору захисту прав людини, так і в більш широкому соціальному контексті: підвищення культури праворозуміння, становлення правопорядку в державі, адже негативна правотворчість несе не тільки позитивні зміни для правової доктрини та практичної діяльності, але й негативні (на думку деяких науковців).

У першому випадку це підтверджується тим, що «негативні» правотворці (в Україні так називають суддів Конституційного Суду України) розвивають основні принципи Конституції і вдосконалюють законодавство шляхом пристосування його до життєвих умов, які постійно розвиваються і потребують правового регулювання. Причому суб'єкти негативної правотворчості існують як у країнах з континентальною системою права, так і в країнах з англосаксонською правовою системою. Верховний суд США також виконує правотворчу функцію, яка йому не властива і Конституцією не закріплена.

Значну роль у визнанні судових правотворчих функцій зіграв і домінуючий тип праворозуміння, який затвердився в американській правовій доктрині, – соціологічна юриспруденція. Як основних «творців» права соціологічна юриспруденція розглядає насамперед не законодавчі органи, а суддів, які покликані на пошук «живого» права в надрах самого суспільства. Під впливом концепцій «соціологічної юриспруденції» судді стали виступати відкрито як активні учасники правотворчого процесу, а не як «автомати», які «механічно» вилучають відповідну правову норму зі створеної правової системи й так же «механічно» докладають її до конкретної справи [11, с. 37]. Так, за результатами правотворчих функцій Верховного суду США в процесі тлумачення складаються прецеденти, які містять обов'язкові для всіх суб'єктів права вимоги.

С.В. Шевчук зазначає, що судовий прецедент за своїм змістом є складником мотивувальної частини акта судової влади. Схожі тенденції починають складатися і в українській правовій системі саме у частині визнання за актами судової влади їх нормативної характеристики за аналогією з прецедентним правом. Хоча правові позиції в актах судової влади мають ознаки нормативності, при цьому вони залишаються актами застосування права, а не нормативно-правовими актами [13, с. 14].

Очевидним є те, що рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини виступають джерелом права. Так, відповідно до ст. 151-2 Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. Окрім того, згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування права Європейського суду з прав людини» суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Так, В.В. Дудченко слушно зазначає, що джерела права охоплюють не лише волю законодавця, але також розум і совість суспільства, його звичаї і звички [4], які суд може врахувати під час винесення рішень у процесі здійснення «негативної правотворчості», таким чином вдосконалюючи правове регулювання суспільних відносин.

Щодо негативних змін А.Д. Бойков стверджує, що через «негативну» правотворчість правова система «підправляється» не шляхом позитивних змін, пов'язаних з доповненням і вдосконаленням норм права, а шляхом вилучення з неї окремих норм та інститутів через констатацію їх неконституційності [2], що веде не до вдосконалення правової системи, а до фрагментарного, невдалого її латання з явним привласненням повноважень законодавця. Так, право поступово втрачає значення абсолютної цінності, адже з його приписами можна не погоджуватися в процесі правозасто-

совної практики, надавати їм критичну оцінку та оскаржувати їх конституційність.

Негативне ставлення до правотворчої функції судових органів в основному будується на принципі поділу влади, відповідно до якого в сферу компетенції судам віднесено правозастосування, а не правотворчість [1, с. 108]. Створення Конституційним Судом України норми права є неможливим згідно з вимогами статті 6 Конституції України стосовно цього ж принципу. Проте слід констатувати, що *de-facto* правотворчість судової влади існує і здійснюється з іншими її функціями, закріпленими на законодавчому рівні. Так, С.М. Гусаров зазначає, що правотворчість не можна зводити до законотворчості, адже законотворчість є виключною монополією представницьких вищих органів держави (в Україні – Верховної Ради). Законотворчість є одним із різновидів правотворчої діяльності, який слід розглядати як діяльність уповноважених органів з прийняття, зміни, призупинення дії й скасування законів і підзаконних нормативно-правових актів. Отже, законотворчість є складовим елементом правотворчості [5, с. 57].

Окрім того, судова правотворчість базується на принципі практичної спрямованості правотворчої діяльності. Тобто має своїм завданням орієнтуватися на практику застосування правових актів, усувати наявні прогалини у чинних законах та інших нормативно-правових актах, постійно відстежувати суспільні процеси. Рішення і висновки КСУ є допоміжними джерелами права, тому що не містять первинних правил поведінки, однак мають нормативний характер, оскільки можуть повністю або частково зупинити дію нормативно-правового акта.

У процесі реалізації негативної правотворчості зникають одні правила та видозмінюються інші. Якщо розглядати правотворчість як завершальний етап правоутворення, що складається з діяльності уповноважених суб'єктів зі створення, зміни чи відміни правових норм з метою врегулювання суспільних відносин та вдосконалення наявної системи права [12, с. 11], можна зробити висновок, що негативна правотворчість подає відміною правових норм з метою врегулювання суспільних відносин та вдосконалення наявної системи права. Так звана негативна правотворчість являє собою потужний фактор, який впливає на розвиток правової системи в цілому. Саме під час здійснення правосуддя виявляються дефекти чинних нормативно-правових актів, пов'язаних з існуванням юридичних колізій і прогалин у праві, виправлення яких може позитивно позначитися на розвитку та ефективності законодавства. Рішення про визнання того чи іншого акта неконституційним або незаконним несе за собою втрату юридичної сили таких актів, що своєю чергою впливає на суспільні відносини, які у майбутньому врегульовуються завдяки рішенням судових органів.

Так, наприклад, Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України було визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 368² Кримінального кодексу України.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, стаття 368² Кодексу не узгоджується з приписами Конституції України щодо: верховенства права; відсутності зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів, які не пом'якшують або не скасовують відповідальності особи; заборони притягувати до відповідальності за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення; заборони двічі притягувати особу до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; презумпції невинуватості особи; звільнення особи від обов'язку доводити свою невинуватість у скоєнні злочину; неприпустимості обґрунтування обвинувачення на припущеннях; можливості особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів; рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості [15].

Саме під час здійснення негативної правотворчості були усунуті вищезгадані порушення Основного Закону держави шляхом ухвалення Рішення Конституційним Судом України щодо визнання такої норми неконституційною.

Окрім того, в наведеному прикладі «негативні правотворці» вдало продемонстрували застосування судом під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Так, у рішенні були проаналізовані та використані такі рішення із практики ЄСПЛ:

1. Рішення ЄСПЛ у справі «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства № 1» (The Sunday Times v. the United Kingdom № 1) від 26 квітня 1979 року;

2. Рішення ЄСПЛ у справі «Барбера, Мессеге і Хабардо проти Іспанії» (Barberà, Messegué and Jabardo v. Spain) від 6 грудня 1988 року;

3. Рішення ЄСПЛ у справі «S.W. проти Сполученого Королівства» (S.W. v. the United Kingdom) від 22 листопада 1995 року;

4. Рішення ЄСПЛ у справі «Сондерс проти Сполученого Королівства» (Saunders v. the United Kingdom) від 17 грудня 1996 року;

5. Рішення ЄСПЛ у справі «Яношевич проти Швеції» (Janosevice v. Sweden) від 23 липня 2002 року;

6. Рішення ЄСПЛ у справі у справі «Яллох проти Німеччини» (Jalloh v. Germany) від 11 липня 2006 року;

7. Рішення ЄСПЛ у справі «Солдатенко проти України» (Soldatenko v. Ukraine) від 23 жовтня 2008 року;

8. Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Зайченко проти Росії» (Aleksandr Zaichenko v. Russia) від 18 лютого 2010 року.

У зарубіжній практиці також трапляються приклади визнання нормативно-правових актів неконституційними. Наприклад, Федеральний Конституційний суд Німеччини здійснює навіть перевірку конституційності законодавчих прогалин і може визнати неповноту закону неконституційною. Окрім того, рішення цього суду містять нормативні положення, які є складовою частиною рішень не лише у справах про тлумачення Основного Закону Німеччини, але і основою для прийняття рішень по інших категоріях справ, віднесених до компетенції Федерального Конституційного суду Німеччини. Так, Н.А. Вересова вважає, що конституційні прецеденти можуть бути підрозділені за впливом на законодавчі акти на прецеденти, що заповнюють право, і прецеденти, що відміняють право [3, с. 10]. Саме конституційні прецеденти, які відміняють право, і здійснюються «негативними правотворцями» (суддями Федерального Конституційного суду Німеччини).

Негативна правотворчість має місце й у Франції, де правові позиції Конституційного суду являють собою обов'язкову норму як для законодавця, так і для правозастосувача. Конституційна Рада здійснює подальший контроль за зверненнями громадян і безпосередньо звертається до судів у резолютивній частині своїх рішень. Як правило, ці звернення визначають момент втрати чинності нормою, визнаною неконституційною. Так, вона не має застосовуватися в справах, що розглядаються судом на момент визнання її неконституційною та розпочатих після цього моменту. Аналогом правових позицій у Франції є «застереження про тлумачення» – дається Конституційною Радою тлумачення Конституції, обов'язкове для інших органів. У своїх рішеннях вона самостійно визначає перелік актів, що мають вищу юридичну силу, тобто тих актів, протиріччя яким обґрунтовує неконституційність норми, що перевіряється (так званий блок конституційності). При цьому Конституційна Рада не тільки визнає вищу юридичну силу за вже наявними актами, а й самостійно виводить принципи права, «визнані законами Республіки». Таким чином був виведений, наприклад, принцип незалежності викладачів університетів [7].

Отже, такий вид правотворчості, як підтверджує практика, є стимулом безперервного розвитку і вдосконалення законодавчої бази, індикатором його змін та доповнень, а рішення та

висновки, ухвалені Конституційним Судом України та Європейським судом з прав людини становлять свого роду доктрину, яка формується на загальноєвропейських та конституційних принципах і є джерелом права.

Література:

1. Агеева Е.А. Либеральное судебное правотворчество Верховного суда США в середине XX века. Правотворчество как индикатор правовых ценностей: внутригосударственное, наднациональное и международное измерения : коллективная монография / Под ред. И.Л. Честнова. Санкт-Петербург : Астерион, 2018. 532 с.
2. Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая. Продолжение реформ. Москва, 2002 г. URL: <http://www.kalinovsky-k.narod.ru/b/boikov2/index.htm>.
3. Вересова Н.А. Нормотворческая функция Федерального Конституционного суда Российской Федерации (Сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. на соискание степени канд. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право». Санкт-Петербург, 2008. 28 с.
4. Дудченко В.В. Плюралистична теорія джерел права: нові можливості в досягненні права. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/46798/%C2#chapter>.
5. Гусаров С.М. Поняття та сутність правотворчості в Україні. *Правова система: теорія і практика*. № 2, 2015. С. 55-59.
6. Кельзен Г. Судебная гарантия Конституции. (Конституционная юстиция. Часть 2. Окончание). *Право и политика*. 2006. № 9. С. 5-18.
7. Кокотова М.А. Проверка конституционности законов по обращению граждан как вид конституционного контроля в России и во Франции. *Universum juris*. 2016. URL: <http://www.universum-juris.org/?q=ru/node/27>.
8. Коритко Л.Я., Юрчишин В.Д. Вплив «негативної» правотворчості Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України на трудове законодавство. URL: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/KtbxLxGgJNxsVjFqBnvGpPNkgDXhgSVfbq?projector=1&messagePartId=0.1>.
9. Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011. 50 с.
10. Оборотов Ю.М. Ценностно-нормативные основания стабильного правопорядка. *Актуальные проблемы державы и права*. 2009. № 9. С. 258-263.
11. Петрова Е.А. Механизм конституционного правотворчества в США как проявление конвергенции в праве. *RUDN JOURNAL OF LAW*. 2017. Т. 21. № 1. С. 28-52.
12. Сафонов В.Н. Конституционное правотворчество в деятельности Верховного суда США. Историко-правовое исследование : монография. Москва : Проспект, 2018. 288 с.
13. Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2008. 39 с.
14. The Rule of Law. URL: <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19>.

Анотація

Боброва Т. А. «Негативна» правотворчість: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід. – Стаття.

У цій статті розглянутий такий правовий феномен, як «негативна правотворчість», який на тепер є малодослідженим, не говорячи вже про технологію його здійснення та роль у сучасній державі, що й зумовлює актуальність обраної теми. Багато питань щодо поняття та ролі негативної правотворчості залишаються нез'ясованими, дискусії тривають навколо юридичної природи, невирішеною є ціла низка питань з її реалізації. Незважаючи на велику кількість праць, в яких тією чи іншою мірою була розглянута судова правотворчість вітчизняними та зарубіжними авторами, дослідженню різних аспектів саме негативної правотворчості було приділено не досить уваги. Необхідно констатувати, що у юридичній літературі так і не сформовано усталеної, повноцінної дефініції цього поняття.

У роботі надана загальна характеристика, проаналізована суть та прояв негативної правотворчості як в Україні, так і у світовій практиці, наведені приклади її реалізації. Окреслені й практичні наслідки так званої негативної правотворчості судів з точки зору захисту прав людини і в більш широкому соціальному контексті: підвищення культури праворозуміння, становлення правопорядку в державі. Зазначено, що негативна правотворчість несе як позитивні зміни для правової доктрини та практичної діяльності, так і негативні. Зокрема, наведені позиції вчених та практичних діячів стосовно таких змін.

Охарактеризована роль «негативних правотворців» як суб'єктів судової правотворчості, які покликані відшукувати зміст та значення природних прав та свобод людини, через реалізацію правотворчої функції судових органів. Причому такі правотворці є як у країнах з континентальною системою права, так і в країнах англосаксонської правової системи.

З'ясовано, що негативна правотворчість являє собою потужний фактор, який впливає на розвиток правової системи в цілому, адже саме під час здійснення правосуддя виявляються дефекти чинних нормативно-правових актів, пов'язаних з існуванням юридичних колізій і прогалин у праві, виправлення яких може позитивно позначитися на розвитку та ефективності законодавства.

Ключові слова: негативна правотворчість, джерело права, судова правотворчість, неконституційність, правотворча функція, аналогія з прецедентним правом, ознаки нормативності.

Summary

Bobrova T. A. «Negative» lawmaking: domestic realities and foreign experience. – Article.

This paper considers such legal phenomenon as «negative lawmaking» which is by now little-investigated, to say nothing about the technology of its implementation and its role in a contemporary state which emphasizes timeliness of this topic. A number of aspects of this notion and the negative lawmaking role remain unclear, discussions are ongoing regarding the legal nature, and still undecided are a whole series of points as how to accomplish it in practice. Despite a great number of works wherein the judicial legislation was treated by domestic and foreign authors, insufficient attention was paid just to a study of various aspects of the negative lawmaking. It is necessary to state that the legal literature still did not formulate a firmly established meaningful definition of this notion.

The paper presents a general characteristic of the negative lawmaking; it contains analysis of its essence and

manifestations both in Ukraine and in the world practice and the examples of its accomplishment. The practical consequences of the so-called negative lawmaking of judges from the viewpoint of human right protection and in a wider social context are outlined: enhancement of the legal consciousness and establishment of the law and order in the state. It is indicated that the negative lawmaking brings both positive and negative changes for the law doctrine and practical activity. In particular, opinions of scientists and practical specialists concerning such changes are given.

The role of «negative lawmakers» as the subjects of the judicial legislation who should seek the content and meaning of the intrinsic rights and human freedoms through accomplishment of the lawmaking function of the judi-

cial bodies is described. Such lawmakers exist both in the countries with the continental system of law and in the countries with the Anglo-Saxon law system.

It is concluded that the negative lawmaking is an important factor that influences the legal framework in the whole because it is in the course of administration of justice that the defects of the effective regulatory and legal enactments, connected with existence of legal conflicts and gaps in the law, which elimination may positively influence the development and effectiveness of the legislation, are revealed.

Key words: negative lawmaking, source of law, judicial legislation, unconstitutionality, lawmaking function, analogy with a case law, elements of normativity.

УДК 347.962+347.97/.99

І. С. Лісна*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри історії та теорії держави і права
Чорноморського національного університету імені Петра Могили***Т. Є. Михайлів***аспірант кафедри історії та теорії держави і права
Чорноморського національного університету імені Петра Могили*

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВИХ СИСТЕМ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Світовим надбанням можна вважати низку міжнародних нормативно-правових актів, які визначають засади, тобто принципи, на яких має ґрунтуватися та функціонувати судова влада демократичної правової держави. Це принципи як власне судової діяльності, так і побудови судоустрою.

Попри всю важливість питання міжнародних стандартів, їх додержання і застосування у національному законодавстві, необхідно зазначити, що серед науковців немає єдиної думки щодо визначення поняття «міжнародні стандарти». Такого визначення не містить і жодний офіційний міжнародно-правовий документ, яким закріплено такі стандарти.

Так, термін «міжнародно-правові стандарти» вважається найбільш прийнятним позначенням для комплексу закріплених у різноманітних міжнародних документах норм, що відображають певні уніфіковані (стандартизовані) правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва. На думку фахівців, їх значення для національного законодавства України полягає в тому, що вони слугують своєрідним орієнтиром, а також становлять відносно автономну щодо нього систему. Водночас такі норми потребують конкретизації і доповнення з боку норм внутрішньодержавного права, оскільки містять найбільш загальні положення, які в кожній окремій державі мають свою специфіку [1].

На думку В. Баймуратова, підписання двома і більше державами міжнародних угод із переважного кола питань міжнародних відносин, їх легалізація та реалізація – це процес розробки, визнання, прийняття на себе зобов'язань із виконання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер, і внаслідок своєї обов'язковості, повторюваності та передбачуваності стають міждержавними, а в широкому розумінні – міжнародними стандартами [2]. Однак повністю погодитися з думкою автора не можна, оскільки не всі міжнародні акти укладені або прийняті на міжнародній арені стають міжнародними стандартами.

Л. Луць під час дослідження європейських міждержавних правових систем визначив загальноновизнані європейські правові стандарти як єдині, типові принципи й норми, які зафіксовані в основних джерелах права регіональних міждержавно-правових систем та є мінімальними правовими вимогами щодо правових систем держав-учасниць [3, с. 96].

В. Бринцев зауважує, що під стандартами (у контексті права) розуміють установлені міжнародно-правовими актами певні мінімальні вимоги, дотримуватися яких зобов'язані всі держави у процесі національної законотворчості [4, с. 31]. Однак кожен міжнародно-правовий акт може носити як обов'язковий, так і необов'язковий характер. А роль цих «необов'язкових» актів і директив надзвичайно важлива, оскільки саме вони тлумачать та роз'яснюють стандарти, закріплені в обов'язкових міжнародних документах, що приймаються за результатами збору інформації та вивчення конкретних питань у правових системах різних країн, акумулюють їх досвід у тих чи інших сферах, а також містять висновки, аналіз оцінюваних процесів і практичні рекомендації до впровадження тих чи інших принципів

Наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є частиною національного українського законодавства згідно зі ст. 9 Конституції України та підлягають обов'язковому застосуванню [5]. При цьому не є частиною нашого законодавства, для прикладу, Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН №№ 40/32, 40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985 року, Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року, схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН № 2006/23 від 27 липня 2006 року, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, висновки Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи. Такі документи в преамбулах, як правило, містять вказівку про те, що вони рекомендуються до виконання

і вжиття заходів на національному рівні з урахуванням умов та традицій кожної країни.

Визнані прогресивною міжнародною спільнотою стандарти в сфері судочинства містяться в різноманітних за своєю правовою природою документах і мають різний рівень – загальносвітовий чи європейський. З огляду на це міжнародні стандарти у сфері судочинства можна поділити на дві групи: 1) міжнародні стандарти, які містяться у загальносвітових документах; 2) загальновизнані європейські стандарти, які закріплені в європейських міжнародних правових актах.

До першої групи загальносвітових документів, у яких містяться міжнародні стандарти у сфері судочинства, належать такі документи:

- правові акти, розроблені ООН;
- документи Юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA);
- акти Першої світової конференції з незалежності правосуддя;
- акти Міжнародної асоціації суддів.

До другої групи європейського рівня міжнародних стандартів у сфері судочинства належать такі документи:

- принципи та норми, закріплені в міжнародних документах, ухвалених під егідою Ради Європи;
- загальновизнані міжнародні стандарти Європейського Союзу.

Враховуючи розгалуженість системи міжнародних правових актів, зокрема у сфері судочинства, яка зумовлена складною внутрішньою побудовою міждержавних організацій, – ООН, Ради Європи та Європейського Союзу, О. Саленко пропонує структурувати загальновизнані міжнародні стандарти у сфері судочинства і статусу суддів за критерієм їх ієрархії на такі види:

1) базові універсальні міжнародні стандарти, закріплені в основоположних документах, що визначають стандарти правової держави, в тому числі щодо функціонування, ролі і статусу судової влади, а також гарантій незалежності суддів. Такими документами на міжнародному рівні є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, а на європейському – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (Рада Європи), Хартія основних прав Європейського суду від 7 грудня 2000 року (Європейський Союз);

2) галузеві міжнародні стандарти у сфері судочинства. На міжнародному рівні це Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями № 40/32 та № 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 року, Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983 року, Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені Резолюцією № 2006/23 Економічної та Соціальної

Ради ООН від 27 липня 2006 року, Універсальна хартія судді, схвалена Міжнародною Асоціацією суддів 1 листопада 1999 року, Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів Юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA), прийняті відповідними діячами в галузі правосуддя в LAWASIA, а також суддями з Азії та тихоокеанського регіону в Пекіні в 1995 році та схвалені на засіданні ради LAWASIA в 2001 році, висновки, прийняті Першою експертною комісією Міжнародної асоціації суддів тощо.

На європейському рівні до таких документів належать Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 жовтня 1994 року, Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінності суддів від 23 листопада 2001 року тощо.

3) міжнародні стандарти, втілені у практиці міжнародних юрисдикційних органів. Ця система утворена практикою Європейського суду з прав людини та прецедентами Суду Європейського Союзу [6, с. 266-267].

Отже, міжнародні стандарти у сфері судочинства закріплені у різних нормативно-правових актах світового та європейського значення і носять обов'язковий або рекомендаційний характер. Але, оскільки вони мають важливе значення, то мають втілюватися на національному рівні незалежно від їх характеру. Натомість національний законодавець мусить створювати відповідні передумови для їх втілення шляхом передбачення у судовому законодавстві посилання на міжнародно-правові норми, які закріплюють стандарти у сфері судочинства. Так, держави-члени Ради Європи вважають за необхідне враховувати їх положення в національних законодавствах та у практиці організації й забезпечення діяльності судової влади. Крім того, ст. 15 Статуту Ради Європи надає Комітету міністрів Ради Європи право звернутися до урядів держав-членів із запитом про вжиття заходів на виконання ухвалених ними рекомендацій [7].

З огляду на те, що міжнародно-правових актів, які закріплюють стандарти у сфері судочинства, велике різноманіття, ми проаналізуємо найважливіші.

Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983 року, зокрема, визначає рекомендації щодо формування суддівського корпусу, наприклад, кваліфікації, обрання та професійної підготовки суддів, суддівський імунітет та привілеї, критерії неспроможності, адміністративні питання роботи суддів. Декларація зазначає, що призначення тимчасових суддів і призначення суддів на випробувальний термін не відповідає принципу незалежності суддів. Тому подібні форми призначення мають бути поступово

усунені, якщо вони далі існують. Виняток становить випробувальний термін, який може бути встановлений для суддів, що призначаються на посаду вперше, але під час цього терміну та під час призначення на постійну посаду вони мають перебувати під наглядом інших суддів чи вищої ради суддів. Також передбачено повну відповідальність суддів або певного органу, більшість в якому становлять судді, за адміністративну діяльність судів, включаючи нагляд та контроль за персоналом. Разом із тим визначено найвищий пріоритет держави у сфері судоустрою, а саме забезпечення судів адекватними засобами для належного відправлення правосуддя, включаючи матеріальні засоби та приміщення, які створювали б відповідні умови для незалежної, гідної та ефективної роботи суддів, належний судовий та адміністративний персонал і достатній поточний бюджет. Термін перебування суддів на посаді, їхня незалежність, соціальні гарантії, адекватна оплата й умови праці мають гарантуватися законом і не можуть змінюватися в бік зменшення [8, с. 107].

Одним з головних підсумків сьомого Конгресу ООН з профілактики злочинності і поведження з правопорушниками, що проходив у Мілані (Італія) з 26 серпня по 6 вересня 1985 року, є прийняття Основних принципів незалежності судових органів. У вказаних принципах особлива увага приділена питанням забезпечення незалежності судів від інших органів державної влади та посадовців, виключної компетенції органів судової влади у питаннях правосуддя, неправомірності втручання інших органів державної влади у судову діяльність, дотримання неупередженості у вирішенні справи, а також зобов'язання державних органів забезпечувати ефективне виконання судовими органами покладених на них функцій та повноважень. У відповідності до резолюції Економічної та соціальної Ради ООН 1989/60, частина V країни-члени мають кожні п'ять років починаючи з 1988 повідомляти Генеральний Секретаріат про успіхи в імplementації Основних принципів, враховуючи рівень їх розповсюдженості, впровадження в національне законодавство, проблеми, труднощі та перепони на шляху до їх впровадження та про можливу необхідність допомоги міжнародної спільноти. Цей міжнародно-правовий акт покликаний забезпечити право кожного на справедливий і публічний розгляд у компетентному, незалежному та об'єктивному суді відповідно до принципів, проголошених в Загальній декларації прав людини (ст. 10), Міжнародному пакті про громадянські й політичні права (ст. 14) та інших документах ООН [9].

Оскільки Основні принципи незалежності судових органів є базовими засадами регулювання питання незалежності судових органів, а також зв'язку з експансією виконавчої і законодавчої влад на національному і міжнародному рівнях

і виникнення нових груп тиску у процесі європейської інтеграції Європейська асоціація суддів у 1993 році прийняла Європейський статут судді. Принципи, закріплені у Статуті, спрямовані на підтримання незалежності суддів для забезпечення захисту прав особи від нападів з боку держави та інших груп тиску [8, с. 51].

Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17 листопада 1999 р. Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань), продекларувала принципи незалежного і безстороннього правосуддя. Так, під час здійснення своїх повноважень судді мусять підпорядковуватися лише закону, бути неупередженими та стриманими, мусять мати особисту незалежність та не займатися діяльністю, яка є несумісною зі статусом судді. Окрім цього, Хартія містить норми щодо безпеки офісу, забезпечення необхідними умовами для суддівської діяльності, посади судді, дисциплінарної, цивільної та кримінальної відповідальності, членства у професійних асоціаціях, винагороди та підтримки. Ці норми є мінімальними загальними нормами [10].

Учасники багатосторонньої наради з приводу законів про статус суддів в Європі, що була організована Радою Європи 8-10 липня 1998 року, прийняли Європейську хартію про статус суддів. Мета Хартії полягає у визначенні змісту будь-якого закону про статус суддів, ґрунтуючись на завданнях, що мають бути досягнуті: забезпечити компетентність, незалежність та неупередженість, яких громадськість має право очікувати від судів та суддів, яким довірено захист їхніх прав. Таким чином, цей Закон не є самоціллю, а скоріше засобом досягнення того, щоб особи, чії права мають захищатися судами і судьями, мали необхідні гарантії ефективності такого захисту. Увага також приділяється органу, незалежному від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів – судді, обрані їхніми колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу. Законом має бути передбачено втручання такого органу під час прийняття рішення стосовно відбору та призначення на посаду судді, підвищення по службі або припинення його повноважень [8, с. 27].

Питання незалежності суддів було розглянуто провідними діячами в галузі правосуддя в LAWASIA, а також судьями з Азії та тихоокеанського регіону, внаслідок чого у 1995 р. у Пекіні були прийняті Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA). Наголошуючи на цінності судової системи у суспільстві та задля забезпечення права кожної особи на розгляд її справи компетентним та неупередженим судом, яке проголошене у ст. 10 Загальної декларації з прав людини та ст. 14 (1) Міжнародного

пакту про громадянські та політичні права, незалежне суддівство є відповідальним за належну реалізацію цього права. Пекінськими тезами передбачено основні принципи щодо обрання суддів на засадах компетентності, неупередженості та незалежності, гарантованого строку перебування на посаді, звільнення, належних умов роботи суддів, забезпечення їх необхідними ресурсами, вирішення адміністративних питань та відносин з виконавчою владою, яка, своєю чергою, може вплинути на суддів через умови оплати праці чи матеріальне забезпечення суддів. Проте виконавча влада не має використовуватися як тиск на суддю чи суддів. Згідно з Пекінськими тезами обмеження незалежності суддів допустимі під час надзвичайних ситуацій, тільки тимчасово та на умовах, передбачених законом. Разом із тим право апеляції має існувати незалежно від надзвичайного стану до юридично кваліфікованого апеляційного суду [11].

Стандарти етичної поведінки суддів встановлені у Бангалорських принципах поведінки суддів. Вони були схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 р. Бангалорські принципи адресовані суддям для використання як базових принципів регламентації поведінки суддів. Окрім цього, вони покликані сприяти кращому розумінню та підтримці здійснення правосуддя з боку представників виконавчої та законодавчої влади, адвокатів та суспільства в цілому. Бангалорські принципи містять шість показників (принципів): незалежність, об'єктивність, чесність та непідкупність, дотримання етичних норм, рівність, а також компетентність та старанність. Дотримання вищевказаних принципів дасть змогу підтримувати, а для деяких країн, у тому числі і України, – відновити довіру суспільства до судової влади [12].

Одним із найбільш фундаментальних міжнародних актів у сфері судочинства є Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, яка ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів. Вона містить основні принципи незалежності функціонування судової системи і спрямована на встановлення і зміцнення незалежності суддів як носіїв судової влади.

Вищевказана Рекомендація застосовується щодо кожної особи, яка здійснює судочинство, зокрема й осіб, на яких покладено вирішення конституційних питань, а також щодо непрофесійних суддів. Так, Рекомендація містить положення щодо зовнішньої і внутрішньої незалежності суддів, яка надається їм в інтересах верховенства права і осіб, які домагаються і очікують справедливого правосуддя. Ради суддів, своєю чергою, як незалежні ор-

гани мають зберегти незалежність суддів та судової влади загалом і таким чином сприяти ефективному функціонуванню судової системи. А для підвищення якості правосуддя і з метою сприяння його ефективному здійсненню держави мають запровадити системи оцінювання суддів органами судової влади, належними ресурсами для ефективної роботи та відповідними засобами для підтримання міжнародного співробітництва між суддями. Також Рекомендація акцентує, що «основні норми системи оплати праці професійних суддів мають бути визначені законом» і «відповідати їхній професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатніми, щоб захистити їх від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення» [13].

Свій внесок у розвиток міжнародно-правових стандартів у сфері незалежності судочинства зробила і Україна. Підтримуючи зусилля країн Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії у зміцненні незалежності судочинства, Бюро демократичних інститутів та прав людини спільно з Інститутом порівняльного публічного права та міжнародного права імені Макса Планка організували регіональну експертну зустріч з незалежності судочинства у Києві 23-25 червня 2010 року. Близько 40 незалежних експертів узяли участь у цій зустрічі, серед яких – відомі науковці та досвідчені практики з 19 країн-членів ОБСЄ, а також Ради Європи та, зокрема, Венеційської комісії.

У результаті такої зустрічі було прийнято Київські Рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії. Завданням цих рекомендацій є подальше зміцнення незалежності судочинства у вказаних регіонах у рамках трьох напрямів: 1) адміністрування судівництва із наголосом на радах суддівських, органах суддівського самоврядування та ролі голів судів; 2) добір суддів – критерії та процедури, а також 3) відповідальність суддів і суддівська незалежність у процесі судочинства.

Окрема увага була приділена оцінюванню професійної діяльності суддів. В Україні така процедура була запроваджена Законом України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 2 червня 2016 року і є зовсім новою. Згідно з Київськими Рекомендаціями статистика щодо ефективності діяльності судів має використовуватися переважно для адміністративних цілей та служити лише одним із факторів для оцінювання суддів. Також оцінювання суддів може бути використане для того, щоб допомогти суддям визначити ті аспекти їхньої діяльності, щодо яких вони можуть висловити бажання вдосконалюватися, а також з метою можливого кар'єрного зростання. Натомість звільнення суддів або інші санкції, які можуть бути застосовані у зв'язку з проведенням періодичних атестацій для суддів, призначених безстроково, є неприпустимими [14].

Література

1. Лапкін А.В. Правові основи прокурорської діяльності : науково-практичний посібник. Харків, 2013. 320 с.
2. Баймуратов В.М. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков : Одиссей, 2000. 80 с.
3. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Львівський нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2004. 447 с.
4. Бринцев В.Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія. Харків : «Право», 2010. 464 с.
5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 22.06.2019).
6. Саленко О.В. Міжнародні стандарти у сфері судустрою та статусу суддів, їх зміст і класифікація. *Jurnalul juridic national: teorie și practică (Національний юридический журнал: теория и практика)*. 2014. № 3 (7). С. 263-269.
7. Статут Ради Європи: Статут від 05.05.1949. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_001 (дата звернення: 22.06.2019).
8. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства / За ред. Д. Вон, І. Зарецька, С. Сученко, В. Валанчюс та ін. Київ. 2015. 708 с.
9. Основні принципи незалежності судових органів: Резолюція ООН від 13.12.1985. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201 (дата звернення: 22.06.2019).
10. Загальна (Універсальна) хартія судді: Хартія Центральної Ради Міжнародної Асоціації Суддів від 17.11.1999. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_j63 (дата звернення: 22.06.2019).
11. Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA): Міжнародний документ від 01.01.1995. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j78 (дата звернення: 22.06.2019).
12. Бангалорські принципи поведінки суддів: Принципи ООН від 19.05.2006. *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_j67 (дата звернення: 22.06.2019).
13. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 17.11.2010 № (2010)12 *База даних «Законодавство України»*. / ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 (дата звернення: 22.06.2019).
14. Київські Рекомендації щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії. URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/86319?download=true> (дата звернення: 22.06.2019).

Анотація

Лісна І. С., Михайлів Т. Є. Використання зарубіжного досвіду функціонування судових систем під час проведення судової реформи в Україні. – Стаття.

Термін «міжнародно-правові стандарти» для національного законодавства України вважається найбільш

прийнятним позначенням закріплених у різноманітних міжнародних документах норм, стандартизованими правилами поведінки суб'єктів у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва. Їх значення для національного законодавства України полягає в тому, що вони є своєрідним орієнтиром. Але такі норми потребують конкретизації і доповнення з боку норм внутрішньодержавного права.

За роки незалежності судова система України піддавалася реформуванню неодноразово. Однак поставлені перед нею цілі до кінця так і не були реалізовані. Для успішного проведення судової реформи простежується одна закономірність – реформування судової системи має відбуватися комплексно, а саме реформування самої судової системи, судустрою та інших пов'язаних правових інститутів.

Проблема реформування судової влади в Україні на тепер виявляє свою актуальність як ніколи, оскільки найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати якісне, стабільне законодавство та ефективне правосуддя, які здатні реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, щоб викоринити свавілля і беззаконня. Задля забезпечення ефективного функціонування та подальшого розвитку судової системи необхідне теоретичне осмислення питань реалізації судово-правової реформи. Такі дослідження є необхідними для вивчення і подальшого врахування проблем, які виникають у процесі здійснення реформи.

Ключові слова: міжнародні стандарти, судочинство, право, Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй.

Summary

Lisna I. S., Mykhailiv T. Ye. Application of experience of foreign judiciary systems during judiciary reform in Ukraine. – Article.

The term «international legal standards» is considered to be the most acceptable designation of the rules for the national legislation of Ukraine. Such rules are included in various international documents and in standardized rules of conduct of subjects in certain areas of intergovernmental cooperation. Their significance for the national legislation of Ukraine lies in the fact that they perform the function of a guideline. But such rules require adaptation to the norms of domestic law.

During the years of independence, the judicial system of Ukraine has been reformed repeatedly. However, the objectives set before it have never been implemented. For a successful judicial reform, one pattern can be traced: reform of the judicial system should take place in a comprehensive manner: reforming the judicial system itself and other related legal institutions.

Therefore, the problem of reforming the judiciary in Ukraine has never been so relevant as nowadays. The most important preconditions for the development of civil society should be quality, stable legislation and effective justice. These can really provide a reliable protection of human rights and freedoms, the interests of society and of the state in order to eradicate tyranny and iniquity. A theoretical understanding of the issues of the implementation of judicial and legal reform is necessary in order to ensure the effective functioning and further development of the judicial system. Such research is necessary for the study and further consideration of problems that arise in the process of reform.

Key words: international standards, judiciary, law, European Union, United Nations.

УДК 342.7

Н. В. Марущак
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Чернігівського національного технологічного університету

ЩОДО ПОЛІТИЧНОГО АСПЕКТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Міжнародно-правові акти про права людини розглядають державу як основний інструмент забезпечення цих прав і закріплюють за нею відповідні зобов'язання. Виступаючи як організована політична влада, держава володіє величезними потенційними можливостями спрямовувати вплив на всі сфери життя суспільства. У статті 3 Конституції України закріплюється, 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» [1].

Проблема взаємин держави та індивіда завжди була і продовжує перебувати в числі найважливіших проблем науково-правової думки. Вона має багатовікову історію, і якою би не була держава за своєю сутністю, «який би режим у ній не панував – взаємини між людиною і державою завжди являли інтерес не тільки теоретичний, релігійний, філософський, але і прикладний, оскільки без урахування цієї взаємодії, неможливо встановити в суспільстві порядок, необхідний для панівної еліти і для демократично обраних правителів» [2, с. 214].

Під час пошуку моделей взаємин держави з особою головні труднощі завжди полягають у встановленні такої системи і порядку, за яких особа мала би можливість безперешкодно розвивати свій потенціал (здібності, талант, інтелект) і загальнодержавні цілі (те, що об'єднує всіх) визнавалися б і шанувалися. Подібний баланс якраз і отримує своє вираження в правах, свободах і обов'язках людини [3, с. 13].

Окремі аспекти цієї проблеми розглядалися в працях М. Вітрука, О. Лукашевої, О. Кучинської, П. Лупінської, С. Любичева, М. Малєйна, Т. Москалькової, В. Нора, В. Погорілка, І. Петрухіна, Ф. Рудинського, В. Тихого, Ю. Тодики, Н. Шукліної та інших авторів. Вони внесли низку пропозицій щодо подальшого вдосконалення правового статусу людини, захисту прав і свобод особи. Однак наявність численних наукових доробків у цій сфері не зменшує актуальності подальших досліджень змісту суті прав людини.

Метою цієї статті є аналіз прав людини як політико-правової категорії, розгляд наукових підходів до проблеми співвідношення інтересів особи і держави, роль держави в додержанні прав і свобод людини та перспективи їх розвитку в сучасному суспільстві.

Права людини, як частина природи їх носія – індивіда, розглядалися і розглядаються у нерозривному зв'язку із проблемами влади, демократії, соціальних та політичних інститутів. Так, Ф.М. Рудинський визначив права людини як: можливості людини в її самореалізації та розвитку, які виникають (існують) завдячуючи власним здібностям (стану) індивіда та (або) у результаті його підтримки з боку держави та суспільства [4, с. 141]. Білоруські вчені визначають права людини як соціально і морально обґрунтовані і підтримані правом вимоги окремих індивідів або соціальних груп до суспільства і держави на підставі їхньої приналежності до людства з метою забезпечення вільного, всебічного розвитку особистості [5, с. 12]. О.Г. Бережнов вважає, що права людини – це «певний мінімум загальносоціальних (у рамках окремого суспільства), загальнолюдських і загальнодемократичних вимог до правового і соціального становища кожної особистості, реалізація яких має і може бути забезпечена в будь-якому суспільстві, незалежно від особливостей його соціально-правової системи» [6, с. 173]. О. Хеффе називає права людини «справедливими претензіями людей стосовно один одного, а потім і стосовно держави» [7, с. 248].

Визначення прав людини аргументовані в роботах О.А. Лукашевої. Вони пояснюються нею як «гарантована законом і забезпечена судовим захистом здатність реалізувати свої домагання в різних сферах життєдіяльності...» [8, с. 2]. Н.Г. Шукліна пропонує такий варіант дефініції: права людини – це досягнуті у ході історичного розвитку людської цивілізації можливості особи задовольняти свої життєво важливі потреби та інтереси, зафіксовані у міжнародних документах і національних нормативно-правових актах, і через це гарантовані та стимульовані з боку міжнародної спільноти, відповідного суспільства і держави [9, с. 67].

Виходячи з цього, права людини – це можливості особистості задовольняти і розвивати свої потреби і інтереси, насамперед гарантовані державою. І це справді так. Категорія прав людини діє виключно у стосунках між людиною і владою. Права людини – це межі влади. Вони визначають ту сферу життєдіяльності людини, в яку влада (держава) не може втручатись і ті обов'язки, які має держава щодо людини [10].

О.А. Лукашева слушно зазначає, що права людини фіксують і висловлюють систему

життєзабезпечення особистості, без якої неможливим є її нормальний розвиток. Цінність прав людини полягає в тому, що в них закладені ті принципи взаємодії людини і суспільства, які забезпечують нормальну життєдіяльність того чи іншого [11, с. 55].

Ціннісний характер прав людини надає усвідомлення вимог індивіда і опосередкування їх волею держави, соціальної групи й особи. В ідеалі права людини покликані виразити єдність вимог людини та об'єктивних умов їх здійснення. У цьому відбивається зацікавленість держави у всебічному розвитку своїх громадян.

Цінність особистих прав і свобод громадян полягає в тому, що людина виступає як первинний елемент суспільства, що самоорганізується і саморозвивається. Самореалізація індивіда тим ефективніше, чим більше визнається за ним прав і свобод у політичній, соціальній, культурній та інших сферах життя, що забезпечує рівень необхідного різноманіття для повноцінного розвитку соціуму. Безумовним позитивним наслідком цих процесів можна назвати правове визнання людини та її життя в Україні як глобальної цінності. Не можна не погодитись з думкою про те, що найважливіша роль у здійсненні прав і свобод належить громадянину, який, сприймаючи норми права, усвідомлюючи їх як безумовну цінність, сприяє функціонуванню механізму правореалізації [12, с. 25].

Права людини – політико-правове явище. Як система динамічна, особисті права і свободи характеризуються здатністю до розгортання в часі і збагаченню внутрішнього змісту своїх сутнісних властивостей, а також їх соціальною спрямованістю. Згодом змінюється ціннісний зміст прав людини, крім того, вони змінюють своє положення в ієрархії правових цінностей. Зазвичай розвиток змістовних характеристик призводить до підвищення статусу прав людини, переводить їх у розряд «позачасових», «загальнолюдських» цінностей.

Центральною проблемою сучасного суспільства є вироблення і забезпечення нових юридичних норм у сфері прав людини. Нині фактично виник справжній культ прав людини, що зумовлено і кардинальною зміною загальної картини світу, тому у разі затвердження невід'ємності та універсального характеру прав і свобод людини все-таки допускається часткова модифікація їх змісту, що виходить від держави.

Міжнародні документи другої половини ХХ ст., ратифіковані великою кількістю держав, затвердили «права людини» як ідеал, якого інтернаціональне співтовариство має досягти. Наприклад, у ст. 1 Загальної декларації прав людини проголошується: «Усі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах. Вони наділені розумом і совістю і мають діяти стосовно один до одного в дусі братерства» [13, с. 19].

Ідея «поваги до властивої людській особі гідності, властивої всім членам людської сім'ї, та рівних і невід'ємних прав» міститься і в низці інших документів універсального характеру. Вона згадується, наприклад, у ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: «Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується поважати і забезпечувати всім особам, що перебувають у межах її території та під її юрисдикцією, права, визнані в цьому Пакті, без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини» [13, с. 41]. Правовою кульмінацією ідеї людських прав є принцип 7 Заключного акта Наради з безпеки й співробітництва в Європі 1975 р., де стверджується, що держави будуть сприяти ефективному здійсненню людських прав і свобод [14, с. 641].

На нашу думку, варто погодитися з М.В. Вітруком, який зазначив, що під правами людини в міжнародно-правовій інтерпретації розуміються основні фундаментальні права, які носять універсальний, загальний характер (поширюються на всіх, хто належить до біологічного виду *homo sapiens*) і які є егалітарними (всі рівноправні), системно забезпечують гідне життя і розвиток особистості в умовах досягнень сучасного суспільно-історичного прогресу [15, с. 30-31].

Суспільний прогрес, на нашу думку, безпосередньо пов'язаний з конкретизацією і розширенням каталогу основних прав і свобод людини, визнанням, забезпеченням на державному рівні, організацією міжнародного контролю за їх дотриманням та захистом. Національні системи, здійснюючи пошук оптимальних моделей закріплення прав та свобод людини, стали звертатися до міжнародної практики, тобто національні правові системи фіксують не тільки власні напрацювання у справі захисту прав людини, а й широко використовують нормативний і доктринальний позитивний досвід світової спільноти та зарубіжних країн.

Розглядаючи зазначену проблему про права і свободи людини, неможливо обійти дискусійне питання взаємозв'язку держави, її інститутів і прав людини. Ліберальні теорії підкреслюють, що природні права людини існують незалежно від держави, яка несе в собі загрозу правам і свободам особистості, при цьому головне завдання – захистити людину від агресії з боку держави. Водночас, як слушно зазначив В.Д. Зорькін, «людина – істота правова і, відповідно, державна» [16, с. 27].

Права людини як універсальна цінність визначають межі свободи політики, політиків та державної влади. Права людини окреслюють межі діяльності держави, визначають спрямованість державної політики. Права встановлюють чіткі правила, на яких будуються взаємини між особою

і державою, розвиваються принципи автономії або співпраці, взаємної відповідальності. «Проблема співвідношення прав людини і політики – це питання про характер політичного режиму, суть якого визначається тим, визнає чи не визнає він панування у суспільстві правових засад, прав людини» [17, с. 237]. Як зазначила Н.Г. Шукліна, «будучи невід'ємним елементом політичного життя, вони, з одного боку, є засобом протистояння свавілля представників державної влади і в такій ролі є механізмом контролю за адміністрацією, обмежують усевладність держави. З іншого боку, вони (за умов їх дотримання) дають змогу подолати відчуження влади від народу за допомогою широкого залучення населення до формування та участі в діяльності держави й інших політичних структур» [9, с. 61].

Водночас обмеження влади держави правами людини не має вести до приниження її ролі. Держава мусить всіма способами сприяти найбільш повному здійсненню прав людини й водночас не перевищувати міру розумного, щоб не втручатися в особисте життя людей і не обмежувати їхніх прав і свобод. У правах людини має бути встановлений той баланс, який, з одного боку, відкриває особі можливості безперешкодно розвивати свій творчий хист і проявляти творчий потенціал, а з іншого – визнаватися і поважатися загальнодержавні цілі, те, що об'єднує всіх, оскільки особа і держава – «супідрядні самоцілі» [18, с. 542]. Поль Валері свого часу зауважив, що «якщо держава сильна, вона нас придушує, якщо ж слабка – ми гинемо» [19, с. 6]. Справді, слабка законодавча, виконавча і судова влада робить людину беззахисною перед різного роду сваволею і беззаконням. Водночас варто враховувати, що права людини стають усе більшою реальністю, оскільки вони «зв'язують» державу, встановлюють для діяльності державних органів дозвільний порядок, визначений Конституцією. Тільки тоді, коли право і права людини стають над державою і нав'язують державі свої настановлення, зумовлені розвитком культури і цивілізації, держава також стає цивілізованою» [5, с. 58-59].

Не підлягає сумніву, що головна роль у гарантії прав і свобод належить державі. Саме вона відповідно до чітко вираженого волевиявлення багатонаціонального народу в формі референдуму з урахуванням загальновизнаних принципів і норм міжнародного права закріплює і захищає права і свободи людини і громадянина.

Сучасні дослідники, також виступаючи проти диктату влади в питаннях певного обсягу і характеру наданих людині прав і свобод, роблять акцент на взаємності відповідальності людини і держави за гарантованість і використання прав.

Беручи на себе зобов'язання щодо забезпечення свободи особистості, держава має право вимагати від громадян правомірної поведінки, яка відпо-

відала б стандартам, зафіксованим в юридичних нормах. Без організованості та дисципліни, без узгодження поведінки громадян з юридичними приписами, що виражають державну волю, неможливо вирішити найважливіші історичні, політичні завдання. Тому суспільство через систему органів держави формулює свої вимоги до громадян у системі обов'язків, встановлює заходи юридичної відповідальності за їх невиконання. Держава як носій політичної влади має в своєму розпорядженні спеціальні механізми забезпечення прав і свобод громадян та виконання ними своїх обов'язків. Більш пильне дослідження політико-правових основ зв'язків особистості і держави пояснюється, безсумнівно, тим, що право є основою і змістом відносин держави і особи. Однак чимале місце в цих відносинах займає моральність, моральні норми. Це при всьому тому, що в сучасній українській політико-правовій дійсності окремі політики і держава в практиці своїх взаємин нерідко виходять за межі правового простору. Розглядаючи сутність відносин особистості в суспільстві, необхідно досліджувати їх через розвиток і здійснення прав і обов'язків. Загальновідомо, що немає прав без обов'язків, як немає обов'язків без прав, – це аксіома юриспруденції. Принцип взаємної відповідальності держави й особистості, виражений у правовому статусі, найпереконливіше розкриває особливість становища особистості в демократичному суспільстві, реальність і гарантованість її прав [3, с. 21].

Демократична держава бере на себе відповідальність за правильне, науково обґрунтоване закріплення в законодавстві того обсягу свободи особистості, який відповідає досягнутому етапу суспільного розвитку, що дає змогу створити відповідну систему гарантій, покликану реалізувати права і свободи громадян, що передбачає в цих цілях державний механізм з відновлення порушеного права і застосування санкцій до осіб, винних у порушенні своїх обов'язків. Якби свободі особистості не відповідали обов'язки держави, її соціальна відповідальність, то ці права і свободи носили б лише декларативний характер. Взаємна відповідальність держави і суспільства, а також особистості і держави, суспільства і особистості – це найважливіший гуманістичний і демократичний принцип побудови демократичної правової держави. Такої ж точки зору дотримується більшість авторів [20, с. 19].

У сучасному суспільстві індивідуалізація прав і свобод особистості починає панувати над особливими правами держави, нав'язуючи агресивне розуміння прав людини на шкоду прав суспільства. Про ці можливі проблеми писав ще англійський філософ Е. Берк, підкреслюючи, що громадянське суспільство було створено для блага людини, отже, вона має право на всі переваги, якими це суспільство володіє, тобто люди мають право

на справедливість, на заняття політичних посад у державі, на власність і успадкування майна батьків. І в цьому партнерстві у всіх людей є рівні права, але не рівне майно. «Що ж стосується прав на розподіл влади, керівництво державними справами, я завжди буду стверджувати, що вони лише формально входять у число прямих і основних прав людини в громадянському суспільстві» [21, с. 70]. Тобто, щоб зберегти свободу, люди мають довірити її державі. Становище людини в демократичній державі характеризується високим ступенем організованості суспільства, його активною політичною позицією, умінням відстоювати свої життєво важливі інтереси, гармонійно взаємодіючи з державою. Домінуючий вплив особистості у взаємозв'язках з державою визначається тим, що особистість є провідним елементом громадянського суспільства і політичної системи. Водночас взаємини, зв'язки особистості і держави здійснюються в межах їх правових основ.

Важливим засобом здійснення і захисту прав і свобод громадян, зміцнення зв'язків населення з державним апаратом є передбачене статтею 40 Конституції право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Отже, у демократичній державі громадяни виступають як активна, ініціативна сила, що спонукає державу на реформаторські дії і попереджає помилки і зловживання влади.

Реалізація прав людини – це необхідна умова нормального розвитку політичних процесів у суспільстві, функціонування демократичних інститутів, формування громадянського суспільства, забезпечення політичної та соціальної рівноваги в суспільстві. Перехід від тоталітарної держави до демократичної і правової, в якій вищою цінністю є людина, її життя, права й свободи – це складний і тривалий процес. В основі всіх політичних і соціально-економічних перетворень у суспільстві має бути вища мета – забезпечення прав і свобод людини. А. Стичинська слушно зазначила, що демократизація політичної системи є умовою реалізації громадянських та політичних прав людини [22].

Отже, держава, будучи основною формою консолідації громадян, суспільства, цінностей, створює умови для розвитку особистості, можливості реалізації її прав і свобод, і особистість, все це отримуючи, несе відповідальність перед співгромадянами, державою, тобто існує взаємовідповідальність, взаємозумовленість, у разі порушення якої вірогідний правовий хаос, що веде до зростання злочинності і тиранії держави. Права людини мають визнаватися й охоронятися суспільством і державою, і саме це має бути реаль-

ним фактором відносин між особою і державою, заснованих на принципі свободи та взаємної відповідальності, на нормах права і моралі. Тільки взаємна відповідальність держави й особи, взаємна відповідальність співгромадян створюють той політичний і морально-психологічний клімат, за якого забезпечується справжня гідність кожної особи, її права та інтереси. Держава має взяти на себе зобов'язання забезпечити їх охорону і захист через систему законодавчих заходів.

Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%>.
2. Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва : НОРМА, 2003. 573 с.
3. Басик В.П. Эволюция правового статуса личности и его отражение в правовой науке. *Правоведение*. 2005. № 1. С. 21-35.
4. Права человека : Энциклопедический словарь / отв. ред. С.С. Алексеев. Москва : Норма, 2009. 656 с.
5. Права человека : учебное пособие / А.Д. Гусев, Я.С. Яскевич, Ю.Ю. Гафарова и др.; Под общ. ред. А.Д. Гусева и Я.С. Яскевич. Минск : «ТетраСистемс», 2002. 304 с.
6. Бережнов А.Г. Политика и права человека. Политология. Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. Москва : Наука, 1993. С. 172-182.
7. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / пер. с нем. В.С. Малахова при участии Е.В. Малаховой. Москва : Гнозис, 1994. 328 с.
8. Общая теория прав человека / руководитель авторского коллектива и отв. ред. д.ю.н. Е.А. Лукашева. Москва : Норма, 1996. 520 с.
9. Шукліна Н.Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблема теорії та практики) : монографія. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 424 с.
10. Чепульченко Т.О. Правова держава як гарант дотримання основних демократичних принципів та прав людини у суспільстві. URL: <http://www.ccf.org.ua/for-social-workers-article>.
11. Лукашева Е.А. Кризисная ситуация в советском обществе и права человека. Права человека: время трудных решений. Москва, 1991. 176 с.
12. Мороз Е. Понятие прав человека с точки зрения нормативно-ценностного подхода. *Проблемы в российском законодательстве*. 2011. № 2. С. 23-27.
13. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. Київ : Наук. думка, 1992. 200 с.
14. Международные акты о правах человека : сборник документов. Москва : НОРМА-ИНФРА, 2000. 784 с.
15. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. 448 с.
16. Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. Москва : Норма, 2008. 224 с.
17. Права человека : учебник для вузов. / Ответственный редактор – член-корр. РАН, доктор юридических наук Е.А. Лукашева. Москва : Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 573 с.

18. Кистяковский Б.А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В.В. Сапова. Санкт-Петербург : РХГИ, 1999. 800 с. (Русская социология XX века).

19. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. Издательская группа «Прогресс» – «Универс», 1993. 384 с. (пер. с франц.).

20. Азми Д.М. Теория структурного строения системы права: традиции и новации. *Гражданин и право*. Москва : Новая правовая культура. 2011. № 7. С. 15-21.

21. Бёрк Э. Размышления о революции во Франции. Москва : «Рудомино», 1993. 144 с. URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/berk_razm.php.

22. Стичинська А. Співвідношення політики і прав людини. Український науковий журнал «Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації». URL: <http://social-science.com.ua/article/1091>.

Анотація

Марущак Н. В. Щодо політичного аспекту прав людини. – Стаття.

У статті аналізуються права людини як політико-правова категорія, розглядаються наукові підходи до проблеми співвідношення інтересів особи і держави, роль держави в додержанні прав та свобод людини та перспективи їх розвитку в сучасному суспільстві.

Центральною проблемою сучасного суспільства є вироблення і забезпечення нових юридичних норм у сфері прав людини. Права людини як універсальна цінність визначають межі свободи політики, політиків та державної влади. Права людини окреслюють межі діяльності держави, визначають спрямованість державної політики. Права встановлюють чіткі правила, на яких будуються взаємини між особою і державою, розвиваються принципи автономії або співпраці, взаємної відповідальності. Водночас обмеження влади держави правами людини не має вести до приниження її ролі. В процесі дослідження автор доходить висновків, що держава, будучи основною формою консолідації громадян, суспільства, цінностей, створює умови для розвитку особистості, можливості реалізації її прав і свобод, і особистість, все це отримуючи, несе відповідальність перед співгромадянами, державою, тобто існує взаємовідповідальність, взаємозумовленість, у разі порушення якої вірогідний правовий хаос, що веде до зростання злочинності і тиранії держави. Права людини мають визнаватися й охоронятися суспільством і державою, і саме це має бути реальним фактором відносин між особою і державою, заснованих на принципі свободи

та взаємної відповідальності, на нормах права і моралі. Тільки взаємна відповідальність держави й особи, взаємна відповідальність співгромадян створюють той політичний і морально-психологічний клімат, за якого забезпечується справжня гідність кожної особи, її права та інтереси.

Ключові слова: права людини, держава, взаємна відповідальність, державна політика у сфері прав людини, демократія.

Summary

Marushchak N. V. On the political aspects of human rights. – Article.

The article analyzes human rights as a political and legal category, examines scientific approaches to the problem of the relationship of interests of the individual and the state, the role of the state in the observance of human rights and freedoms and prospects for their development in modern society.

The central problem of modern society is the development and provision of new legal norms in the field of human rights. Human rights as a universal value define the boundaries of freedom of politics, politicians and state power. Human rights delineate the boundaries of state activity, determine the direction of state policy. The rights establish clear rules on which the relationship between the individual and the state is based, the principles of autonomy or cooperation and mutual responsibility are developed. At the same time, limiting the power of the state to human rights should not diminish its role. In the course of the study, the author comes to the conclusion that the state, being the main form of consolidation of citizens, society, values, creates conditions for the development of the individual, the possibility of realizing its rights and freedoms, and the individual, all this receiving, is responsible to fellow citizens, the state, that is, there is mutual responsibility, interdependence, in violation of which is likely legal chaos, which leads to an increase in crime and tyranny of the state. Human rights should be recognized and protected by society and the state, and this should be a real factor in the relationship between the individual and the state, based on the principle of freedom and mutual responsibility, on the norms of law and morality. Only the mutual responsibility of the state and the individual, the mutual responsibility of fellow citizens create the political, moral and psychological climate in which the real dignity of each individual, his rights and interests are ensured.

Key words: human rights, state, mutual responsibility, state policy in the field of human rights, democracy.

Н. П. Харченко
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії держави та права
Національної академії внутрішніх справ

СТРУКТУРА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Дослідження структури правового режиму є важливим елементом комплексного та системного пізнання правового режиму як загальнотеоретичної конструкції. Адже характеристика будь-якого правового режиму розкривається винятково через окреслення особливостей тих і інших його елементів. Саме від вибору конкретних складових правового режиму здійснюються різні упорядковуючі впливи на конкретні суспільні відносини.

Як слушно зауважує М.З. Романюк: «На основі аналізу правового режиму як загальнотеоретичної категорії можна зробити висновок про те, що лише повна деталізація всіх його елементів у нормативно-правовому акті здатна надати йому стабільність, сприйнятливості із боку адресата, високу ефективність, забезпечити безперебійну роботу механізму правового регулювання. Відсутність основних структурних елементів правового режиму, що відповідають основним елементам правового регулювання, саме по собі перетворює правовий режим у недобудовану, неробочу конструкцію» [1].

Отже, пізнання такої важливої юридичної категорії як «правовий режим» неможливе без визначення складових елементів, що зумовлює не лише теоретичну, а й, насамперед, практичну актуальність цієї наукової розвідки.

Попри наявність численних вітчизняних нормативно-правових актах, у яких визначено особливості конкретного правового режиму, та чималої низки наукових досліджень загальнотеоретичного та галузевого характеру, нині предмет дослідження цієї статті залишається недостатньо розробленим.

«Окреслення окремих аспектів правового режиму дослідниками в наукових працях є доволі фрагментарним, що унеможливило сформулювати єдине визначення поняття правового режиму, розкрити його зміст, особливості, структуру, види. Плюралізм загальнотеоретичних досліджень у цій сфері призводить до доволі дискусійного, а інколи й суперечливого застосування цієї категорії в галузевих розвідках» [2, с. 33; 3, с. 26].

Вагоме значення у розумінні цієї проблематики мають загальнотеоретичні та галузеві напрацювання таких дослідників як: С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, С.В. Бобровник, С.Д. Гусарєв, А.М. Завальний, В.Б. Ісаков, В.В. Копейчиков, А.В. Малько, Н.І. Матузов, П.М. Рабінович, І.О. Соколова, В.Д. Сорокін, О.Д. Тихомиров,

Л.В. Томаш, Л.С. Явич та деякі інші. Однак вони мають плюралістичний і фрагментарний характер.

Метою написання наукової статті є надання загальнотеоретичної характеристики структури правового режиму у вітчизняній юридичній доктрині та українській правовій системі.

Задля цього автором поставлені такі **завдання**:

- окреслити наукові позиції щодо визначення структури правового режиму;

- дослідити стан вітчизняного законодавства у цій сфері;

- надати авторське визначення структури правового режиму.

Однією із першою комплексною доктринальною працею у цій сфері стало дисертаційне дослідження І.О. Соколової, яка зауважила: «Ключовим для розгляду структури правового режиму є поняття правових засобів. У широкому розумінні останні об'єднують у собі всі структурні елементи механізму правового регулювання: дозволи, рекомендації, норми, договори, правосуб'єктність, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, правові заохочення та обмеження, юридичну відповідальність тощо. Структура правового режиму може розглядатися й у широкому соціальному контексті як така, що складається з трьох елементів: об'єкта-носія режиму, середовища, змісту. Обґрунтовується, що до структури правового режиму відносяться лише однорідні правові засоби, які складають його «юридичну формулу» – способи, методи й типи правового регулювання.

Способами правового регулювання є первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними правами або покладанням на них юридичних обов'язків (дозвіл, заборона, зобов'язання). Наступним структурним елементом виступає метод правового регулювання – сукупність певних прийомів, способів, засобів впливу права на певну сферу суспільних відносин (імперативний, диспозитивний). Крім того, до структури правового режиму слід включити типи правового регулювання (загальнодозвільний, спеціальнодозвільний). У разі застосування як загальнодозвільного, так і спеціальнодозвільного типів правового регулювання законодавець використовує своєрідний юридично-технічний прийом, який полягає в установленні загального правила (принципу) – дозволу або заборони з наступним установленням винятків з нього» [4, с. 9-10].

На думку ж С.К. Бадамшина, структура правового режиму включає такі елементи, як носій режиму, режимні правові засоби, режимні правила, правові статуси суб'єктів режимного регулювання, систему організаційно-юридичних гарантій [5, с. 56].

Конструктивною вбачається позиція Л.К. Терещенко, котра пропонує виокремлювати такі елементи правового режиму інформації:

- його цільове призначення;
- об'єкти правового регулювання;
- правове становище суб'єктів правового режиму;
- комплекс способів правового регулювання і засобів юридичного впливу [6, с. 188].

Дослідження вітчизняних нормативно-правових актів, що визначають окремі види правових режимів, дозволяє також дійти висновку про плюралізм визначення структурних елементів правового режиму.

Уперше на нормативному рівні деякі аспекти структури правового режиму визначено у Договорі між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 р. [7], ратифікованому Постановою Верховної Ради України «Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань» від 14 липня 1993 р. [8].

Зокрема закріплюється правила проходження, позначення і утримання кордону, суб'єкти забезпечення цих правил (Головні Прикордонні Уповноважені України і Республіки Польща), їх права і обов'язки, об'єкти правового режиму (прикордонні води з перетинаючими лінію кордону залізницями, шосейними дорогами, а також іншими комунікаційними спорудами господарська діяльність і навколишнє середовище) й особливості їх забезпечення тощо.

Абсолютна інша структура застосовується в Угоді СНД про правовий режим інформаційних ресурсів Прикордонних військ держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 25 листопада 1998 р. [9]. Зокрема визначено: «Правовий режим інформаційних ресурсів Прикордонних військ визначається як узгоджені норми, що встановлюють: а) право власності на інформацію, окремі документи і масиви документів в інформаційних системах; б) порядок документування інформації, надання документам юридичної сили і її підтвердження; в) категорії інформації за рівнем доступу до неї; г) мети і порядок захисту інформації; д) права суб'єктів, що беруть участь у міждержавному інформаційному обміні між прикордонними військами Сторін» [9].

Одним із перших внутрішніх нормативно-правових актів у цій сфері є Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. [10]. Головною метою цього закону є усунення наслідків Чорнобильської катастрофи шляхом законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення. «Закон регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах, а також закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи» [10].

Крім того, цей Закон визначає контроль за додержанням правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та відповідальність за порушення правового режиму в зонах, які зазнали радіоактивного забруднення.

Надалі окремі аспекти структури правового режиму закріплено у Законі України «Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України» від 17 квітня 1997 р. [11], який визначає порядок володіння, користування та розпорядження майном, що забезпечує діяльність Верховної Ради України. На жаль, цей нормативно-правовий акт містить лише чотири статті, де визначено доволі абстрактно правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України. Тому виокремлення структурних елементів вищезазначеного режиму є неможливим.

Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 р. закріплює правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інноваційної діяльності технологічних парків, а саме закріплено порядок експертизи, розгляду та державної реєстрації технологічного парку, контроль і відповідальність за реалізацію проєктів технологічних парків тощо [12].

Надалі окремі аспекти структури правового режиму закріплено у Законі України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 р., де визначено правовий режим майна, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, і повноваження органів військового управління та посадових осіб щодо управління цим майном [13].

Зокрема нормативно визначено особливості статусу військового майна, а саме його обліку, інвентаризації, зберігання, списання, використання, відчуження, утилізації та передача військового

майна тощо, повноваження органів військового управління та посадових осіб щодо управління цим майном, а також загальні засади відповідальності за порушення норм цього Закону.

У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. [14] також нормативно закріплюється окремі елементи правового режиму, зокрема зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, заходи правового режиму, що запроваджуються, гарантії прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, участь представників інших держав у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану».

Не менш важливим для окреслення структури правового режиму є Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян і правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. [15], де закріплюються основи правового статусу тимчасово окупованої території України, заходи щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, культурної спадщини на тимчасово окупованій території, заходи правового реагування на тимчасово окупованій території, особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території та припинення проходження громадянами України військової служби у військових формуваннях та правоохоронних органах України, пов'язані з тимчасовою окупацією території, зобов'язання державних органів України, гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території, відповідальність за порушення вимог цього Закону.

Одним із останніх законів, де визначено окремі елементи правового режиму, є нова редакція Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. [16]. Зокрема закріплено зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії законності та дотримання прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб, відповідальність за порушення правового режиму воєнного стану, правосуддя в умовах воєнного стану тощо.

Практично ідентична структура правового режиму міститься також у Законах України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» від 7 лютого 2002 р. [17],

«Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» від 09 липня 2010 р. [18], «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» від 17 лютого 2011 р. [19] тощо.

Отже, аналіз вітчизняних нормативно-правових актів, що визначають окремі види правових режимів, а також дослідження наукових позицій у цій сфері, дозволяє дійти таких висновків.

Основу будь-якого правового режиму складають нормативно-правові акти, що встановлюють особливий порядок діяльності у тих або інших сферах. Зокрема визначають:

- мету та завдання встановлення правового режиму;
- особливості правового статусу уповноважених державних органів, що спеціально створені або наділені повноваженнями формувати та підтримувати відповідний режим;
- особливості правового статусу органів місцевого самоврядування щодо підтримання відповідного режиму;
- регламентацію поведінки суб'єктів права та їх взаємовідносин;
- систему контролю та відповідальності у разі порушення відповідного правового режиму;
- спеціальні організаційні, технічні, матеріально-фінансові засоби забезпечення відповідного правового режиму.

Література

1. Романюк М.З. Поняття та структура правового режиму земель. URL: http://www.nbpublish.com/library_get_pdf.php?id=27309 (дата звернення: 29.05.2019).
2. Харченко Н.П. Правовий режим: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 2. Т. 1. С. 32-35.
3. Харченко Н.П. Види правових режимів: плюралізм наукових підходів. *Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник»*. 2018. Вип. 1 (22). С. 25-28.
4. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 24 с.
5. Бадамшин С.К., Вагапова Л.Х. Определение структуры правового режима. *Международный журнал социальных и гуманитарных наук*. 2016. Т. 1. № 1. С. 54-57.
6. Терещенко Л.К. Правовой режим информации : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2011. 415 с.
7. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_208 (дата звернення: 29.05.2019).
8. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань : Постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. № 616. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_208 (дата звернення: 29.05.2019).

9. Угода СНД про правовий режим інформаційних ресурсів Прикордонних військ держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 25 листопада 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_344 (дата звернення: 29.05.2019).

10. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12> (дата звернення: 29.05.2019).

11. Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України : Закон України від 17 квітня 1997 р. № 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/594/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.05.2019).

12. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16 липня 1999 р. № 991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14> (дата звернення: 29.05.2019).

13. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1075. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14> (дата звернення: 29.05.2019).

14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 29.05.2019).

15. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii> (дата звернення: 29.05.2019).

16. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 29.05.2019).

17. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академії наук та статусу їх майнового комплексу : Закон України від 07 лютого 2002 р. № 3065. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3065-14> (дата звернення: 29.05.2019).

18. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09 липня 2010 р. № 2480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17> (дата звернення: 29.05.2019).

19. Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3041. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3041-17> (дата звернення: 29.05.2019).

Анотація

Харченко Н. П. Структура правового режиму: загальнотеоретична характеристика. – Стаття.

У статті акцентується на тому, що питання структури правового режиму є важливим елементом комплексного та системного пізнання правового режиму як загальнотеоретичної конструкції. Адже характеристика будь-якого правового режиму розкривається винятково через окреслення особливостей тих чи інших його елементів. Саме від вибору конкретних складових правового режиму здійснюються різні упорядковуючі впливи на конкретні суспільні відносини. Розглянуто структуру правового режиму, окреслено наукові пози-

ції щодо виокремлення елементів правового режиму, особливості застосування цієї категорії у вітчизняному законодавстві, а також надано авторське бачення структури правового режиму. Дослідження вітчизняних нормативно-правових актів, які визначають окремі види правових режимів, уможливило дійти висновку про правову неунормованість структурних елементів правового режиму. Висновується, що структура правового режиму доволі поверхнево окреслюється в загальнотеоретичних доктринальних працях. Натомість бачення цієї проблематики в галузевих наукових розробках у цій сфері є доволі плюралістичним.

Констатовано, що основу будь-якого правового режиму складають нормативно-правові акти, які встановлюють особливий порядок діяльності у тих або інших сферах, що проявляється через мету та завдання встановлення правового режиму, особливості правового статусу уповноважених державних органів, що спеціально створені або наділені повноваженнями формувати та підтримувати відповідний режим або органів місцевого самоврядування; регламентацію поведінки суб'єктів права та їх взаємовідносин; систему контролю та відповідальності у разі порушення відповідного правового режиму та спеціальні організаційні, технічні, матеріально-фінансові засоби забезпечення відповідного правового режиму.

Ключові слова: режим, правовий режим, структура правового режиму, елементи структури правового режиму

Summary

Kharchenko N. P. The structure of legal regimes: the general theoretical characteristic. – Article.

The article emphasizes that the question of the structure of the legal regime is an important element of the complex and systematic knowledge of the legal regime as a general theoretical construction. After all, the characterization of any legal regime is revealed solely because of the delineation of the features of those and other elements of it. It is from the choice of specific components of the legal regime that various ordering influences on specific social relations are carried out. The structure of the legal regime is considered, the scientific positions regarding the distinguishing elements of the legal regime, the peculiarities of the use of this category in the domestic legislation are outlined, as well as the author's vision of the structure of the legal regime. The study of domestic normative legal acts, which determine certain types of legal regimes, made it possible to conclude that the legal structure of the legal regime is legal in nature. Instead, the vision of this issue in sectoral research in this area is rather pluralistic. It is stated that the basis of any legal regime is the normative legal acts that establish a special procedure of activity in those or other spheres, which finds its manifestation through the purpose and tasks of establishing a legal regime, especially the legal status of authorized state bodies that are specially created or endowed the authority to form and maintain an appropriate regime or local self-government bodies; regulation of the behavior of subjects of law and their relationship; a system of control and liability in case of violation of the relevant legal regime and special organizational, technical, material and financial means of providing the appropriate legal regime.

Key words: regime, legal regime, structure of the legal regime, elements of the structure of the legal regime.

УДК 340.113 + 340.134

Ю. В. Шапран
аспірант кафедри теорії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ТА ПОЛІТИЧНОГО ПЛЮРАЛІЗМУ: КАТЕГОРІАЛЬНИЙ ВИМІР

Вступ. Сьогодні в Україні проходять складні процеси перебудови державно-владних і правових інституцій, що відбувається крізь призму загальних трансформаційних змін у суспільстві, зорієнтованих на пріоритет європейських цінностей. Це зумовлює необхідність постійного оновлення вітчизняної законодавчої бази, модернізації функціонального призначення органів державної влади та місцевого самоврядування. Фактично здійснюються пошуки оптимального співвідношення між всіма гілками влади з метою забезпечення ефективного впорядкування відносин у різноманітних сферах суспільного життя. Досягнення відповідних результатів здійснення державотворення та правотворення можливо виключно шляхом неухильного дотримання принципу науковості, наявності ґрунтовних напрацювань у сфері правової науки, взаємозв'язку правової науки, законотворчості й правозастосування. Ефективність державотворчих і законотворчих процесів, їх результативність залежить від рівня розвитку юридичної діяльності.

Проблема розуміння законотворчості та політичного плюралізму в сучасній вітчизняній юридичній науці опрацьовується як загальною, галузевою, так і порівняльно-правовою теорією. Існують здобутки у праворозумінні зазначених понять в умовах трансформаційних процесів в Україні, а також в осмисленні своєрідності правової реальності України та її інтеграції в міжнародний і європейський правовий простір.

До одного з важливих, але малодосліджених питань, яке має вагоме значення у сфері загальнотеоретичних досліджень правотворчої діяльності, слід відносити дослідження законотворчості та політичного плюралізму. Таке дослідження є важливим з огляду на призначення правових норм у правовій регламентації діяльності учасників суспільних відносин. Крім того, такі вітчизняні та зарубіжні вчені-правознавці, як С. Алексєєв, А. Венгеров, О. Зайчук, С. Зівс, С. Кечекьян, С. Комаров, В. Копейчиков, М. Марченко, М. Матузов, А. Демін, А. Малько, Н. Оніщенко, П. Рабінович, О. Скакун та ін. переважно досліджують окремі аспекти законотворчості та політичного плюралізму, наприклад їх зміст, форму чи сутність. Поза увагою залишаються питання їх категоріального виміру, співвідношення як самостійних категорій, удосконалення їх понятійного визначення, відмежування вказаних категорій, подолання дис-

кусійності розуміння законотворчості та політичного плюралізму в юридичній науці.

Звернення до зазначеної тематики не випадкове, оскільки процеси демократизації й оновлення української держави і суспільства значно розширили спектр проблем, пов'язаних із політичним плюралізмом і потребують наукового осмислення. Однією з проблем є співвідношення та взаємодія політичного і правового життя, а також визнання політичного плюралізму одним із конституційних принципів організації та функціонування державності, поряд із такими принципами, як народовладдя, верховенство закону і поділ влади, що передбачає його вплив на всі сфери, в т. ч. і на правову.

Не варто забувати і про те, що політичний плюралізм, забезпечуючи консенсус інтересів різних соціальних груп, підтримуючи рівновагу між ними, становить певну гарантію збереження і зміцнення демократичних традицій державності загалом, відбиваючись і в законотворчості, ускладнюючи його монополізацію і включення в текст нормативних актів положень, що відображають інтереси лише конкретних, в т. ч. і політично активних груп. Таким чином, проблематика співвідношення політичного плюралізму і законотворчості, політико-правовий аналіз історичного досвіду і визначення шляхів і перспектив їх подальшого розвитку має як теоретичну значимість, що виражається в: а) розробці категоріального апарату юридичної науки, зокрема таких понять, як «політичний плюралізм» і «законотворчість»; б) розгляді ознак, змісту, суб'єктів їх взаємовпливу та форм реалізації, так і практичний інтерес щодо особливостей політичного плюралізму в Україні та тенденцій його взаємодії з законотворчістю, що веде до розв'язання інших політико-правових проблем, і є актуальною у вітчизняній і зарубіжній науці.

Мета статті. Враховуючи наукову доцільність дослідження питань співвідношення політичного плюралізму та законотворчості крізь призму їх категоріального виміру, метою цієї наукової роботи є: по-перше, на підставі аналізу доктринальних підходів до визначення понять «політичний плюралізм» і «законотворчість» обґрунтувати їх самостійність у понятійно-категоріальному апараті юридичної науки; по-друге, виокремити критерії співвідношення законотворчості та політичного плюралізму як самостійних категорій юридичної науки.

Основна частина. Поняття «політичний плюралізм» і «законотворчість» є взаємопов'язаними, оскільки належать до системи правових понять і категорій, загалом стосуються феномену утворення права. Насамперед спробуємо проаналізувати й узагальнити доктринальні підходи до їх визначень. У юридичній літературі процес, що стосується творення законів у парламенті, називається законотворчістю. Законотворчість є важливим видом правотворчої форми правової діяльності, однією з важливих правових форм здійснення функцій держави. Будучи явищем, змістом якого є створення та прийняття законодавчих актів, їх зміни, доповнення та припинення, безпосередньо спрямованою на здійснення функцій держави, вона здійснюється у межах відповідного правового поля. Саме для забезпечення ефективної законотворчості необхідна наявність комплексу правових норм, що її забезпечують. Тому відсутність законодавчо закріплених основ здійснення законотворчості, породжує чималі проблеми. Одним із таких є різноманіття підходів до визначення поняття «законотворчість», що дозволяє дійти висновку про її ототожнення із суміжними правовими категоріями. Здебільшого науковці поняття «законотворчість» вживають в одному й тому самому значенні, як і поняття «законодавча діяльність». Більше того, поняття «законотворчість» у юридичній літературі вживається епізодично та переважно його значення розкривається через зміст і значення іншого поняття – «законодавча діяльність», у зв'язку з чим нерідко це поняття замінюється поняттям «законодавча діяльність», що призводить до повного їх ототожнення.

Спробуємо більш детально проаналізувати доктринальні підходи до визначення поняття «законотворчість». Як вважають вчені, законотворчість – це діяльність вищого законодавчого органу держави, пов'язана з підготовкою, прийняттям, зміною, скасуванням законів або призупиненням їх дії [1, с. 252]; стосується прийняття (створення), зміни, включаючи доповнення та виправлення, або скасування норм права [2, с. 156; 3, с. 377]; є націленою та функціонально окресленою діяльністю суб'єктів в межах як законодавчого, так і законопроектного процесів [4, с. 18]; за своєю сутністю виявляється у зведенні державної чи громадської волі в закон [5, с. 86; 6, с. 118] тощо.

Цікавим є підхід до розуміння законотворчості, обґрунтований В.В. Лазаревим. Вчений визначає законотворчість як вихідну форму реалізації права державою [3, с. 378], відповідно розкриває її крізь призму форми прояву, водночас дискусійною виглядає думка вченого про особливості такої форми, яка стосується реалізації права державою, оскільки не визначено як воно виникає та формалізується, а також як надалі має бути реалізоване. Подібну думку ще раніше обґрунтовували О.В. Міцкевич та

А.С. Піголкін [7, с. 25; 8, с. 78]. Іншими дослідниками, наприклад, О.І. Ющиком [9, с. 68], обґрунтовується самостійність поняття «законотворчість», яке у своєму змісті співвідноситься із поняттям «законотворча діяльність». Зокрема, «законотворчість» визначається як процес створення правових норм, викладених у законах, і здебільшого зводиться до характеристики законодавчої процедури, оскільки починається з опису її першої стадії – законодавчої ініціативи, що розглядається парламентом як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Законотворчість, на думку автора, є «квінтесенцією законодавчої діяльності, її, так би мовити, матеріальним субстратом, її змістовною основою, оскільки без вироблення й формулювання необхідного змісту законодавчих актів вказана діяльність є чимось безпредметним» [10, с. 32]. Законотворча діяльність визначається як форма прояву активної поведінки уповноважених суб'єктів, що стосується роботи над підготовкою проекту законодавчого акту, його внесення до парламенту, обговорення, голосування, прийняття та введення в дію [10, с. 33].

Однак існують і діаметрально протилежні твердження. Так, О.Г. Мурашин зазначає, що «законотворчість» і «законодавча діяльність» – поняття не тотожні, оскільки різняться між собою за обсягом і змістом, а також за суб'єктним складом. Автор зазначає, що не всі дії щодо створення закону, в широкому сенсі, охоплюються поняттям законодавчої діяльності, відтак процес створення закону у широкому його розумінні пропонується називати законотворчою діяльністю або законотворчістю [11, с. 12]. На думку Н.Л. Омелченка, під законодавчою діяльністю слід розуміти діяльність законодавчого органу, пов'язану з розробкою, прийняттям закону та введенням його в дію. В основу характеристики законодавчої діяльності, яка, власне, є змістом законодавчої влади, вчений вкладає ідеї її самостійності як правового явища, приналежності до різновидів правотворчої діяльності, ролі як основної конституційно-правової форми прийняття законів держави [12, с. 13].

Аналіз наукових підходів до розуміння законотворчості можливо було б продовжувати, однак переважна більшість поглядів вчених засновується на виокремленні окремих ознак чи властивостей досліджуваного явища, що закладається в основу його понятійного формулювання. Такими ознаками (властивостями) виокремлюються процесуальність законотворчості, її суб'єктно зумовлений характер, зміст законотворчості, її роль та значення, місце в системі правотворчої діяльності тощо. Таким чином, провівши аналіз наукових підходів до розуміння законотворчості, можемо дійти висновку про незавершене осмислення поняття «законотворчість» у юридичній науці, що потребує окремого дослідження в юриспруденції,

особливо крізь призму відмежування від інших суміжних понять юридичної науки (правотворчість, нормотворчість, правоутворення, а також політичний плюралізм).

У наукових джерелах відсутні положення про розмежування зазначених понять. Ми маємо ситуацію, коли погляди одних вчених зводяться до позиції, що ці поняття різняться за змістом, структурою, обсягом і правовою регламентацією, інші не розмежовують їх. Вважаємо, що зміст цих понять близький, за окремими аспектами певною мірою споріднений, однак вони не є тотожними. Політичний плюралізм є багатоаспектним поняттям, яке може бути розглянуто і як політичний інститут, і як принцип демократичної держави, і як стан або явище суспільства. У сучасних демократичних державах політичний плюралізм є одним із головних принципів, що дозволяє говорити про його вплив на всі сфери суспільного життя, включаючи правову.

Поняття «політичний плюралізм» вперше було сформульовано Г. Дж. Ласкі, яким було розроблено доктрину політичного плюралізму. Вчений висловлював думку про те, що «державна не є вищою асоціацією серед громадських організацій, а лише однією серед багатьох організацій-корпорацій, спілок, церков, товариств всякого роду, з якими перебуває в постійній боротьбі за людську лояльність і слухняність» [13, с. 609]. Далі ідеї політичного плюралізму знайшли відображення в неоліберальних доктринах: інституціоналізму М. Оріу, теорії груп тиску А. Бентлі і концепціях плюралістичної демократії Ж. Бюрдо і М. Дюверже [14, с. 537, 539]. Сучасні науковці до ранніх теорій політичного плюралізму відносять праці А. де Токвіля, І. Канта, Е. Дюргейма. Політичний плюралізм розглядається як принцип організації суспільного життя, реалізація та гарантування якого має здійснювати держава в особі уповноважених нею суб'єктів, забезпечуючи реалізацію її політики. Окрім того, політичний плюралізм визнається особливою цінністю, що пов'язується зі ставленням і сприйняттям його людьми: для когось він має велику цінність, для когось меншу або ж ніяку. На це звертав увагу відомий німецький філософ І. Кант, вказуючи на те, що плюралізм є таким способом мислення, за яким на протигагу егоїзмові людина вважає себе не довершеним світом, а лише одним із членів суспільства [15, с. 487-488].

Визначення поняття «політичний плюралізм» переважно представлено в політологічній літературі. Зокрема, плюралізм політичний визначається як поєднання нормативної та владної складової частини, оскільки, з одного боку, він є нормативним визнанням допустимості різних поглядів, підходів, позицій, концепцій у суспільно-політичній сфері, а з іншого – здійсненням влади привзаємодії і врівноваженням одним одного, декількох або

значної кількості суб'єктів політичних відносин [16, с. 70-71]. Окрім того, політичний плюралізм розглядається також як визнання факту наявності багатопартійності, різних об'єднань, рухів, спілок, організацій, формувань [17, с. 10] тощо.

Висновки. Категоріальний вимір співвідношення законотворчості та політичного плюралізму варто провести крізь призму їх розмежування одне від одного, що дозволить визначити їх спільні ознаки й удосконалити визначення вказаних понять. Тому зупинимося саме на розмежуванні понять «законотворчість» і «політичний плюралізм», що становитиме методологічну основу для їх подальшого категоріального розуміння в межах понятійно-категоріального апарату юридичної науки. Вважаємо, що таке розмежування варто провести за комплексом критеріїв, а саме:

1) залежно від сфери реалізації законотворчості реалізується виключно в правовій сфері, на відміну від політичного плюралізму, що може бути втілена як у правовій, так і в інших сферах життєдіяльності суспільства, особливо в політичній, соціокультурній, релігійній тощо. О.В. Богачова вказує на те, що характерним компонентом законотворчого процесу як сфери суспільних відносин є участь і взаємодія різних уповноважених органів, організацій, зацікавлених осіб з метою забезпечення суспільних відносин належним рівнем законодавчого регулювання, або суб'єктів законотворчості [18, с. 209-232]. Політичний плюралізм реалізується в політичній сфері суспільства через діяльність політичних партій, які забезпечують участь усіх громадян України в політичному житті суспільства, впливають на державну владу, беруть участь у формуванні органів влади і контролі за їх діяльністю. Причому політичною сферою реалізації політичний плюралізм не обмежується, він знаходить своє поширення і в правовій сфері (наприклад, при формуванні засад правової політики), і в соціокультурній сфері (наприклад, у визначенні релігійної політики держави), і в економічній сфері (наприклад, в межах реалізації економічної політики) тощо;

2) залежно від засобів здійснення, законотворчість здійснюється виключно за допомогою юридичної техніки як сукупності юридико-технічного інструментарію формалізації законодавчого акта, що використовуються уповноваженими суб'єктами відповідно в межах стадій законодавчого процесу. У свою чергу політичний плюралізм здійснюється засобами політичного впливу, які не пов'язані із юридико-технічними правилами оформлення політичних рішень, а стосуються реалізації політичних прав та інтересів;

3) залежно від правових наслідків законотворчість призводить до прийняття або відхилення законодавчих актів, тим самим обумовлює виникнення юридичного факту. Вказане

підкреслюється і в поглядах вчених. Законотворчість шляхом здійснення процесуальної діяльності з підготовки, обговорення і прийняття законів вищими представницькими органами законодавчої влади (парламентами) або безпосередньо населенням шляхом референдуму зумовлює встановлення, зміну або скасування норм права [19, с. 135], закріплених у положеннях відповідних законодавчих актів. Окрім того, зазначається про націленість законотворчості на прийняття законодавчих актів, що опосередковано професійною діяльністю уповноважених суб'єктів в межах як законодавчого, так і законопроектного процесів набуваючи ознак юридичного процесу і об'єктивуючись у певну процесуальну форму [20, с. 18]. У свою чергу наслідками політичного плюралізму є створення такого політичного середовища, в якому всі суб'єкти політичної системи мають рівні можливості для реалізації політичних прав та інтересів.

Література

1. Машков А.Д. Теорія держави і права : підручник. Київ : ВД «Дакор», 2016. 492 с.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Юрист, 2002. 512 с.
3. Лазарев В.В. Проблемы общей теории jus : учебник. Москва : Норма-Инфра, 2012. 656 с.
4. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура. *Право України*. 2002. № 5. С. 17-21.
5. Демин А. В. Теория государства и права : курс лекций. Москва : ИНФРА – М, 2002. 184 с.
6. Общая теория государства и права : в 2 т. / отв. ред. В.С. Петров, Л.С. Явич. Ленинград : Изд-во Ленинградского университета, 1974. Т. 2. 329 с.
7. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. Москва : Юрид. лит., 1974. 319 с.
8. Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации». *Государство и право*. 1992. № 7. С. 76-86.
9. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. Київ : Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
10. Ющик О.І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 44 с.
11. Мурашин О.Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2 (11). С. 10-15.
12. Омельченко Н.Л. Конституційно-правові основи здійснення законодавчої функції Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 18 с.
13. Политическая энциклопедия : в 2 т. / науч.-ред. совет : Г.Ю. Семигин и др. Москва : Мысль, 1999. Т. 1. 877 с.
14. История политических и правовых учений : учебник / под ред. О.Э. Лейста. Москва : Юрид. лит., 1997. 576 с.
15. Філософський енциклопедичний словник / голова редкол. В.І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
16. Политический плюрализм. История и современные проблемы : межвузовский сборник / под ред. Л.В. Сморгунова. Санкт-Петербург, 1992. 120 с.
17. Маркин Г.Н. Политический плюрализм и проблемы консолидации современного российского общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук. Москва, 1993. 18 с.
18. Богачова О.В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 238 с.
19. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2004. 144 с.
20. Бойко Ю. Законотворчість: поняття та структура. *Право України*. 2002. № 5. С. 17-21.

Анотація

Шапран Ю. В. Співвідношення законотворчості та політичного плюралізму: категоріальний вимір. – Стаття.

Автором розкрито актуальність наукового дослідження теоретико-правових аспектів законотворчості та політичного плюралізму. Визначено теоретичне та практичне значення досліджень. Встановлено, що проблема співвідношення політичного плюралізму і законотворчості має важливе теоретичне значення, що виражається в: а) розробці категоріального апарату юридичної науки, зокрема таких понять, як «політичний плюралізм» і «законотворчість»; б) з'ясуванні особливостей, змісту, суб'єктів їх взаємного впливу та форм реалізації, а також практичного інтересу до особливостей політичного плюралізму в Україні та тенденцій його взаємодії з законотворчістю, що призводить до вирішення інших політичних і політичних питань. У статті проаналізовано зародження та розвиток наукових уявлень про законотворчість і політичний плюралізм. Розкрито стан доктринальної розробки питань співвідношення законотворчості та політичного плюралізму. Обґрунтовано самостійності понять «законотворчість» і «політичний плюралізм» у понятійно-категоріальному апараті юридичної науки. Доведено, що категоріальний вимір співвідношення між законотворчістю та політичним плюралізмом має здійснюватися крізь призму їх розмежування одне від одного, що в майбутньому дозволить визначити їх спільні риси й удосконалити визначення цих понять. Встановлено відмінність між поняттями «законотворчість» і «політичний плюралізм», які становлять методологічну основу для їх подальшого категоричного розуміння в рамках понятійно-категоріального апарату юридичної науки. Обґрунтовано, що таке розмежування має здійснюватися відповідно до системи критеріїв, а саме: залежно від обсягу реалізації, засобів реалізації та правових наслідків.

Ключові слова: закон, законотворчість, політика, політичний плюралізм, законодавча діяльність, правотворчість.

Summary

Shapran Yu. V. The relationship between lawmaking and political pluralism: categorical dimension. – Article.

The author reveals the relevance of scientific research of the theoretical and legal aspects of lawmaking and political pluralism. The theoretical and practical significance of the research is determined. The problem of the relation between political pluralism and lawmaking, the political and legal analysis of historical experience and the definition of ways and prospects for their further development has theoretical significance, which is expressed in a) the development of a categorical apparatus of legal science, in particular concepts such as «political pluralism» and «lawmaking»; b) consideration of the features, content,

subjects of their mutual influence and forms of implementation, as well as practical interest in the features of political pluralism in Ukraine and the tendencies of its interaction with lawmaking, which leads to the solution of other political and legal problems, and is relevant in the domestic and foreign science.

The paper analyzes the origin and development of scientific ideas about lawmaking and political pluralism as legal phenomena. The state of doctrinal development of questions of correlation of lawmaking and political pluralism is revealed. The independence of lawmaking and political pluralism in the conceptual-categorical apparatus of legal science is substantiated. It is proved that the categorical measurement of the relation between law-making

and political pluralism should be conducted through the prism of their differentiation from each other, which in the future will allow to determine their common features and improve the definition of these concepts. The distinction between the concepts of «lawmaking» and «political pluralism», which will form the methodological basis for their further categorical understanding within the conceptual-categorical apparatus of legal science, has been resumed. It is substantiated that such a distinction should be carried out according to a set of criteria, namely, depending on the scope of implementation, the means of implementation and legal implications.

Key words: law, law act making, politics, political pluralism, legislative activity, lawmaking.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.951:339.543

А. Б. Калюта
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ТРАНСКОРДОННОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ

Постановка проблеми. Світова спільнота переживає глобальну діджиталізацію всіх сфер суспільного життя. У царині світової торгівлі одне з ключових місць посідає цифрова трансформація економіки. Саме цифрова трансформація економіки докорінно змінює способи, якими підприємці й споживачі купують і продають товари, пропонуючи більш широкий споживчий вибір, і більш широкий доступ до покупців з боку мікро-, малих і середніх підприємств [1]. Натепер електронна комерція пропонує велетенські можливості для економічного росту й конкурентоспроможності різних країн, надаючи нові рушійні сили, розробляючи нові режими торгівлі, виводячи нові споживчі тренди й створюючи нові робочі місця.

Експоненційний ріст електронної комерції, зокрема нових торгових схем, включаючи ріст транзакцій між комерційною організацією й споживачами і взаємини між споживачами, і підвищення ролі споживачів в індивідуальних транзакціях створює кілька нових задач для держав і підприємців, а саме: спрощення процедур торгівлі, безпеки й захисту, захисту суспільства, точного й ефективного збору податків і мит. Методи збору податків натепер не є досить ефективними для динаміки потоків електронної комерції.

Ключові проблеми, викликані ростом електронної комерції, створюють безпрецедентні умови для розвитку держав та неурядових зацікавлених сторін електронної комерції в сучасних умовах.

Крокування у ногу з вимогами часу потребує адекватного вимірювання потоків транскордонної електронної комерції, вирішення проблем використання сучасних технологій для спрощення законної торгівлі, зокрема для мікро-, малих і середніх підприємств. У таких складних глобальних процесах, що охоплюють світову спільноту, важко переоцінити роль митних адміністрацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема міжнародно-правового регулювання електронної комерції найбільшого розроблення здобула в західноєвропейській науці. Питанню діяльності митних адміністрацій в умовах елек-

тронної комерції натепер не присвячено досить уваги. Для ефективної правової регламентації насамперед необхідна розробка спільних норм, що стосуються електронної економічної діяльності (електронного документообігу та електронного підпису, визначення порядку здійснення та прийняття електронних повідомлень, встановлення часу і місця прийому і відправки повідомлень, ідентифікації відправника й адресата, забезпечення безпеки обміну електронними повідомленнями, впорядкування питань податкового, митного та валютного законодавства тощо).

Мета статті полягає в аналізі основних міжнародних актів, які мають бути взяті за основу під час розробки національних законів, що стосуються діяльності митних адміністрацій у царині електронної комерції.

Результати. Ріст торгівлі, здійснюваний шляхом електронної комерції, створив величезні можливості для світової економіки, забезпечивши нові рушійні сили, утворивши нові режими торгівлі, створивши нові споживчі тренди й нові робочі місця, організував нові канали збуту. Безпрецедентний ріст електронної комерції здійснив революцію у сфері маркетингу, продажу і придбання товарів, розширив асортимент, а також варіанти відвантаження, оплати й доставки. Однією з основних рис електронної комерції є створення сприятливого середовища для мікро-, малих і середніх підприємств через більш широкий доступ до закордонних ринків, що призвело до інклюзивної й робастної (від англ. *robustness*, від *robust* – «надійний», «сильний», «стійкий») глобалізованої торгівлі. Водночас електронна комерція, зокрема, транзакції між комерційною організацією й споживачами і взаємини між споживачами, ставить низку викликів як для країн, так і для підприємців. Зокрема, ці питання торкнулись митних адміністрацій по усьому світу, оскільки саме митні адміністрації мають вирішувати зростаючі проблеми, пов'язані з ростом обсягів товарів, робіт та послуг, відсутністю глобальних стандартів і принципів, і підвищенням ризиків перетинання кордону.

Можна виділити три основні напрями, в царині яких необхідно розпочинати рух для подальшого вдосконалення системи електронної торгівлі в межах діяльності митних адміністрацій.

По-перше, спрощення процедур торгівлі й безпека. Цей напрям включає у себе декілька складників:

- гарантування швидкості та ефективності процесу митного очищення для зростаючого обсягу транзакцій;

- керування переходом від декількох великих/об'ємних поставок до великої кількості поставок малої вартості й малого обсягу;

- менеджмент ризиків, які виникають через обмежене знання імпортерів і учасників ланцюгу поставок електронної комерції (новий клас продавців і покупців/випадкові відправники й покупці вантажу);

- гарантування якості даних (точність і адекватність отриманих даних);

- визначення законодавчої ролі і відповідальності операторів електронної комерції на допомогу урядам.

По-друге, чесний і ефективний збір мит і податків має забезпечити виявлення «малозначних» злочинів або зловживань для незаконних цілей торгівлі (поділ поставок, занижена оцінка тощо), гарантування відповідності правилам класифікації й походження товарів та інтегрування електронної комерції в традиційну торгівлю.

По-третє, захист суспільства від використання електронної комерції злочинцями. Реалізація цього напрямку можлива за умови створення спеціалізованих відділів (підрозділів), які будуть шукати в мережі інформацію, корисну для запобігання, виявлення, розслідування й переслідування митних злочинів (наркоторгівля, контрафакт і піратські товари, незаконні фінансові потоки, відмивання грошей тощо). Важливим кроком стане поліпшення міжнародного співробітництва й гарантування виконання угод про взаємну правову допомогу, для сприяння розслідуванням і переслідуванням, коли вебсайти перебувають за межами конкретної країни. Максимальне використання наявних технологій, особливо з аналізу даних, інакше кажучи, діджиталізація державного сектору.

З метою розв'язання нагальних питань Всесвітня митна організація (ВМО) створила «Робочу групу з електронної комерції» (Working Group on E-Commerce (WGEC)), до якої ввійшли представники від урядів, приватного сектору, міжнародних організацій, операторів електронної комерції/посередників і наукового співтовариства, щоб обговорити можливості й проблеми електронної комерції, розробити колаборативні рішення для найбільш ефективного вирішення поточних і майбутніх проблем [2].

Починаючи з 2017 року фахівці ВМО докладно проаналізували ключові рушійні сили електронної комерції, дослідили наявні бізнес-моделі

і розглянули поточні та ймовірні майбутні тренди, на основі значних наукових надбань. Так, ключовими характеристиками транскордонних транзакцій електронної комерції, які роблять виклик сучасній системі митного очищення, є, по-перше, своєчасність доставки потоку товарів; по-друге, велика кількість пакувань малого розміру; по-третє, участь невідомих учасників (продавців, покупців тощо); по-четверте, відсутній процес (процедура) повернення товарів, а відповідно, і грошей. За результатами проаналізованих даних були розроблені Стандарти, принципи й рекомендації, що полегшують транскордонну електронну комерцію способом, який відповідає потребам промисловості, споживачів і регулятивних органів.

Основоположним законодавчим підґрунтям для подальшої діяльності митних адміністрацій у сучасних умовах стало прийняття міжнародним митним співтовариством Луксорської Резолюції про транскордонну електронну комерцію. Так, Комісія з політики при ВМО (The WCO Policy Commission (PC)) на своєму засіданні, проведеному 4-6 грудня 2017 р. у єгипетському місті Луксор, урахувавши зростання ролі електронної комерції, одностайно прийняла Луксорську Резолюцію «Про керівні принципи для транскордонної електронної комерції» [3].

Луксорська Резолюція коротко описує керівні принципи для транскордонної електронної комерції, розглядаючи вісім важливих аспектів, а саме:

- попередні електронні дані й менеджмент ризиків;

- спрощення процедур торгівлі й спрощення формальностей;

- безпека й захист;

- збір доходів;

- вимірювання та аналіз;

- партнерство;

- інформування громадськості, пропаганда й підвищення компетентності;

- нормативно-правова база.

Реалізація положень, приписів, норм Луксорської Резолюції допоможе митним адміністраціям і іншим державним установам, підприємцям і решті зацікавлених сторін у ланцюжку транскордонної електронної комерції координувати й краще реагувати на поточні й майбутні проблеми електронної комерції.

Крім того, з урахуванням релевантності цієї теми й необхідності поліпшення стану роботи Всесвітньої митної організації і координації її теперішніх зусиль Комісія з політики при ВМО (The WCO Policy Commission (PC)) також видала «Комюніке до Одинадцяті конференції на рівні міністрів СОТ (КМ11)» [4]. Конференція на рівні міністрів є вищим органом Світової організації торгівлі, який приймає її рішення. Ця конференція була проведена в Буенос-Айресі (Аргентина) 10-13 грудня

2017 р., у ній взяли участь міністри торгівлі й інші вищі офіційні особи із 164 країн-членів СОТ.

Генеральний секретар ВМО Куніо Мікурія привітав прийняття Луксорської Резолюції й видання «Комюніке до СОТ КМ11» як надійну основу для створення рамкових стандартів електронної комерції й відповідних робочих планів/планів впровадження із фіксованими строками, щоб сприяти подальшому розвитку транскордонної електронної комерції, при цьому ефективно вирішуючи виникаючі проблеми. Генеральний секретар Мікурія додав: «Я радий прийняттю цих документів, і вимагаю, щоб Митні управління й усі учасники електронної комерції застосовували принципи, викладені в Луксорському рішенні, щоб максимально скористатися величезними можливостями швидко зростаючої електронної комерції, і продовжувати працювати над створенням безпечного й стійко зростаючого середовища електронної комерції» [5].

Визнаючи потребу в адекватному вимірюванні потоків транскордонної електронної комерції, важливість ролі митних адміністрацій у такому вимірюванні, щоб приймати рішення за гарної поінформованості, виконувати оцінку ризиків, аналіз торгової статистики й доходу, вимірювати показники ефективності (включаючи вартість збору мит та податків), і обмінюватися інформацією, враховуючи різні рівні цифрової трансформації й відповідної недостатності, а також проблеми у готовності й доступності засобів інформаційних технологій (ІТ) і ІТ-рішень (цифрова нерівність) серед Членів ВМО і ділових кіл, Луксорська Резолюція схвалила принципи транскордонної електронної комерції для створення рамкових стандартів електронної комерції. Розглянемо більш детально ці принципи.

Принцип попередніх електронних даних й менеджменту ризиків. Цей принцип полягає у створенні законодавчої й політичної бази для електронного обміну даними між усіма сторонами, які беруть участь у міжнародному ланцюзі поставок, з урахуванням застосованого законодавства, зокрема, менеджмент даних, включаючи безпеку даних, конфіденційність, захист даних, закон про конкуренцію. Впровадження рішень, які полегшують подачу своєчасних і точних попередніх електронних даних, використовуючи серед іншого релевантні інструменти Всесвітньої митної організації, з належною увагою до таких аспектів: своєчасність даних (перед в'їздом – митне очищення)/ (перед відвантаженням – оцінка ризику для безпеки); стандарти обміну електронними повідомленнями; якість даних (включаючи опис виробу). Також необхідно враховувати можливі джерела даних, включаючи нові бізнес-моделі електронної комерції, що обробляють дані з різних джерел – транзакції, платежі, логістика. Сторони, які можуть надавати дані, включають серед іншого: електронні провайдери/електронні платформи,

відправники вантажу, експортери, імпортери, посередники (наприклад, експрес-служби, пошта, митні брокери, платіжні системи), дані, надані добровільно, щоб сприяти спрощенню торгівлі.

Необхідним елементом реалізації принципу попередніх електронних даних і менеджменту ризиків є створення механізмів для обміну попередньою електронною інформацією між поштою й митною адміністрацією з метою встановлення орієнтирів спрощення торгівлі, використання робіт, розпочатих у рамках Контактного комітету ВМО/Всесвітній поштовий союз (ВПС) – включаючи «Спільні стандарти ВМО-ВПС на митні й поштові повідомлення»; гарантування узгодження даних від початку (попереднє повідомлення даних) до кінця (бухгалтерська звітність) і повторне використання даних по всьому ланцюгу поставок.

Другий складник принципу, менеджмент ризиків, використовує величезний обсяг даних, згенерованих у середовищі електронної комерції, для розробки й впровадження автоматизованих процесів менеджменту ризиків на основі інструментів ВМО. Використання попередньої інформації про вантаж і методологію скринінгу у всіх видах транспорту в максимально можливому ступені, щоб поліпшити митний контроль. Застосування технології спостережень без втручання (non-intrusive inspection (НИ)) і втручання на основі ризиків, використовуючи сучасні методи аналізу даних, щоб полегшити законну електронну комерцію, і одночасно виявити й зупинити незаконну торгівлю. Наприклад, порівняння задекларованої інформації з відсканованими зображеннями товарів. Менеджмент ризиків на основі знань про підприємства й паттерн має стати основою вищевказаного процесу. Виявлення всіх релевантно зацікавлених сторін, включаючи «невідомих гравців» (наприклад, приватні особи, випадкові відправники), щоб вирішувати відповідні питання шляхом створення моделі валідації даних – робастна система контролю аутентичності або надійних джерел даних, визнаних у всьому світі.

Межі цього принципу мають сприяти співробітництву й узгодженості між митними адміністраціями й іншими державними установами на різних рівнях (національному/регіональному), включаючи обмін інформацією, підвищення компетентності й обмін належними практиками, щоб прийняти/поліпшити системи менеджменту ризиками цих установ. Це дасть змогу вивчити можливості для спільного використання інформації державою й приватним сектором у рамках застосованого законодавства. Співробітництво з питань обміну даними має сприяти блокуванню доступу постачальників тих вебсайтів/платформ, які займаються торгівлею незаконними товарами.

Принцип попередніх електронних даних й менеджменту ризиків є міжсекторальним, він

ураховує й підтримує такі інші принципи: спрощення процедур торгівлі, захист і безпека, збір мит та податків, вимірювання і аналіз.

Принцип спрощення процедур торгівлі й спрощення формальностей. Цей принцип має спростити порядок і процедури щодо зростаючих обсягів малих поставок (посилок). Досягнення реалізації цього принципу можливе за рахунок консолідованих коротких описів ввезених/вивезених товарів (на основі бухгалтерської звітності), подавані підприємствами/приватними особами й посередниками, з періодичною оплатою всіх релевантних мит і податків, з дотриманням регулюючих вимог і наданням фінансового забезпечення/гарантії, як потрібно. У разі необхідності спрощені вимоги можуть застосовуватися до визначення походження товарів, вартості й класифікації.

Суттєвим складником принципу спрощення процедур торгівлі й спрощення формальностей є налагодження стимулювання електронного доступу митних адміністрацій до релевантних даних/документів операторів, які зберігаються в системах електронної комерції або на централізованих національних електронних платформах, приєднаних до платформ операторів електронної комерції.

Важливим кроком на шляху реалізації принципу спрощення процедур торгівлі і формальностей стане прийняття або вдосконалення митних процедур, які передбачають прискорене вивільнення вантажів, зберігаючи відповідний митний контроль, на підставі «Принципу негайного випуску», включаючи використання скорочених вимог, беручи до уваги категоризацію поставок. Здійснювати обробку даних й інші формальності до прибуття товарів з метою прискорення випуску всіх поставок з низьким ризиком після прибуття.

Митні адміністрації мають координувати видачу дозволів по всіх установах, які контролюють перетинання кордону, за допомогою Єдиного вікна та ввести спрощені процедури повернення товарів/повернення грошей, такі як:

- контроль зворотних поставок шляхом узгодження вхідних і вихідних поставок і видачі «звільнення від експортного мита» на реімпорт;
- подача допоміжної документації після зворотної поставки (доказів, таких як експортна декларація й/або доказ скасування замовлення);
- електронна система повернення мит/повернення грошей на основі вимог несуперечності даних і ефективного узгодження між імпортною й зворотною поставкою (якщо/коли податки й мита вже були сплачені), включаючи дозвіл уповноваженими посередниками подавати заявку на повернення мита/повернення грошей від імені покупців.

Важливо використовувати партнерство із провайдерами/платформами електронної комерції, наприклад, включивши їх у програми «Уповноваженого економічного оператора» (Authorized

Economic Operator (AEO)) і в «Угоді про взаємне визнання» (Mutual Recognition Arrangements/Agreements (MRAs)) або інші заходи спрощення процедур торгівлі товарами.

Принцип безпеки й захисту. Основними компетенціями цього принципу є розробка та застосування профілів ризиків, які визначають надходження (вантажі) з високим ризиком, що створюють ризики для безпеки та захисту в каналах електронної комерції, зауваживши, що фактори ризику безпеки та захисту не сприймаються однаково всіма урядами. Визначення показників загрози безпеці (наприклад, небезпечних вантажів, товарів стратегічного контролю за торгівлею) дасть змогу митним адміністраціям поширити інформацію, якщо це доречно, між іншими адміністраціями, що дасть змогу покращити процеси та показники аналізу ризиків.

Важливим кроком на шляху реалізації цього принципу є поліпшення співробітництва митних адміністрацій з операторами електронної комерції.

Розробка й експлуатація засобів інформаційних технологій (ІТ), які виявляють незаконні канали збуту (наприклад, у темній мережі – *dark web*), сприятиме розумінню їх впливу на законні канали електронної комерції й прийняття відповідних контрзаходів.

Використання регіональних структур ВМО і торговельних організацій допоможе відфільтрувати і зібрати найкращі практики, що гарантуватиме ефективну організацію і застосування цих практик (щоб зробити їх корисними й доступними).

Принцип збору мит і податків. Для досягнення точного та ефективного збору доходів необхідно взяти релевантні й надійні дані якнайшвидше до імпортування, це полегшить ідентифікацію природи походження товарів та їхньої вартості, що дасть змогу точно й ефективно збирати мита і податки.

Новелою цього принципу є застосування альтернативних моделей збору мит і податків за допомогою ІТ-рішень, і тестування їх шляхом пілотних проектів або іншим способом. Моделі мають бути ефективними, масштабованими й гнучкими, і сприяти рівним умовам конкурентної боротьби для всіх учасників ринку.

Важливим є чітке визначення ролі та обов'язків електронних постачальників/платформ та посередників у ланцюгу поставок щодо збирання доходів і їх відповідне уповноваження.

Принцип вимірювання й аналізу. Передбачає необхідність створити набір загальної термінології й надійних механізмів, щоб точно вимірювати й аналізувати транскордонну електронну комерцію у тісному співробітництві з міжнародними організаціями, такими як СОТ, Відділ статистики ООН, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Конференція ООН з торгівлі і розвитку, Всесвітній поштовий союз (ВПС), Міжнародна організація цивільної авіації (ІСАО), Всесвітній економічний

форум, Група установ Всесвітнього банку, а також з національними органами статистики й зацікавленими сторонами електронної комерції.

Використовувати аналітичні дані і наявні можливості міжнародних організацій, електронних провайдерів/електронних платформ і інших зацікавлених сторін, щоб згенерувати тренди й аналіз для прийняття рішень на основі доказів з метою підтримання впровадження Керівних принципів і ефективного стійкого розвитку транскордонної електронної комерції.

Створити механізми, у тому числі відповідну законодавчу базу, для збору даних на «рівні позицій заводу», щоб полегшити розробку торгової статистики про електронну комерцію, при цьому реалізуючи спрощені процеси митного очищення (наприклад, консолідована спрощена коротка митна декларація).

Принцип партнерства. Розробити й поліпшити координування й партнерство між релевантними зацікавленими сторонами (включаючи митні адміністрації, інші державні установи, електронних провайдерів/електронні платформи, провайдерів логістичних послуг, міжнародні організації, наукове співтовариство, торгові організації, неурядові організації, соціальні мережі, фінансових посередників, пошту, експрес-служби, індивідуальних покупців (споживачів) і продавців). Тут можуть використовуватися й більш формальні угоди, такі як «Протоколи про взаєморозуміння» і «Програми надійних торгових партнерів».

Принцип інформування громадськості, пропаганда й підвищення компетентності. Відкрито й прозоро опубліковувати всю відповідну регулятивну інформацію, інформацію про політики і процедури, включаючи найкращі практики транскордонної електронної комерції.

Проводити інформування громадськості й пропаганду з таких питань, як відповідність вимогам митних адміністрацій, потенційні загрози безпеці (включаючи безпеку виробів) і захист у ланцюзі поставок електронної комерції. Адміністрації й зацікавлені сторони мусять прагнути підвищити поінформованість про небезпечні товари, згідно з національними правилами безпеки, шляхом надання інформації в єдиній точці доступу на своїх вебсайтах, щоб повідомити всі зацікавлені сторони про вимоги безпеки.

Всіма можливими способами (вебсайт, засоби масової інформації, соціальні мережі) поширювати відповідну інформацію зацікавленим сторонам. Митні адміністрації мають також заохочувати інших партнерів (таких як електронні провайдери/електронні платформи, пошта, сервіси експрес-доставки), щоб вони поширювали цю інформацію далі через свою платформу.

Розробка комунікаційної стратегії залучення інших установ/організацій і релевантних зацікавлених сторін гарантуватиме регулярний послі-

довний обмін повідомленнями про можливості й проблеми електронної комерції.

Принцип нормативно-правової бази. Створити гармонізовану нормативно-правову базу шляхом використання наявних інструментів («Переглянута Кіотська конвенція ВМО» (RKC), «Угода СОТ про спрощення процедур торгівлі» (ТFA), «Рамкові стандарти безпеки ВМО» (SAFE WCO), Додатки 9 і 17 до «Чиказької конвенції Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO)», «Конвенція Всесвітнього поштового союзу (ВПС)» (Стаття 8), «Стандарти захисту» (S58 і S59)) для усунення проблем захисту даних і спрощення процедур торгівлі.

Переглянути і внести зміни/поправки у процедури шляхом використання найкращих практик, щоб гарантувати рівні умови конкурентної боротьби для всіх учасників ринку у максимально можливому ступені.

Висновки і перспективи. Всесвітня митна організація схвалила принципи транскордонної електронної комерції для створення рамкових стандартів електронної комерції. Це дасть змогу митним адміністраціям працювати в партнерстві з відповідними зацікавленими сторонами, щоб застосовувати ці принципи гармонізовано шляхом розробки стратегії впровадження й плану дій. ВМО закликає співпрацювати з партнерськими міжурядовими організаціями, використовуючи всі відповідні двосторонні й багатосторонні платформи. Зі свого боку ВМО надає технічну допомогу/підвищення компетентності на основі наявних інструментів, розроблених/модернізованих адміністраціями країн-членів ВМО, і на основі досвіду найкращих практик митних адміністрацій

Для спільної діяльності державам і неурядовим зацікавленим сторонам необхідно користуватися можливостями, наданими електронною комерцією, і відшукувати рішення щодо проблем використання сучасних технологій для спрощення законної торгівлі, зокрема для мікро-, малих і середніх підприємств.

Прагнучи сприяти спрощенню митних й інших процедур під час перетину кордону, щоб поліпшити захист і безпеку (включаючи безпеку виробів і дотримання прав інтелектуальної власності) і створити чесні й ефективні механізми збору мит і податків країнам, що приєднуються до Луксорської Резолюції, необхідно розробити загальні стандарти, принципи й інструменти для митного очищення й гармонізації даних, у максимально можливому ступені, для вирішення проблем з деякими високоризиковими поставками, при цьому спрощуючи законні потоки електронної комерції.

Митним адміністраціям необхідно у тісному співробітництві з іншими міжнародними організаціями розробити гармонізований підхід до електронної комерції, який забезпечить гнучкість для майбутніх подій і бізнес-моделей.

Є думка, що електронна комерція всього лише одна з форм торгівлі і не потребує окремого врегулювання на законодавчому рівні. Але Україна, як сучасна молода держава, має йти у ногу зі світовими змінами, які принесла електронна комерція у торгове середовище, і приймати інноваційні рішення у відповідь на них. Особливо важливо добитися ефективності митного очищення й доставки для посилок з малою вартістю й невеликого розміру. З метою керування транзакціями електронної комерції митні адміністрації мають залучити всі релевантні зацікавлені сторони, щоб колективно розробити підхід з огляду як на спрощення процедур торгівлі, так і примусових заходів.

Література

1. Академія професійного бухгалтера, Відео бухгалтерська тематика, Довідкові матеріали бухгалтерська тематика. URL: <https://zkg.ua/novi-kryteriji-pidpryjemstv-mikro-mali/>.
2. The International Customs Community adopts the Luxor Resolution on Cross-Border E-Commerce and issues a Communiqué to the WTO MC11. URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2017/december/the-international-customs-community-adopts-the-luxor-resolution-on-cross-border-ecommerce.aspx>.
3. Resolution of the policy commission of the world customs organization on the guiding principles for cross-border e-commerce (Luxor, December 2017). URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/policy-commission-resolution-on-cross-border-ecommerce_en.pdf?db=web.
4. Eleventh WTO Ministerial Conference, Buenos Aires, 10–13 December 2017 Communication from the International Customs Community on Cross-Border E-Commerce (Luxor, December 2017) URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/communication-from-the-international-customs-community-to-mc-11_en.pdf?db=web.
5. The International Customs Community adopts the Luxor Resolution on Cross-Border E-Commerce and issues a Communiqué to the WTO MC11 URL: <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2017/december/the-international-customs-community-adopts-the-luxor-resolution-on-cross-border-ecommerce.aspx>.

Анотація

Калюта А. Б. Основні принципи діяльності митних адміністрацій в умовах транскордонної електронної комерції. – Стаття.

Стаття присвячена вивченню керівних принципів діяльності митних адміністрацій в умовах транскордонної електронної комерції: підвищенню компетентності митних адміністрацій, включаючи ліквідацію цифрової нерівності, шляхом технічної допомоги, навчання й освіти, інтегруванню досвіду різних зацікавлених сторін у царині електронної комерції. Проаналізовано норми міжнародних договорів і конвенцій щодо електронної комерції. У статті висвітлюється проблема появи нових торгових схем, що тягнуть за собою вирішення таких питань, як ріст транзакцій між комерційною організацією й споживачами, взаємини між споживачами, підвищення ролі споживачів в індивідуальних транзакціях тощо. У статті наголошується

на важливості ролі митних адміністрацій у здійсненні транскордонної електронної комерції та принципах їх діяльності в нових умовах. У статті розглядається цифрове перетворення економіки як одного з ключових факторів у світі торгівлі. Методи збору доходів, які нині використовуються, не досить ефективні для динаміки та тенденцій потоків електронної торгівлі. Транскордонна електронна торгівля характеризується, крім іншого, такими особливостями, як: онлайн-ініціація, транскордонна транзакція/постачання, матеріальні товари призначені для споживання (комерційні та некомерційні). Тому є потреба у належному вимірі потоків транскордонної електронної торгівлі. Важливість ролі митних адміністрацій у цьому разі є надзвичайно важливою, оскільки потрібно приймати необхідні рішення з повною обізнаністю, проводити оцінки ризиків, аналізувати статистику торгівлі та доходів, вимірювати показники ефективності та обмінюватись інформацією.

Ключові слова: електронна комерція, транскордонна електронна комерція, митні адміністрації, мікро-, малі, середні підприємства, Луксорська Резолюція, діджиталізація державного сектору, рамкові стандарти.

Summary

Kalyuta A. B. Basic principles of the activity of customs administrations in the conditions of cross-border e-commerce. – Article.

The article is devoted to the study of the guiding principles of activities of customs administrations in the context of cross-border e-commerce; increasing the competence of customs administrations, including the elimination of digital inequality, through technical assistance, study and education, and the integration of the experience of different interested parties in the field of e-commerce. The article highlights the issue of new commercial schemes that entail issues such as growth of transactions between consumers and commercial organization, the relationship between consumers and increasing the role of consumers in individual transactions etc.

The article examines the digital transformation of the economy as one of the key drivers in the world of trade. Methods of collecting revenues which are currently used are not sufficiently effective for the dynamics and trends of e-commerce flows. Cross-border e-commerce is characterized among other things by such features as: online initiation, cross-border transaction/supply, material goods which are intended for consumers (commercial and non-commercial). Therefore there is a need for an adequate measurement of the flows of cross-border e-commerce. The importance of the role of customs administrations in this case is extremely important because it is necessary to make decisions with full awareness, carry out risk assessments, analyze trade statistics and income, measure performance indicators and exchange information.

Seeking to facilitate customs procedures and other operations when crossing the border and to improve safety and security (including security products and intellectual property rights), as well as to create honest and efficient mechanisms for collecting custom duties and taxes for the countries which will join the Luxor Resolution, it is necessary to develop, as much as is possible, common standards, principles and tools for customs clearing and harmonization of data, in order to solve problems with some high-risk supplies, while simplifying the legitimate flow of e-commerce.

Key words: E-Commerce, Cross-Border Electronic Commerce, Customs Administrations, Micro, Small, Medium Enterprises, Luxor Resolution, Digitalization of the Public Sector, Framework Standards.

УДК 342.5

В. В. Прощаєв
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри
Інституту Служби зовнішньої розвідки України

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЗОВНІШНЬОЇ РОЗВІДКИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Порівняльний аналіз нормативно-правових актів провідних країн світу у сфері розвідувальної діяльності свідчить про намагання законодавців визначити правовими приписами питання державного нагляду за діяльністю своїх розвідувальних органів, посилаючись на конституційні положення. Але визначення його за чинним законодавством окремих держав має суттєві особливості, які свідчать про невизначеність загальних методологічних підходів до проблеми державного нагляду, його змісту, видів, форм тощо. Також існує потреба наукового осмислення й обґрунтування різниці між державним наглядом і державним контролем.

Іншими словами, проблема полягає в тому, щоб уявити, законодавці яких держав і на підставі яких конституційних положень найбільш повно та змістовно з наукових позицій визначають у законодавстві розвідку державний нагляд. Дослідження цих питань може допомогти співробітникам вітчизняних спеціальних служб у вирішенні завдань розвідувальної діяльності, а також може бути корисним для вітчизняних науковців-юристів, котрі працюють у сфері вдосконалення правової основи організації та діяльності розвідувальних органів України. Таким чином, стаття може мати як практичне, так і теоретичне значення.

Стосовно проблематики статті вітчизняних українських публікацій і видань немає. Немає відкритих наукових праць, у т.ч. і в Інтернет-ресурсах, з боку зарубіжних науковців.

Мета статті – на підставі порівняння законодавства деяких країн визначити й обґрунтувати методологічні підходи до вирішення проблеми правового регулювання державного нагляду за діяльністю зовнішньої розвідки, дослідити конституційні засади його здійснення, виділити ознаки спільного та відмінного між ним і державним контролем. Отже, завданнями статті є порівняльно-правовий аналіз нормативно-правових актів, насамперед конституцій держав, науковий пошук і висвітлення можливих видів, форм, напрямів і меж здійснення державного нагляду, надання пропозицій стосовно удосконалення вітчизняного законодавства у сфері розвідувальної діяльності.

Законодавці багатьох країн, розробляючи нормативно-правові акти у сфері розвідувальної діяльності, неодмінно мали визначити правовими нормами питання державного нагляду за діяльністю розвіду-

вальних органів, оскільки цього, *по-перше*, вимагають конституційні положення, а *по-друге*, це є реалізацією обов'язкового принципу законотворення у правових і демократичних державах, якими себе позиціонують майже всі провідні країни світу.

Державний нагляд – функція спеціальних державних органів і їх посадових осіб у вигляді систематичного спостереження за точним і неухильним дотриманням законів, інших нормативних правових актів, що здійснюється за підвідомчими цим органам питаннями щодо не підпорядкованих їм юридичних і фізичних осіб. Такими спеціальними органами є органи прокуратури: «наглядова діяльність – це кредо прокуратури, її найголовніша функція, заради якої вона й створюється» [1, с. 51]. Це визначення науковця має більш практичну спрямованість. Але він надає й суто наукове поняття державного нагляду як автономній формі юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що полягає у здійсненні ними відповідно до своєї компетенції юридично значимих дій із вирішення на піднаглядних об'єктах у суворій відповідності до закону конкретних юридичних справ, які виникають у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням законів державними органами і посадовими особами з метою забезпечення та зміцнення законності і правопорядку, попередження та припинення правопорушень, забезпечення прав і свобод громадян та охоронюваних законом прав та інтересів суспільства і держави [1, с. 34]. Автор у наведеній цитаті під «уповноваженими суб'єктами» також мав на увазі органи прокуратури.

Отже, державний нагляд є виключною компетенцією органів прокуратури, межі повноважень яких хоча й окреслені детально в законах про прокуратуру, але не можуть перевищувати межі, визначені конституційними положеннями.

Конституції провідних країн світу визначають функціонування прокуратури (генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів) за такими основними напрямками, як:

– нагляд за точним і однаковим виконанням законів, декретів, указів та інших нормативних актів міністерствами та іншими підвідомчими урядам органами, місцевими представницькими і виконавчими органами, підприємствами, організаціями й установами, громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами;

– нагляд за виконанням законів під час розслідування злочинів, відповіді закону судових рішень у цивільних, кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення;

– попереднє слідство (в окремих випадках, передбачених законом) і підтримка державного обвинувачення в судах [2].

У законодавстві різних країн межі повноважень прокуратури щодо нагляду за діяльністю розвідки визначено по-різному із суттєвими відмінностями, але неодмінно у рамках конституційних положень. Так, відповідно до Закону Грузії «Про Службу розвідки Грузії» нагляд за законністю діяльності Служби здійснює генеральний прокурор і визначений ним окремих прокурор [3, ст. 28], але «службовий нагляд» здійснює прем'єр-міністр Грузії [3, ст. 26]. Натомість у Законі Грузії «Про розвідувальну діяльність» взагалі не йдеться про прокурорський нагляд, а тільки про «службовий нагляд за функціонуванням системи розвідки» з боку прем'єр-міністра [4, ст. 15]. У Законі Республіки Казахстан «Про зовнішню розвідку» читаємо: «Вищий нагляд за точним і однаковим застосуванням нормативних правових актів про зовнішню розвідку на території Республіки Казахстан здійснюють Генеральний Прокурор Республіки Казахстан і уповноважені ним прокурори» [5, ст. 21]. Отже, не просто нагляд, а «вищий нагляд»! У Законі Естонської Республіки «Про служби безпеки» нагляду присвячено цілий розділ, але в ньому фактично йдеться не про прокурорський нагляд, а про парламентський контроль [6, розд. 5].

Необхідно зазначити, що в законодавстві про діяльність розвідки всіх країн у статтях про прокурорський нагляд обов'язково міститься припис такого змісту: відомості про осіб, котрі конфіденційно співробітничать або співробітничали із розвідкою, а також методи, тактика й організація добування розвідувальної інформації не входять до предмету прокурорського нагляду.

Оскільки розвідувальні органи належать до державних органів, то щодо них здійснюється не тільки прокурорський, але й адміністративний нагляд.

Адміністративний нагляд, який здійснюється, наприклад, у Російській Федерації спеціальними федеральними наглядами (Федеральною службою з нагляду в сфері захисту прав споживачів і благополуччя людини, Федеральною службою з нагляду у сфері охорони здоров'я і соціального розвитку, Федеральною службою з нагляду у сфері освіти і науки, Федеральною службою з нагляду у сфері природокористування тощо) та державними інспекціями (Державною інспекцією безпеки дорожнього руху МВС Росії, Державним протипожежним наглядом МНС Росії та ін.), цілком зрозуміло, що він *не застосовується* до функціонування розвідувальних органів у *суто розвідувальній*

діяльності. Тобто безпосередньо *розвідувальна діяльність* не входить до предмету адміністративного нагляду.

Наглядова діяльність прокуратури у сфері державного управління розвідувальними структурами здійснюється за такими напрямками, як:

1) нагляд за виконанням законів органами розвідки та їх посадовими особами, а також за відповідністю правових актів, що ними видаються, положенням чинного законодавства;

2) нагляд за дотриманням розвідувальними органами та їх посадовими особами під час проведення розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності принципу законності, конституційних прав і свобод громадян.

Реагування представників прокуратури на порушення законності може здійснюватися у таких формах:

– *протесту* прокурора (наприклад, на видання розвідувальним органом або його керівником нормативно-правового акта, який суперечить чинному законодавству);

– *подання* прокурора (наприклад, про усунення наявних або виявлених порушень закону);

– *постанови* прокурора (наприклад, у разі порушення або невиконання закону посадовою особою прокурор виносить умотивовану постанову про порушення кримінальної справи або провадження про адміністративне правопорушення);

– *застереження (попередження)* прокурора про неприпустимість порушення закону (наприклад, з метою попередження правопорушень і за наявності відомостей про злочин, що готується, оголошується в письмовій формі попередження про неприпустимість порушення закону).

Таким чином, *сутність* державного нагляду за діяльністю розвідки полягає в забезпеченні законності та правопорядку шляхом виявлення й усунення порушень закону з боку співробітників розвідувальних органів, а також у їх попередженні. *Зміст* нагляду становить заснована на законі діяльність спеціально уповноважених суб'єктів – органів прокуратури в особі генерального прокурора та визначених ним прокурорів, яка спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень законів з метою забезпечення верховенства закону, конституційних прав і свобод громадян та охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

Якщо проаналізувати законодавство різних країн, то можна стверджувати про відсутність повного та детального визначення питань прокурорського нагляду за діяльністю розвідувальних органів. Зазвичай визначення його обмежується лише декількома загальними формулюваннями. Так, стосовно прокурорського нагляду в Законі Російської Федерації «Про зовнішню розвідку» визначено лише такі два моменти:

1) нагляд за виконанням органами зовнішньої розвідки федеральних законів здійснюють Генеральний прокурор РФ і уповноважені ним прокурори;

2) відомості про осіб, котрі надають (надавали) органам зовнішньої розвідки конфіденційне сприяння, а також про організацію, про методи і засоби здійснення діяльності органів зовнішньої розвідки до предмету прокурорського нагляду не входять [7, ст. 26].

У нормативно-правових актах Республіки Білорусь питанням прокурорського нагляду за діяльністю розвідувальних служб також приділено дуже мало уваги. Так, в Указі Президента РБ «Про питання зовнішньої розвідки» [8] немає жодного слова про нагляд. У Законі РБ «Про органи державної безпеки Республіки Білорусь» [9] про прокурорський нагляд йдеться в загальних формулюваннях, а саме: нагляд за точним і однаковим виконанням органами державної безпеки законодавства РБ здійснюють Генеральний прокурор РБ і підлеглі йому прокурори в межах своєї компетенції [9, ст. 41].

Більш того, і в Законі РФ «Про зовнішню розвідку» [7], і в Законі РБ «Про органи державної безпеки Республіки Білорусь» [9] питання прокурорського нагляду за діяльністю розвідки визначено у тих же самих статтях, що і контроль. Тобто і білоруський, і російський законодавці не бачать суттєвої різниці між контролем і наглядом, тому і визначають їх загальними формулюваннями в одній статті.

Розглядаючи в науковому аспекті питання контролю і нагляду за діяльністю розвідувальних органів, можна помітити, що і в контролі, і в нагляді є багато ознак, за якими вони збігаються.

По-перше, збігаються ознаки за правовим статусом органів контролю і нагляду, а саме:

- відсутність організаційної підпорядкованості між собою й об'єктами (суб'єктами) контролю та нагляду;

- наявність спільного спеціального об'єкту контролю і нагляду, до якого належать нормативно-правові акти, що містять вимоги, стандарти, приписи обов'язкової поведінки;

- мають певні права щодо застосування заходів примусу, якщо виявлено порушення з боку керівництва і посадових осіб розвідувальних органів, їх співробітників, працівників.

По-друге, збігаються ознаки за самим характером діяльності органів контролю і нагляду. Контролюючі й наглядові органи:

- керуються законом і домагаються від органів розвідки виконання закону;

- мають однакову кінцеву мету – забезпечення дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина;

- мають однакові методи діяльності: проведення перевірок, отримання пояснень, витребування

й аналіз документів, використання експертних оцінок тощо.

Основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль переслідує не тільки досягнення законності та правопорядку, але й забезпечення ефективності та доцільності. Натомість метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і скоєних дій. Під час здійснення нагляду неможливо втручання державного органу в діяльність об'єкта нагляду, тобто в розвідувальну діяльність органу розвідки. «Не можна стверджувати, що нагляд не цікавиться результатами, що виникають у піднаглядних відносинах. У процесі нагляду відбувається спостереження за реалізацією прав у суб'єктивному сенсі. Особливо чітко це простежується у проведенні прокурорського та судового нагляду. У процесі проведення нагляду, на відміну від контролю, існує можливість оцінки відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм із наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. Із цього випливає, що нагляд як функція управління має виняткову юридичну природу і сутність, тоді як контроль може здійснюватися і за інших, не юридичних підстав» [10].

Виходячи з цього, можна визначити співвідношення контролю і нагляду як частину і ціле, коли нагляд є обмеженим контролем, а основні відмінності можна звести до такого:

- органи нагляду здійснюють свої функції та повноваження щодо тих суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; органи контролю – переважно щодо організаційно підлеглих і в деяких випадках щодо не підпорядкованих об'єктів;

- у процесі контролю можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу щодо винних осіб, а у процесі нагляду – заходи як адміністративного впливу, так і політичної відповідальності;

- органи контролю здійснюють перевірку різних сторін діяльності підконтрольних об'єктів, а органи нагляду перевіряють дотримання спеціальних правил [10; 11].

З огляду на відмінності між контролем і наглядом можна констатувати, що поняття контролю є більш широким, ніж поняття нагляду. Водночас органи, що здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, ніж наглядові органи. І все ж «у юридичній науці дотепер немає чіткого тлумачення і єдиного погляду на місце і роль контролю і нагляду в державному регулюючому механізмі (курсив наш – В.П.), що ускладнює правозастосування у цій сфері діяльності держави. А причиною відсутності наукової однаковості з питання співвідношення контролю і нагляду можна назвати багатоаспектність досліджуваних понять, зіставлення яких призводить до не цілком коректних висновків про

їх співвідношення, а також відсутність у чинному законодавстві визначеності в питанні правового змісту зазначених понять» [10].

Цілком погоджуючись із цим висловлюванням і користуючись здійсненим аналізом законодавства деяких країн стосовно державного нагляду за діяльністю розвідки, можна зробити такі **висновки**:

1) законодавці дуже стисло і неповно визначають правовими приписами питання державного нагляду за діяльністю своїх органів зовнішньої розвідки;

2) в українських нормативно-правових актах про розвідку, крім констатації того, що генеральна прокуратура та визначені нею прокурори здійснюють нагляд, доцільно розкрити зміст і предмет нагляду, його форми, методи тощо;

3) бажано у вітчизняному законодавстві у конкретних статтях з питань нагляду вказувати на необхідність обов'язкової реєстрації в Міністерстві юстиції України відомчих нормативно-правових актів з грифом обмеженого доступу, якщо в останніх йдеться про легітимне обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Література

1. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2006. 55 с. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1227777>.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). URL: president.gov.by/ru/constitution_ru/.
3. О Службе разведки Грузии : Закон Грузии от 27 апреля 2010 г. № 2984-вс (контрольный текст по состоянию на 22 февраля 2019 г.). URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/92248?publication=12>.
4. Оразведывательной деятельности : Закон Грузии от 27 апреля 2010 г. № 2983-вс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/92242/1/ru/pdf>.
5. О внешней разведке : Закон Республики Казахстан от 22 мая 2010 г. № 277-IV. URL: http://ru.government.kz/docs/z100000277_20110106-1.htm.
6. О службах безопасности : Закон Эстонской Республики от 20 декабря 2000 г. № 974 (в редакции от 19 декабря 2007 г.). URL: http://estonia.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegffb.htm.
7. О внешней разведке : Федеральный Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г., № 5-ФЗ. URL: <http://www.lawrussia.ru/>.
8. О вопросах внешней разведки : Указ Президента Республики Беларусь от 25 марта 2003 г. № 116. URL: <http://pravo.levonevsky.org/>.
9. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь : Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-3. URL: <http://www.kgb.by/ru/zakon390-3/>.
10. Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=3387>.
11. Государственный надзор: понятие, виды, характеристика. URL: <http://www.e-reading.club/chapter.php/>.

Анотація

Процаєв В. В. Конституційне забезпечення державного нагляду за діяльністю зовнішньої розвідки: порівняльно-правовий аналіз. – Стаття.

У статті з позицій юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства провідних країн світу визначено особливості конституційного забезпечення державного нагляду за діяльністю розвідувальних органів. Обґрунтовано, що державний нагляд є виключною компетенцією органів прокуратури, межі повноважень яких детально прописано правовими нормами в законах про прокуратуру. Ці повноваження не можуть перевищувати межі, визначені конституційними положеннями про функціонування в державі органів прокуратури. З наукових позицій досліджено співвідношення контролю і нагляду за діяльністю розвідувальних органів, показано ознаки загальної та відмінної між ними. Основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль переслідує не тільки досягнення законності та правопорядку, але й забезпечення ефективності та доцільності. Натомість метою нагляду є точне і неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і скоєних дій. Розглянуто напрями наглядової діяльності прокуратури у сфері державного управління розвідувальними структурами, а також форми реагування представників прокуратури у разі порушення законності керівним складом і співробітниками розвідки. Визначено сутність державного нагляду за діяльністю розвідки, яка полягає в забезпеченні законності та правопорядку шляхом виявлення й усунення порушень закону з боку співробітників розвідувальних органів, а також у їх попередженні. Зміст нагляду становить заснована на законі діяльність спеціально уповноважених суб'єктів – органів прокуратури в особі генерального прокурора та визначених ним прокурорів, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень законів з метою забезпечення верховенства закону, конституційних прав і свобод громадян та охоронюваних законом інтересів суспільства і держави. Зазначено, що в українських нормативно-правових актах про розвідку, крім констатації того, що генеральна прокуратура та визначені нею прокурори здійснюють нагляд, доцільно розкрити зміст і предмет нагляду, його форми, методи тощо.

Ключові слова: порівняльний аналіз, зовнішня розвідка, розвідувальні органи, розвідувальна діяльність, державний нагляд, прокурорський нагляд.

Summary

Proshayev V. V. The constitutional provision of state supervision of foreign intelligence activities: a comparative legal analysis. – Article.

In the article, from the standpoint of legal comparative studies, by comparing the legislation of the leading countries of the world, the features of the constitutional provision of state supervision over the activities of intelligence agencies are defined. It has been substantiated that state supervision is the exclusive competence of the prosecution authorities, the boundaries of powers of which are spelled out in detail by the legal norms in the laws on the prosecutor's office. These powers may not exceed the limits established by the constitutional provisions on the functioning in the state of the prosecution authorities. From the scientific point of view, the ratio of control and supervision over the activities of intelligence agencies has been investigated, and signs of the general and the different between them are shown. The main difference between supervisory control is that the control

pursues not only the achievement of law and order, but also the maintenance of efficiency and expediency. Instead, the purpose of supervision is the precise and consistent implementation of laws, which is not accompanied by an assessment of the appropriateness of the acts and actions taken. The directions of supervisory activity of the prosecutor's office in the sphere of state management of intelligence structures, as well as the forms of reaction of representatives of the prosecutor's office in cases of violations of legality by the leadership and intelligence personnel are considered. The essence of state supervision over the activity of intelligence, which is to ensure law and order by identifying and eliminating violations of the law by the employees of intelligence agencies, as well as their prevention, is determined. The content of supervi-

sion is based on the law of the activities of specially authorized entities – the prosecutor's office in the person of the Prosecutor General and prosecutors appointed by him, which is aimed at preventing, detecting and terminating violations of laws in order to ensure the rule of law, constitutional rights and freedoms of citizens and law-protected public interests. and the state. It is noted that in Ukrainian regulatory acts on intelligence, in addition to stating that the general prosecutor's office and the prosecutors defined by it exercise supervision, it is advisable to disclose the content and subject of supervision, its forms, methods, and the like.

Key words: comparative analysis, foreign intelligence, intelligence agencies, intelligence activities, state supervision, prosecution supervision.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.73

С. В. Василенко
аспірант

Класичного приватного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННОГО ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Успішне виконання поставлених перед державою завдань економічного і соціального розвитку залежить від надходжень податків та зборів до бюджету. В умовах кризи світового соціуму, зниження доходів від експортно-імпортних операцій, відтоку обсягу інвестицій, скорочення майже на третину бюджету за доходами особливо гостро постає завдання пошуку шляхів і методів своєчасного і повного надходження податків до бюджету держави.

Мета статті – розробити пропозиції з удосконалення організаційно-правових засад податкового контролю.

На сучасному етапі окремі аспекти податкових правопорушень досліджували Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, Т.Є. Кушнар'ова, О.А. Лукашев, А.О. Монаєнко, О.А. Ногіна, Г.В. Петрова, О.В. Поролло, Л.А. Савченко, О.Ю. Судаков, Н.І. Хімічева, Н.Ю. Пришва, О.С. Шаров, О.Т. Щербинін та ін.

Посилення контролю за ефективністю та раціональністю витрачання бюджетних коштів, створення оптимальної системи податкового адміністрування, в тому числі й організації діяльності з попередження (запобігання) податкових правопорушень, набувають нині першорядного значення, оскільки кількість таких правопорушень не ймовірно втрачає.

Так, наприклад, А.О. Монаєнко зазначає, що під час реалізації органами Державної фіскальної служби України їхньої владної функції щодо здійснення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків та зборів цими органами влади фіксуються завищення платником податків показників податкового кредиту з ПДВ, сформованого на підставі тимчасових вантажно-митних декларацій [2, с. 166].

Крім цього, правопорушення під час проведення перевірок фізичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, фахівцями ДФС виявляються інші значні факти порушень: 1) неоподаткування доходу, який отримується у вигляді прощеного банком боргу; 2) перевищення обсягу операцій з постачання товарів, устанавленого для обов'язкової ПДВ-реєстрації; 3) порушення по-

рядку нарахування та сплати орендної плати за земельні ділянки; 4) умисне приховування оподатковуваних доходів у значних обсягах; 5) недотримання встановлених строків сплати (перерахування) до бюджету узгоджених сум податкових зобов'язань з ПДФО, ЄСВ і військового збору.

Питання вдосконалення діяльності виконавчих органів влади, в тому числі податкових органів, були предметом пильної уваги досить тривалий час аж до прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідних положень про Державну фіскальну службу України, хоча в принципі тривають і досі адміністративна і податкова реформи, постійно вносяться зміни до вищенаведеного Закону та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», створюються і ліквідуються міністерства України тощо.

Про необхідність проведення таких реформ, а також їх оновлення неодноразово наголошувалося у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, різноманітних Стратегіях тощо.

Так, зокрема, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, було передбачено проведення податкової реформи. Пізніше було внесено низку змін до Податкового кодексу України в частині реалізації цієї податкової реформи.

Зокрема, вищенаведеною Стратегією передбачалося, що метою податкової реформи є побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переplat; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати;

впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб.

На нашу думку, основними напрямками розвитку податкового адміністрування є податковий контроль, упорядкування податкових перевірок і документообігу в податковій сфері, поліпшення умов для самостійного і сумлінного виконання платниками податків конституційного обов'язку зі сплати законно встановлених податків і зборів, розширення законодавчо закріплених гарантій дотримання прав і законних інтересів платників податків.

Проте проведений нами аналіз наукової літератури виявив велику кількість не вирішених на тепер проблем у сфері податків і зборів. Так, наприклад, однією з причин криміногенної ситуації щодо несплати або ухилення від сплати податків та зборів, що склалася в національній економіці, є недостатнє опрацювання проблеми податкової злочинності, відсутність чітких уявлень про стратегії та ідеології боротьби з нею.

Сучасна організація боротьби з таким видом злочинів, як і раніше, здійснюється старими методами, що ефективно працюють в умовах централізованої економіки, але не досягають мети в сучасних умовах. Податкові органи виявилися не готовими до роботи в нових економічних умовах, наприклад, з проблемою трансфертного ціноутворення, суть застосування якого полягає в перерозподілі загального прибутку на користь осіб, які перебувають у державах з більш низькими податками. Це найбільш проста і поширена схема міжнародного податкового планування, що має на меті мінімізацію сплачуваних податків. Трансфертні ціни є об'єктом контролю фіскальних органів держави. Отже, цій проблематиці, що склалася в податковій сфері, сприяли такі фактори, як: відсутність належної матеріально-технічної бази; невідповідність значної частини фахівців з числа співробітників органів дізнання і слідства (податкова міліція) для роботи в сучасних умовах; відсутність необхідної інформації щодо конкретних кримінальних проваджень та єдиної бази даних; різке зниження рівня професіоналізму співробітників; велика плінність кадрів, як правило, пов'язана з наднормативною навантаженістю роботою, низькою заробітною платою, відсутністю житла тощо.

Податковий контроль є одним з методів попередження податкових правопорушень. Податковий контроль проводиться посадовими особами податкових органів у межах своєї компетенції за допомогою податкових перевірок, отримання пояснень платників податків, податкових агентів, перевірки даних обліку і звітності, огляду приміщень та територій, що використовуються для отримання доходу (прибутку).

Так, зокрема, М.П. Кучерявенко зазначає, що основними завданнями податкового контролю є: 1) перевірка виконання податкових обов'язків; 2) перевірка своєчасності і правильності здійснення операцій, пов'язаних з оподаткуванням, підтримка й забезпечення дисципліни у сфері оподаткування; 3) попередження й усунення правопорушень у сфері оподаткування, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності [1, с. 328].

На нашу думку, основними напрямками внесення змін і доповнень у чинне податкове законодавство України мають бути вирішення проблем дотримання законодавства про податки і збори і забезпечення своєчасного і повного надходження до бюджету законно встановлених податків і зборів.

Як наслідок, є доцільність створення комплексу заходів, спрямованих на запобігання правопорушень у сфері оподаткування. При цьому важливою умовою є точність, чіткість, однозначність чинного законодавства про податки і збори, щоб забезпечити однакове розуміння і застосування податкових норм усіма учасниками податкових правовідносин. Оціночні категорії мають бути зведені до мінімуму. У цьому одна з характерних рис норм податкового права на відміну від норм галузей приватного права.

Розробка, прийняття та введення в дію справді ефективних податкових норм можливі лише за умови однакового підходу до розуміння ефективності дії податкових норм.

Враховуючи важливість розвитку та зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, підвищення його самостійності в отриманні доходів, необхідно створення належних умов для зацікавленості місцевих органів влади у розвитку ринкових відносин. Для цих цілей необхідно законодавче закріплення питань взаємодії місцевого самоврядування з податковими органами, в тому числі в обліково-контрольній роботі, що проводиться відносно суб'єктів підприємництва. Відсутність повноважень у органів місцевого самоврядування щодо зміцнення податкового адміністрування на місцях тягне за собою недотримання податкового законодавства платниками податків.

На наш погляд, вбачається необхідність відмови від політики концентрації доходів у державному бюджеті, а також закріплення частини податкових доходів місцевого самоврядування, які залишаються на їх територіях від усіх видів податків (зборів).

Цьому в принципі сприяла реформа децентралізації. У цьому разі місцеве самоврядування не тільки стимулюється до внутрішнього економічного розвитку, але і буде впливати на суб'єктів підприємницької діяльності з метою виконання ними своїх обов'язків зі сплати податків і зборів.

Створення Державної міграційної служби України, на нашу думку, представило можливим активізацію роботи у сфері регулювання міграційних потоків з питань залучення їх як додаткового джерела доходів за рахунок податкових надходжень від працюючих нерезидентів, які перебувають на території України з метою отримання доходу. Відсутність обліку таких осіб, незареєстрованість у податкових органах у статусі платників податків або суб'єктів підприємництва призводить до неможливості здійснення контролю з обліку доходів цих осіб. Вирішення цієї проблеми видається можливим шляхом залучення до цієї роботи територіальних управлінь податкової служби.

У зв'язку з викладеним вбачається необхідним внести зміни до Податкового кодексу України і передбачити для нерезидентів України, які мають доходи на території України, фіксований платіж (збір), який сплачується одночасно з одержанням міграційної карти, а для роботодавців, які залучають цих осіб як працівників, встановлений фіксований платіж на кожного прийнятого на роботу нерезидента України. Передбачити відповідні податкові санкції як до працівників, так і роботодавців, що ухиляються від сплати зазначених платежів (зборів).

Необхідно також розглянути і розширити питання взаємодії податкових органів і органів місцевого самоврядування з питань щодо недоїмки за видами місцевих податків і зборів, що надходять у місцеві бюджети. На наш погляд, назріла необхідність залучення органів місцевого самоврядування до участі в контрольних заходах податкових органів держави за діяльністю платників податків, зареєстрованих на місцях. Насамперед це стосується виявлення фактів приховування видів діяльності, заниження оподаткованої бази і, як наслідок, несплати податків і зборів.

У зв'язку з викладеним видається необхідним доповнити Податковий кодекс України положенням, яке дасть можливість органам місцевого самоврядування отримувати інформацію про проведені контрольно-перевірочні заходи за діяльністю платників податків, які перебувають на їхній території, від податкових органів. Без цього податкове адміністрування на місцевому рівні фактично не буде ефективне.

Потрібне подальше вдосконалення норм податкового законодавства України з питань оподаткування. Особливу роль у стратегії податкової політики України має відіграти реформування прибуткового оподаткування громадян. В умовах,

коли фактично держава відмовляється і скорочує обсяги фінансування програм у сферах охорони здоров'я, освіти, пенсійного і соціального забезпечення, прибутковий податок має набувати соціальної спрямованості.

Одним з основних завдань держави в сучасних умовах у сфері реалізації функції оподаткування та попередження податкових правопорушень є забезпечення розумного балансу між правами платників податків та повноваженнями податкових органів, що послужить головною передумовою ефективного функціонування фіскальної системи, зважених рішень щодо кожної конкретної проблеми податкового адміністрування. З одного боку, надмірна турбота про захист прав платників податків може обернутися нездатністю податкових органів забезпечити податкові надходження до бюджетів у необхідних обсягах. З іншого боку, надання занадто великих повноважень податковим органам може істотно ускладнити ведення господарської (інвестиційної) діяльності та стимулювати комерційну активність платників податків. Завдання забезпечення розумного співвідношення прав платників податків та повноважень податкових органів важливе ще й тому, що від його вирішення залежить, чи буде податкова система сприйматися суспільною свідомістю як справедлива. Пошук розумного балансу прав платників податків і податкових органів означає необхідність обмеження застосування до платника податків заходів примусу в тих межах, в яких це необхідно для забезпечення виконання державою її функцій. Цей принцип має бути головним критерієм під час доопрацювання більшості норм Податкового кодексу України, насамперед норм, що регулюють порядок здійснення податкового контролю.

Необхідно розробити заходи боротьби з так званими «фірмами-одноденками», в результаті діяльності яких повз державний бюджет проходить значна кількість грошових коштів, які могли б бути спрямовані на охорону здоров'я, освіту, інші соціальні потреби держави. Через фірми-одноденки здійснюється нелегальний обіг готівкових грошей. У структурі податкових органів України має бути вирішене питання про формування банку даних: за втраченими (викраденими), визнаними недійсними паспортами, особою, померлою або такою, що вважається зниклою, з метою відмови в реєстрації таких осіб та заснованих ними юридичних осіб, можливості спрощеної процедури їх банкрутства, подальшого зняття з обліку та виключення з реєстрів юридичних осіб (фізичних осіб-підприємців) у разі відсутності ведення підприємницької діяльності (неподання звітності) більше року, щодо яких не відоме їх місце знаходження (перебування).

У тих же цілях податковим органам спільно з органами місцевого самоврядування необхідно надати право здійснювати регулярні перевірки

нежитлових приміщень (споруд) та земельних ділянок, розташованих на підвідомчій їм території, з метою виявлення діяльності, що ведеться без взяття на податковий облік у податкових органах відокремленими підрозділами платників податків.

На нашу думку, діяльність з попередження правопорушень у податковій сфері має здійснюватися як у частині подолання об'єктивно негативних факторів у розвитку національної економіки, так і суб'єктивного фактора – створення умов для формування у свідомості населення сумлінного платника податків.

Попередження податкових правопорушень передбачає, з одного боку, захист інтересів держави і суспільства в цілому від нестабільності в сфері економіки, з іншого – стабільність функціонування бюджетної системи. Об'єктом попередження податкових правопорушень є суспільні відносини, що виникають між платниками податків (фізичними та юридичними особами) і державою (в особі податкових та інших контролюючих органів) з питань формування правової свідомості особи на добровільне виконання свого конституційного обов'язку, запобігання вчинення правопорушення. Відносини щодо попередження податкових правопорушень є публічними відносинами, спрямованими на створення стабільної економічної основи держави.

Предметом попередження податкових правопорушень є правові норми, які регулюють відносини, що виникають між платниками податків і державою з питань формування правової свідомості особи на добровільне виконання свого конституційного обов'язку, запобігання вчинення правопорушення.

Метою попереджувальної діяльності в податковій сфері є зміцнення фінансових основ держави, профілактика, стимулювання належної поведінки учасників податкових правовідносин, скорочення видів неправомірної поведінки та їх кількості.

Попередження податкових правопорушень має розглядатися як виявлення й усунення девіантної поведінки платника податків, тобто встановлення осіб із соціальною установкою на порушення норм податкового законодавства України і асоціальною поведінкою стосовно інтересів держави і суспільства, та чинення на них коригуючого впливу на свідому поведінку. Своєю чергою запобігання податковим правопорушенням слід розглядати як недопущення їх вчинення в майбутньому, а також прийняття випереджаючого впливу (у тому числі контролю) на момент формування помислів або приготування, незалежно від суб'єктивної сторони їх вчинення.

З метою вдосконалення податкового законодавства України у сфері попередження податкових правопорушень видається необхідним:

- привести у відповідність з нормами міжнародного права норми податкового права;
- гармонізувати податково-правові норми;

- координувати правову роботу між податковими органами і правоохоронними органами;

- координувати спільну роботу податкових органів та органів місцевого самоврядування у питаннях попередження податкових правопорушень і злочинів;

- договірно координувати держави у боротьбі з податковими злочинами, що зачіпають інтереси декількох країн;

- удосконалювати інформаційне забезпечення діяльності податкових і правоохоронних органів;

- організувати обмін досвідом роботи податкових служб різних держав з питань запобігання податковим правопорушенням;

- організувати обмін оперативною, правовою та іншою інформацією між співробітниками податкових і правоохоронних органів;

- організувати обмін та використання в оперативній роботі статистичної та аналітичної інформації;

- проводити спільні дослідження з проблем попередження податкових правопорушень;

- вести прогнозування та програмування діяльності в сфері попередження податкових злочинів.

З метою найбільш повного надходження податкових платежів держава має створити таку систему своїх органів влади, яка забезпечувала б стабільність податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та ефективно здійснювала б не тільки попередження податкових правопорушень, а й вела боротьбу з ними та протидіяла ухиленню від сплати податків і зборів.

Тут може йтися перш за все про Службу фінансових розслідувань як єдиний ефективний правоохоронний орган, що займатиметься виявленням, припиненням, розкриттям та досудовим розслідуванням злочинів, що спрямовані проти інтересів держави у сфері фінансів та суміжних сферах, а також буде займатись аналітичною роботою, виявляти системні чинники, що сприяють розвитку економічної злочинності та скоєнню таких злочинів, і надавати на основі такого аналізу пропозиції Міністерству щодо формування державної політики з метою забезпечення ефективної превенції економічних злочинів.

22 березня 2017 року проєкт Закону «Про Службу фінансових розслідувань» ухвалено Кабінетом Міністрів України. Документ визначено пріоритетним Президентом і Прем'єр-міністром України, підтримано бізнес-асоціаціями, експертами та іноземними партнерами. Створення Служби фінансових розслідувань передбачено Коаліційною угодою та Планом дій Уряду і є зобов'язанням України в рамках Меморандуму про співпрацю з Міжнародним валютним фондом (МВФ).

Нині розслідуванням злочинів, що спрямовані проти інтересів держави у сфері фінансів та суміжних сферах, займаються 4 органи: податкова

міліція; Департамент захисту економіки Національної поліції; Департамент контррозвідального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ; слідчі органи прокуратури (які де-юре втратили ці повноваження, але продовжують здійснювати слідчі функції).

Отже, найбільш важливими напрямками заходів попередження податкових правопорушень на тепер є: програмно-цільове планування; координація діяльності суб'єктів попереджувальної діяльності, в тому числі створення інформаційного банку даних про вчинені податкові правопорушення та осіб, які їх вчинили; обмін між зацікавленими органами влади інформацією, що сприяє ефективному податковому адмініструванню (наприклад, банк даних про видані або загублені паспорти померлих громадян); оптимізація структури управління цією сферою.

Література

1. Кучерявенко М.П. Податкове право України : підручник. Харків : Право, 2012. 528 с.
2. Монаєнко А.О. Особливості перегляду рішень суду касаційної інстанції Верховним Судом України в спектрі вирішення податкових спорів між суб'єктами господарювання та органами державної фіскальної служби України. *Право України*. 2015. № 10. С. 166-170.

Анотація

Василенко С. В. Удосконалення чинного податкового законодавства України в частині попередження податкових правопорушень. – Стаття.

У статті автор досліджує поняття попередження податкових правопорушень, його об'єкт та предмет, а також мету попереджувальної діяльності в податковій сфері. Для удосконалення податкового законодавства України у сфері попередження податкових правопорушень було запропоновано низку заходів, які слід здійснити для координації роботи податкових органів, та зміни до Податкового кодексу України.

Податковий контроль є одним з методів попередження податкових правопорушень. Податковий контроль проводиться посадовими особами податкових органів у межах своєї компетенції за допомогою податкових перевірок, отримання пояснень платників податків, податкових агентів, перевірки даних обліку і звітності, огляду приміщень та територій, що використовуються для отримання доходу (прибутку).

Діяльність з попередження правопорушень у податковій сфері має здійснюватися як у частині подолання об'єктивно негативних факторів у розвитку національної економіки, так і суб'єктивного фактора – створення умов для формування у свідомості населення сумлінного платника податків.

Попередження податкових правопорушень передбачає, з одного боку, захист інтересів держави і суспільства в цілому від нестабільності в сфері економіки, з іншого – стабільність функціонування бюджетної системи. Об'єктом попередження податкових правопорушень є суспільні відносини, що виникають між платниками податків (фізичними та юридичними особами) і державою (в особі податкових та інших контролюючих органів) з питань формування правової свідомості особи на добровільне виконання свого конституційного обов'язку, запобігання вчиненню правопорушення.

Відносини щодо попередження податкових правопорушень є публічними відносинами, спрямованими на створення стабільної економічної основи держави.

У статті запропоновано внести зміни до Податкового кодексу України і передбачити для нерезидентів України, які мають доходи на території України, фіксований платіж (збір), який сплачується одночасно з одержанням міграційної карти, а для роботодавців, які залучають цих осіб як працівників, встановлений фіксований платіж на кожного прийнятого на роботу нерезидента України. Необхідно також розглянути і розширити питання взаємодії податкових органів і органів місцевого самоврядування з питань щодо недоїмки за видами місцевих податків і зборів, що надходять у місцеві бюджети.

Запропоновано доповнити Податковий кодекс України положенням, яке дасть можливість органам місцевого самоврядування отримувати інформацію про проведені контрольно-перевірочні заходи за діяльністю платників податків, які перебувають на їхній території, від податкових органів. Без цього податкове адміністрування на місцевому рівні фактично не буде ефективне.

Ключові слова: податковий контроль, податки, фінансова діяльність, бюджет, підприємницька діяльність, податкове адміністрування, податки та збори, аудит.

Summary

Vasylenko S. V. The improvement of the tax legislation of Ukraine in part of the warning of taxable offences. – Article.

The article is dedicated to the concept of prevention of tax offenses, its object and subject, and the improvement of tax legislation of Ukraine in this part. Prevention of tax offenses involves, on the one hand, the protection of the interests of the state and society as a whole from instability in the sphere of economy, on the other – stability of the functioning of the budget system. The object of preventing tax offenses are public relations arising between taxpayers (individuals and entities) and the state (through tax and other regulatory bodies) on the formation of legal consciousness of people to voluntarily fulfill its constitutional duty, to prevent the offense. Relations on the prevention of tax offenses are public relations, aimed at creating a stable economic basis of the state.

The subject of the prevention of tax offenses are legal norms regulating relations arising between taxpayers and the government for the formation of legal consciousness of people to voluntarily fulfill its constitutional duty, to prevent the offense.

The purpose of the preventive activity in the tax area is to strengthen the financial foundations of the state, prevention, stimulate the proper conduct of tax legal entities, reduce the types of misconduct and their amount.

Prevention of tax offenses must be considered as identifying and eliminating deviant behavior of the taxpayer, that establishment of those attitudes in violation of the tax legislation of Ukraine and antisocial behavior against the interests of the state and society and to give them corrective influence on conscious behavior. In turn, prevent tax offenses to be considered as to prevent their commission in the future, and adopting advanced effects (including controls) at the time of formation of thought or preparation, regardless of the subjective side of their commission.

There were made the measures and amendments to the Tax Code of Ukraine in order to improve the tax legislation of Ukraine in the area of prevention of tax offenses.

Key words: tax control, taxes, financial activity, budget, entrepreneurial activity, tax administration, taxes and fees, audit.

УДК 347.2/3

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
докторант
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОБЧИСЛЕННЯ ПОЗОВНОЇ ДАВНОСТІ ПІСЛЯ ПРЕД'ЯВЛЕННЯ ПОЗОВУ: ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ

Зупинення позовного строку зумовлюється обставинами, що не залежать від волевиявлення не тільки учасників цивільного відношення, а й юрисдикційного органу. Навпаки, переривання давності відбувається завжди в результаті активних дій суб'єктів – управненої або зобов'язаної особи. У результаті зупинення строку давності сумарна його тривалість все одно не перевищуватиме величин, встановлених у статтях 257-259 ЦКУ. Натомість переривання позовної давності призводить до фактичного її подовження, позаяк час, що спливає до переривання, не зараховується до нового строку. У такому разі цілком можлива ситуація, коли сумарна тривалість давності, що реально спливає, у разі її переривання буде більшою від встановленої для таких вимог. Проте нову давність не можна вважати продовженням попередньої, після переривання від самого початку починається новий перебіг. Своєю чергою переривання давності може здійснитися лише до її закінчення, отже, позовна давність, що перервалася, завжди буде меншою за визначений відповідно до законодавства строк.

Із передбачених ст. 264 ЦК двох підстав для переривання перебігу давнісного строку особливий інтерес викликає пред'явлення носієм порушеного суб'єктивного права судового позову до порушника у встановленому порядку. Актуальність питання зумовлена тривалими спробами законодавця унормувати цей процес, аби забезпечити адекватний та співмірний правовий захист матеріальних прав особи в конкретних юридичних ситуаціях. Вважаємо, що порівняно із численними нормативними правилами, що регулювали обчислення позовної давності в разі пред'явлення позову раніше, чинна редакція ч. 2 ст. 264 ЦКУ є найбільш правильною. Але, як відомо, ефективність правового припису проявляється у його розумінні учасниками відносин та, зрештою, у належному правозастосуванні. Ось тут на рівні правоусвідомлення сутності регулюючого механізму відбувається пробуксовка. Вона значною мірою ґрунтується на усталеній ментальності наших правників, які взагалі не можуть уявити, що із належним пред'явленням позову право на таке ж саме за обсягом і адресатом домагання втрачається, бо є вже реалізованим, незалежно від змісту майбутнього рішення (позов задоволено чи відмовлено у ньому, закрите провадження), і строк

реалізації матеріального права на позов достроково припинився з огляду на вичерпаність самого права і неможливість його повторного здійснення.

Доктринальні дослідження питання переважно обмежуються простою констатацією факту: позовна давність переривається пред'явленням позову, не вдаючись до аналізу наслідків такого переривання для подальшого давнісного перебігу. Скажімо, М. Кириллова та П. Крашенинніков вказують, що в усіх випадках зупинення провадження позовна давність переривається вже в момент пред'явлення позову і не відновлюється на весь період розгляду справи [1, с. 39]. Тезу про загальність правила стосовно початку нового перебігу внаслідок переривання давнісного строку у разі пред'явлення позову обстоюють також О. Святогор, Р. Куссмауль, В. Самойленко, Л. Вострикова та інші.

На жаль, відсутність більш широкого усталеного тлумачення відповідної статті законодавства на рівні наукової концепції призводить до численних різнобачень юридичної сутності коментованого правила та, що найприкріше, до поширених і невиправданих помилок у його практичному застосуванні. Відсутність належного аналізу наслідків пред'явленого позову в контексті переривання позовної давності призводить до очевидно неправильних висловлювань на кшталт: «після пред'явлення позову починається новий перебіг позовної давності за тими ж вимогами стосовно того ж боржника». Іноді доводиться зустрічати навіть твердження, що цей новий перебіг триває незалежно від вирішення судового спору по суті, тобто і тоді, коли буде прийняте рішення. В кращому разі окремі дослідники, визнаючи наявність зазначеного нового перебігу давнісного строку після пред'явлення позову, все ж ставлять під сумнів доцільність його правового запровадження [2, с. 17].

Теза про переривання давнісного перебігу із пред'явленням позову за тими ж вимогами набула поширення не лише в юридичній доктрині, вона має місце і в правозастосовній практиці. Такий підхід у корні неправильний, ба більше того, він є небезпечний, бо на практиці може призвести до захисту того права, яке не може бути захищеним і у такий спосіб спотворити основоположну ідею юридичної визначеності як елемента верховенства права, закладену колись в основу запровадження інституту позовної давності.

Приміром, Касаційний цивільний суд Верховного Суду у постанові від 23 травня 2018 року у справі № 663/2070/15-ц, цілком слушно прокоментувавши законодавче правило ч. 2 ст. 264 ЦКУ стосовно того, що позовна давність переривається у разі пред'явлення особою позову до одного із кількох боржників, а також якщо предметом позову є лише частина вимоги, право на яку має позивач, все ж чомусь вирішив, що із пред'явленням кредитною спілкою позову до відповідачів про стягнення кредитної заборгованості у листопаді 2010 року перебіг позовної давності перервався, тож визначив нову дату початку перебігу позовної давності після її переривання за тією ж вимогою до відповідача. Подібне трактування закону є відверто неправильним [3]. Отже, теоретичне напрацювання адекватного правового інструментарію застосування темпоральних наслідків для існування матеріального права на позов після пред'явлення судового домагання та виявлення реальної сутності відповідного юридичного правила є завданням цієї праці.

Зміст інституту позовної давності можна зрозуміти, лише якщо усвідомити юридичний та фактичний стан тих відносин, що ним регулюються. При цьому предметом дослідження стають такі питання: за яких обставин, за якими вимогами та в який момент відбувається переривання позовної давності у разі звернення особи до суду? коли закінчується цей новий період? зрештою, яка природа такого нового строку, тривалість якого матеріального цивільного права він опосередкує? На них намагалися дати відповідь численні дослідники. Більшість правників, котрі нині вважають, що позовна давність за тими ж вимогами до того ж боржника переривається в момент пред'явлення позову, виходячи з цієї тези, будують подальші правові конструкції. Так, Р. Куссмауль зазначає, що під час зміни підстави позову давність за пред'явленою вимогою переривається від часу подання заяви про таку зміну. Втім, далі автор, суперечачи собі, вказує, що у разі зміни підстави позову захищається вже зовсім інше порушене право. Виникає інша вимога, яка почала задавнюватися від виникнення права на неї, тобто від часу такого конкретного правопорушення [4, с. 21-22]. Така позиція частково заслуговує на увагу: справді, зміна підстави позову може кваліфікуватися як пред'явлення до відповідача в тому ж процесі іншої вимоги. Інша річ, що сама можливість замінити вимогу в тому ж процесі нам видається недоцільною, та це вже питання до законодавця. Зрештою, з огляду на новітнє процесуальне законодавство, в якому можливість зміни підстави чи предмета позову обмежена часом до початку розгляду судом справи по суті (ч. 3 ст. 49 ЦПКУ), законодавець переймається цим питанням. Крім того, варто вказати, що перебіг давності за зміненою вимогою почнеться з моменту порушення ре-

гулятивного права (тобто за загальним правилом), а не від часу її пред'явлення в суді.

Ще більшої невизначеності у цьому питанні надасться, якщо почати з'ясовувати, яким усе-таки чином відбувається новий перебіг позовної давності після того, як буде належно пред'явлено позов, та як цей перебіг буде надалі впливати на можливість захисту права упродовж триваючого процесу. В усякому разі ті вчені, які припускають існування нового перебігу, прийнятеного тлумачення на цю тему не пропонують. Так, М. Ринг каже, що такий сплив нового давнісного строку не може призвести до відмови у позові [5, с. 21], проте не зазначає, яке ж його юридичне призначення. В. Луць, зазначаючи про початок нового перебігу давності після пред'явлення позову, вказує на можливість суду чи інстанції, яка переглядає справу, у разі його спливу відновити позовну давність [6, с. 55]. Отже, йдеться про можливість давнісного перебігу і навіть закінчення цього строку протягом судового розгляду спору. Але в такому разі позовна давність позбавляється свого основного значення як періоду для захисту права за зверненням управненої особи.

Окремі дослідники, ставлячи цілком логічне за таких обставин питання про безглуздість нового перебігу позовної давності, оскільки під час вирішення судового спору, новий позов (а саме для реалізації права на позов і запроваджується позовна давність) аналогічного змісту до тієї ж особи стає неможливим через пряму вказівку закону, все ж намагаються штучно створити правову ситуацію, яка б хоч якоюсь мірою пояснювала теорію про переривання давності із пред'явленням позову. В результаті отримуємо твердження, що позовна давність у разі пред'явлення позову переривається не для позивача, а для відповідача [2, с. 17]. Така концепція не витримує критики насамперед тому, що за визначенням закону перебіг позовної давності (і відповідно, порядок її обчислення) відбувається відносно вимог, які належать кредиторів щодо захисту його порушених суб'єктивних прав. Відповідач у судовому процесі теж може бути наділений певними суб'єктивними правами стосовно позивача. У такому разі він виступає в цьому правовідношенні як кредитор, і за його зустрічними відповідними вимогами почнеться давнісний перебіг, обчислення якого відбуватиметься за загальним правилом.

Як бачимо, в описаних ситуаціях відсутні підстави для переривання позовної давності із пред'явленням позову. Однак ч. 2 ст. 264 ЦКУ все-таки каже про таке переривання. Тож, виходячи із сутності опосередкованих таким правовим інститутом відносин, необхідно визначитися, як і за яких умов переривається позовна давність із пред'явленням позову і чи переривається вона взагалі? Коли це так, то якого змісту і до кого має бути пред'явлений вказаний позов? Якщо припустити,

що у будь-якому разі після пред'явлення позову починається новий давнісний перебіг, цілком закономірно виникає питання: яке призначення має вказаний строк? Він не може бути строком реалізації права на отримання судового захисту, позаяк вказане право вже реалізоване. Двічі захистити одне й те ж право від того ж порушення неможливо, та в цьому, власне, немає потреби. Фактично позовна давність, що спливає за тими ж вимогами після пред'явлення позову обмежує в часі право особи, яке припинило своє існування. Адже право на позов (власне, саме його тривалість і регулюється позовною давністю) буде вже реалізованим.

Раніше вказувалося, що більшість дослідників цього питання замість аналізу практичних наслідків можливого переривання давнісного строку в результаті пред'явленого позову спрощують проблему, фактично відмовляючись від постановки питань «навіщо» та «яким чином» за наявності прямої імперативної вказівки закону про новий початок позовної давності [7, с. 157]. У кращому разі, коли такий аналіз все-таки здійснюється, міркування авторів зводяться приблизно до такого: протягом нового давнісного перебігу позивач може пред'явити інші за змістом вимоги до того ж відповідача або вимоги до інших осіб з іншим предметом [8, с. 10-11]. Дозволимо собі не погодитися з такою позицією.

Оцінімо чинний правовий механізм щодо досліджуваного питання та його дієвість. По-перше, далеко не всі акти законодавства є ідеальними, не буде винятком у цьому відношенні і коментований інститут Цивільного кодексу. Отже, задача їх подальшого коригування у разі виявлення невідповідності регулятивного механізму справжній сутності опосередкованих відносин є досить прогресивною. По-друге, нинішня редакція ч. 2 ст. 264 ЦКУ (на відміну від її попередниці – ст. 79 ЦК УРСР) далекі не виглядає однозначним імперативним правилом навіть на перший погляд. Очевидно, що вона потребує як додаткового тлумачення, так і, можливо, деякого коригування. Давайте більш ретельно придивимося до зовнішньої оболонки цієї правової норми (буквального тексту правила, що в ній міститься) та спробуймо виявити її реальний зміст, що максимально відповідає логіці найбільш бажаної поведінки учасників відповідного правовідношення. При цьому не можна відкидати й того, що отримане в результаті нашого дослідження тлумачення конкретного змісту правила частини 2 статті 264 ЦКУ буде відрізнитися від закладеного у цей же текст самим законодавцем. Головне, щоб висловлене в законі правило було дієвим та ефективним, а не заходило реальні взаємини до тупикового стану.

Отже, закон стверджує, що з пред'явленням позову до одного із кількох боржників, а також якщо предметом позову є лише частина вимоги,

право на яку має позивач, позовна давність переривається, після чого починається новий її перебіг. Можна погодитися, така норма не є ідеальним правовим регулятором. Але її недоліки щодо нечіткості визначень можна поділити на дві категорії. Перші з них усуваються шляхом логічного правозастосування тексту самими учасниками відносин, позаяк інший механізм використання норми просто суперечив би здоровому глузду. Скажімо, ніхто не сумнівається, що в законі йдеться про те, що у разі пред'явлення позову до одного з боржників відбувається переривання давності *за вимогами до інших*. Так само безспірно виглядає тлумачення такої норми стосовно переривання давності за вимогами *щодо іншої частини боргу*, ніж та, про яку заявлено у позові.

Інші наслідки недостатньої чіткості та визначеності коментованої норми вже не такі безпечні. Зокрема, по-різному оцінюється дослідниками питання про те, чи переривається під час пред'явлення позову давнісний строк до того ж боржника (відповідача) за тими ж вимогами кредитора (позивача). Одні з них вважають, що так [9, с. 7] (як ми вже зазначали, більшість правників саме так піддає розширеному тлумаченню вказане нормативне правило), інші вказують на досить обмежену можливість такого правового результату, що настає лише за певних обставин [10, с. 109]. Останнім часом у літературі була висловлена і третя позиція, яка зводиться до такого: під час пред'явлення позову перебіг позовної давності за тими ж вимогами до того ж боржника не переривається [11, с. 13]. Як би це не здавалося дивним на перший погляд, але саме це тлумачення найбільш відповідає дійсному призначенню коментованої норми, але обов'язково з відповідним уточненням. Адже з прямого розуміння сенсу концепції можна дійти хибного висновку, що давність, якщо вона з пред'явленням позову не переривається, триває до свого номінального закінчення. То не так, як уже неодноразово нами доводилося в інших працях: після реалізації матеріального права на позов перебіг позовної давності, як і існування обмеженого нею в часі матеріального права, достроково припиняється з огляду на вичерпаність здійсненого повноваження. Проте для надання цьому правовому підходу статусу офіційного необхідно, як мінімум, здійснити певні законодавчі коригування, що давно назріли.

До аргументів на користь саме такого тлумачення переривання давності із пред'явленням позову можна віднести і подальші зміни у цивільному законодавстві зарубіжних країн, що були здійснені нещодавно, і міжнародні правові акти. Так, у Цивільному кодексі РФ взагалі виключено правило про можливість переривання позовної давності із пред'явленням позову. За змістом статті 203 ЦК РФ нині давнісний перебіг за певними вимогами

кредитора до боржника переривається виключно внаслідок вчинення боржником певної дії, яку можна кваліфікувати як визнання боргу. Таке загалом правильне рішення законодавця виглядає все ж занадто радикальним. Вважаємо більш правильний та виважений підхід обрав український нормотворець. Адже не можна зовсім виключати ситуацій, коли з якихось суб'єктивних чи об'єктивних обставин носій охоронного права на позов може пред'явити судові домагання не за всією сумою обов'язку або не до всіх солідарних боржників, зобов'язаних за неподільним боргом. У такому разі вельми справедливим буде правило про переривання давнісного перебігу за рештою вимог або стосовно боржників, не охоплених домаганням. Але то може застосовуватися лише як виняток із загального правового інструментарію, за яким переривання давності під час пред'явлення позову за тими ж вимогами до того ж відповідача неприпустиме. Позовна давність достроково припиняється, як і будь-який строк у момент своєчасного здійснення обмеженого нею в часі суб'єктивного права.

Певне підтвердження нашої позиції щодо припинення давнісного строку після пред'явлення позову знаходимо і в тексті Нью-Йоркської Конвенції. Незважаючи на те, що в цьому документі йдеться про переривання позовної давності у разі здійснення кредитором дій, які за правом країни суду, де порушується справа, розглядається як початок судового розгляду проти боржника, в ньому відсутні вказівки про початок нового давнісного перебігу [12, с. 93]. Можна припустити, що в цьому контексті поняття переривання позовної давності ототожнювалося авторами документа з його припиненням. Ця теза виглядає тим більш логічною, що у статті 20 Конвенції йдеться не про переривання давності у разі вчинення дій, що свідчать про визнання боргу, а про початок нового давнісного строку. Отже, можемо дійти висновку про те, що за логікою цього документа початок нового перебігу і переривання позовної давності різносенсові поняття.

З викладеного в цій статті слід зробити деякі висновки. Можемо чітко сказати, що в правозастосовній практиці не має виникати ситуацій, коли пред'явлення позову матиме наслідком переривання позовної давності за тими ж вимогами до того ж відповідача, незалежно від того, яким чином завершився судовий процес. Отже, єдино можливою для переривання перебігу давнісного строку пред'явлення позову є ситуація, коли позов пред'явлено до одного з кількох боржників або, коли предметом позову є лише частина вимоги, право на яку має кредитор. Але повторимо, позовна давність переривається щодо вимог до інших, ніж відповідач, осіб та з іншим предметом. З огляду на це положення частини 2 ст. 264 ЦКУ слід визнати викладеними правильно, вони кардинально змінили невдалу редакцію, що містила-

ся у ст. 79 ЦК УРСР. Тому залишається незрозумілим, чому, коментуючи цілком очевидний зміст вказаної норми, більшість дослідників знову вказує на загальність правила: переривання позовної давності переривається у разі пред'явлення позову з вимогою про погашення боргу або виконання іншого обов'язку. Тлумачення на кшталт наведеного не відповідають нині ні чинному законодавству, ні реальній сутності коментованих відносин.

Література

1. Кириллова М.Я., Крашенинников П.В. Сроки в гражданском праве. Исковая давность. Москва : Статут, 2006. 48 с.
2. Миргородский Д. Применение ГК в вексельных спорах. Сроки давности в вексельных отношениях: практическое толкование статьи 79 ГК УССР. *Юридическая практика*. 2003. № 37. С. 17.
3. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 23.05.2018 року у справі № 663/2070/15-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74475626>.
4. Куусмауль Р. Процессуальные вопросы применения исковой давности. *Российская юстиция*. 2000. № 2. С. 21-26.
5. Ринг М.П. Исковая давность в новом Гражданском кодексе РСФСР. *Советская юстиция*. 1964. № 19. С. 18-23.
6. Луць В.В. Строки захисту цивільних прав. Конспекти лекцій зі спецкурсу. Львів : ЛДУ, 1993. 60 с.
7. Харитонов Е.О. Гражданский кодекс Украины. Научно-практический комментарий. Харьков : Одиссей, 1999. 544 с.
8. Самойленко В. Прерывание срока исковой давности. *Юридическая практика*. 2003. № 39. С. 10-11.
9. Бежевец О., Михайлова О. Вопросы проблемного долга. *Юридическая практика*. 2003. № 24. С. 1-7.
10. Горовець С. Переривання позовної давності: сутність і призначення. *Юридичний журнал*. 2005. № 12 (42). С. 102-111.
11. Михайленко Д. Исковая давность в действующем ГК. Проблемы прерывания исковой давности при подаче искового заявления. *Юридическая практика*. 2004. № 46. С. 13.
12. Гаркуша Л. Исковая давность по внешнеэкономическим сделкам купли-продажи. *Бизнес*. 2000. № 46. С. 92-95.

Анотація

Гуйван П. Д. Обчислення позовної давності після пред'явлення позову: чинне законодавство та його тлумачення. – Стаття.

У статті проведено дослідження реальної правової природи матеріального суб'єктивного права особи на позов. Вивчено темпоральні аспекти, що пов'язані з тривалістю здійснення позовного домагання. Приділено особливу увагу аналізу перебігу давнісного строку після пред'явлення позову. В роботі доводиться помилковість поширеної в науці та правозастосовній практиці тези про переривання давнісного перебігу із пред'явленням позову за тими ж вимогами. Такий підхід неправильний, бо на практиці може призвести до захисту того права, яке не може бути захищеним і у такий спосіб спотворити основоположну ідею юридичної визначеності як елемента верховенства права, закладену колись в основу запровадження інституту позовної давності. Піддано обґрунтованій критиці

положення про те, що у разі зміни підстави позову давність за пред'явленою вимогою переривається від часу подання заяви про таку зміну. Адже у разі зміни підстави позову захищається вже зовсім інше порушене право, виникає інша вимога, яка почала задавнюватися від виникнення права на неї, тобто від часу конкретного правопорушення.

За наслідками дослідження зроблений висновок, що новий позов аналогічного змісту до тієї ж особи після пред'явлення домагання стає неможливим через пряму вказівку закону. Разом із тим встановлено, що давність переривається тільки у виключних випадках, коли судові вимоги пред'явлені не за всім обсягом обов'язку та не до всіх боржників. Таке переривання відбувається лише стосовно охоронно-правових вимог, не охоплених змістом та спрямованістю позову. Це відбувається, коли з якихось суб'єктивних чи об'єктивних обставин носій охоронного права на позов може пред'явити судове домагання не за всією сумою обов'язку або не до всіх солідарних боржників, зобов'язаних за неподільним боргом. У такому разі вельми справедливим буде правило про переривання давнісного перебігу за рештою вимог або стосовно боржників, не охоплених домаганням. Але то може застосовуватися лише як виняток із загального правового інструментарію, за яким переривання давності під час пред'явлення позову за тими ж вимогами до того ж відповідача неприпустиме.

В інших випадках переривання не буде, а позовна давність достроково припиняється, як і будь-який строк у момент своєчасного здійснення обмеженого нею в часі суб'єктивного права.

Ключові слова: припинення позовної давності, позовне домагання.

Summary

Guyvan P. D. The calculation of the statute of limitations after filing a claim: current legislation and its practical interpretation. – Article.

The article conducted a study of the real legal nature of the material subjective right of a person to sue. Studied the temporal aspects associated with the duration of the claim. Particular attention is paid to the analysis of the period of limitation after the filing of a claim. The paper

proves the fallacy of the thesis on the interruption of the prescriptive pressure that is widespread in science and law-enforcement practice with the filing of a lawsuit according to the same requirements. Such an approach is wrong, because in practice it can lead to the protection of that right that cannot be protected and thus distort the fundamental idea of legal certainty as an element of the rule of law that once laid the foundation for the introduction of the institution of limitation. Subject to justified criticism is the provision that when the basis of the claim changes, the limitation on the claim is interrupted from the time when the application for such a change is submitted. After all, in the event of a change in the basis of a claim, a completely different right is defended, another requirement arises, which has begun to prick from the occurrence of the right to it, that is, from the time of a specific offense.

According to the results of the study, it was concluded that a new lawsuit of a similar content to the same person after the presentation of the claim becomes impossible due to the direct indication of the law. At the same time, it has been established that limitation is interrupted only in exceptional cases, when court claims are made not for the entire amount of the debt and not for all debtors. Such an interruption occurs only in respect of the legal requirements that are not covered by the content and focus of the claim. This occurs when, for some subjective or objective circumstances, the bearer of the protective right to a claim may bring a court claim not for the entire amount of the debt, or not for all joint and several debtors who are obliged for an indivisible debt. In such a case, the rule on the termination of the prescriptive period for the remaining claims or for debtors not covered by harassment will be very fair. But, this can be used only as an exception to the general legal instruments, according to which a break of prescription when filing a claim for the same requirements to the same respondent is unacceptable.

In other cases, there will be no interruption, and the limitation of actions early terminates, as well as any precautionary period at the time of the timely exercise of a subjective right limited in time.

Key words: termination of the limitation period, legal claim.

УДК 347.1

Ю. В. Кривенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА МАЙНО РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У суспільній свідомості відбувається зміна одних ціннісних орієнтирів на інші, і у вітчизняній реальності все більше суспільне визнання отримують матеріально-економічні чинники. Одночасно з цим процес суспільно-соціальних перетворень відроджує традиційно-національні цінності, в тому числі і релігійні.

Релігійний вплив на суспільне життя стає останнім часом усе більш відчутним як у його позитивних, так і в негативних проявах. Зростає інтерес до релігії, з'являються тисячі нових парафій, громад, місій різних релігійних напрямів. Важливе місце в якісному оновленні належить змінам у духовному житті українського суспільства, синод Вселенського патріархату в Стамбулі надав Україні Томос [1] про автокефалію Православної церкви.

Релігійна організація як найстаріший ідеологічний і політичний інститут людства завжди посідала особливе місце в державній політиці. Релігійні організації самі по собі є носіями економічних інтересів, позаяк володіють неабиякою власністю, доходами. Вони мають у своєму розпорядженні численні спеціалізовані установи в сфері освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги. За рахунок власних коштів ведуть роботу в соціальній сфері, внаслідок чого звільняють частково від витрат місцеві бюджети, здійснюють будівництво.

Внаслідок цього нагальними є питання щодо правового статусу релігійних організацій, щодо права власності на майно та низка інших, які потребують вирішення.

Останнім часом у публікаціях розкриваються правові питання діяльності релігійних організацій, але вони не носять комплексного характеру, позаяк стосуються лише окремих сторін правового статусу релігійних організацій, визначають окремі питання щодо майна (включаючи спірні питання щодо нерухомості та земельних ділянок). І. Кучеренко, В. Піддубна, Л. Ярмол, Є. Ятченко, О. Шевченко висвітлювали в своїх працях питання, пов'язані з джерелами формування майна та об'єктами права власності релігійних організацій, судовим захистом майнових прав. Слід визнати, що натеper можливості релігійних організацій у приватно-правовій сфері значно розширилися, не можна не відзначити, що на цьому позитивному тлі у останніх виникає чимало проблем, пов'язаних з іноді не досить продуманим і не повністю систематизованим законодавчим регулюванням

їхнього правового статусу та майновими питаннями. Істотна зміна державної політики стосовно релігійних організацій вплинула на внесення відповідних змін до чинного законодавства. Хоча такі зміни в цілому мають позитивне значення, законодавче регулювання в цій сфері не позбавлене серйозних недоліків, що й спричиняє необхідність поглибленого дослідження цієї проблеми.

Метою статті є вивчення питань, пов'язаних з правом власності релігійних організацій, виробленням пропозицій і нових підходів та його правового регулювання.

Завданнями відповідно до вказаної мети є:

– аналіз цивільно-правового регулювання діяльності релігійних організацій як суб'єктів цивільно-правових відносин;

– визначення проблематики питань щодо права власності на майно релігійних організацій.

Об'єктом дослідження є релігійні організації (а саме особливості їх економічного становища) як суб'єкти цивільно-правових відносин та учасники цивільних правовідносин.

Предметом дослідження є право власності релігійних організацій. При цьому, оскільки законодавство не виділяє релігійні організації особливими суб'єктами права, то слід приділити увагу як загальним проблемам права власності, так і визначити специфіку, якою наділені релігійні організації в цьому питанні.

Останнім часом відбулася докорінна зміна в поглядах держави на релігійні організації та релігію в цілому. Тривалий час проголошені конституціями радянського періоду принципи взаємин держави і релігійних об'єднань практично не змінювалися, а нині набувають зовсім іншого трактування і за допомогою прийнятого законодавства, нарешті, починають поступово втілюватися в життя. Зміни торкнулися, в тому числі і цивільно-правового статусу релігійних організацій. На відміну від попереднього періоду, держава визначає, що релігійні організації є повноцінними учасниками цивільного обороту як інші юридичні особи. З цього часу почав поступово змінюватися статус релігійних організацій як суб'єктів цивільного права, і процес цей триває досі. Насамперед, безумовно, він торкнувся питань набуття права власності на майно релігійними організаціями.

Відповідно до статті 41 Конституції України [2] та пункту 2 частини першої статті 3, статті

321 ЦК [3] ніхто не може бути позбавлений права власності чи обмежений у його здійсненні, крім випадків, встановлених Конституцією та законом. Ураховуючи, що згідно зі статтею 92 Конституції України [4] правовий режим власності визначається виключно законами України, то інші нормативно-правові акти, які обмежують права власника і не мають ознак закону, не підлягають застосуванню.

У власності юридичних осіб може бути будь-яке майно, крім того, яке через закон не може їм належати. Обмеження встановлюються законом з метою захисту основ конституційного ладу, моралі, здоров'я, законних прав та безпеки держави.

На перший погляд, перелік об'єктів права власності релігійних організацій не відрізняється від переліку інших юридичних осіб. Однак специфіка діяльності релігійних організацій накладає свій відбиток як на зміст і способи здійснення, так і на круг об'єктів власності зазначених організацій.

Майно, що перебуває у власності релігійних організацій, в основному призначене для групового використання під час здійснення релігійної та діяльності з нею пов'язаної. Воно, як правило, має невиробниче призначення, хоча це не обов'язково. З метою недопущення необґрунтованого обмеження релігійних організацій законодавець в ст. 18 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає, що релігійні організації можуть бути обмежені у здійсненні права власності лише у випадках і в порядку, передбачених законом [5].

В юридичній літературі зроблена спроба класифікувати об'єкти права власності релігійних організацій. У цьому, безумовно, є необхідність, позаяк для окремих видів майна законодавець встановлює специфічний правовий режим. Крім того, внутрішніми нормами релігійних організацій також можуть бути встановлені особливі правила використання або обігу майна певного виду.

У третьому розділі (Майновий стан релігійних організацій) Закону визначені такі питання:

- користування майном, яке є власністю держави, громадських організацій або громадян;
- власності релігійних організацій;
- особливості здійснення виробничої та підприємницької діяльності;
- розпорядження майном релігійних організацій, що припинили свою діяльність [6].

Для здійснення різноманітної і широкомасштабної діяльності релігійним організаціям необхідна значна майнова і фінансова база.

Натепер релігійні організації як суб'єкти цивільного права наділені майновими правами – речовими і зобов'язальними. Стосовно їх здійснення до релігійних організацій застосовуються ті ж вимоги, що і до інших суб'єктів цивільного права, а також додаткові вимоги, які пов'язані зі специфікою їхньої діяльності. У зв'язку з цим є осо-

бливості у реалізації ними права власності; права користування майном, що є власністю держави, громадян та їх об'єднань.

У власності релігійних організацій можуть бути будівлі, предмети культу, об'єкти виробничого, соціального і добродійного призначення, транспорт, кошти та інше майно, необхідне для забезпечення їхньої діяльності.

Релігійні організації мають право власності на майно, придбане або створене ними за рахунок власних коштів, пожертвуване громадянами, організаціями або передане державою, а також придбане на інших підставах, передбачених законом.

У власності релігійних організацій може бути також майно, що знаходиться за межами України.

Релігійні організації мають право звертатися за добровільними фінансовими та іншими пожертвуваннями і одержувати їх.

Під майном релігійного призначення мається на увазі майно, яке має цільове призначення та пов'язане з віросповіданням. Нерухомих майном релігійного призначення є: культові будівлі із земельними ділянками, що їм належать, а також земельними ділянками, на яких безпосередньо розташовані культові будівлі, монастирські та інші культові комплекси, побудовані для здійснення та забезпечення богослужінь, молитовних і релігійних зібрань, інших релігійних обрядів і церемоній, а також будівлі професійної релігійної освіти. Рухомим майном релігійного призначення є предмети інтер'єру культових будівель або предмети, призначені для богослужіння та інших релігійних цілей. Культовий характер речей зумовлює їх особливий правовий режим – на рухоме і нерухоме майно богослужбового призначення не може бути звернено стягнення за претензіями кредиторів.

Культова будівля та інше майно, які становлять історичну, художню або іншу культурну цінність, передаються релігійним організаціям і використовуються ними з дотриманням установлених правил охорони і використання пам'яток історії та культури.

Питання про джерела формування майна, що надходить у власність релігійних організацій Православної церкви України, – одне з найважливіших для характеристики їх суб'єктивного права власності.

Для існування та виконання статутних цілей та завдань релігійним організаціям необхідна матеріально-технічна база: будівлі, приміщення, гроші та інше майно. Джерела формування майна, як правило, створюються за рахунок власних коштів, це є досить поширеним серед релігійних організацій. На практиці нерідко православні парафії зусиллями прихожан або своїх працівників займаються будівництвом тих чи інших підсобних приміщень, написанням і реставрацією ікон, створенням предметів, використовуваних під час богослужінь,

і т.п. Але особливо поширена практика самостійного створення того чи іншого майна в православних монастирях. Це пов'язано насамперед зі специфікою внутрішнього устрою і цілей, переслідуваних монастирями. Оскільки цілями створення останніх є не тільки віросповідання, а й віддалення ченців від світу, монастирі завжди прагнули до самодостатності і незалежності в економічному плані. Незважаючи на те, що в умовах сьогодення така самодостатність навряд чи можлива, монастирям, які розташовані в сільській місцевості, дуже властиві заняття городництвом, садівництвом, тваринництвом, рибальством і т.п., а ті, які розташовані в містах, займаються випічкою хлібобулочних виробів, швейним виробництвом та іншими видами діяльності для задоволення власних потреб.

Право власності на майно, «придбане за рахунок власних коштів», виникає у релігійних організацій на підставі укладення таких цивільно-правових договорів, як купівля-продаж, підряд, міна, поставка тощо, а також у результаті здійснення підприємницької діяльності.

Все майно, яке в своїй діяльності використовують релігійні організації, залежно від того, хто є власником, можна поділити на дві частини: майно, яким володіють на праві власності релігійні організації, та майно, яке належить на праві власності державі, іншим юридичним та фізичним особам.

Право користування релігійних організацій майном релігійного призначення, що перебуває у державній або муніципальній власності, є обмеженим речовим правом. Це підтверджується сукупністю таких ознак.

По-перше, вказане право носить постійний (по суті, безстроковий) характер – річ передається на той час, поки існує відповідна релігійна організація.

По-друге, його об'єктом є річ, що має релігійне призначення.

По-третє, перехід права власності на річ не передбачений як підстава припинення права користування релігійною організацією цією річчю (право слідування).

Основними джерелами фінансування церков є церковні податки, які стягуються на суспільно корисні цілі, до числа яких належить: діяльність соціальних релігійних установ; добровільні внески за фіксованою ставкою; добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб на цільові і загальні витрати; щорічні та поточні пожертвування під час відвідування богослужінь. Крім перерахованих податків і внесків, церква отримує плату від віруючих за здійснення обрядів, доходи від церковного майна та господарської діяльності, дотації з державного бюджету на церковні, виховні та медичні установи, будинки для людей похилого віку, на підтримку і реставрацію пам'яток історії та культури, дотації від зарубіжних церков.

Відштовхуючись від зразкового переліку ст. 18 Закону [7], можна виділити:

1) майно, призначене для здійснення власне релігійної діяльності (предмети релігійного призначення), яке, своєю чергою, можна поділити на: речі священні та речі церковні. До першої групи належать усі предмети, спеціально призначені для здійснення богослужіння; до другої – будь-яке інше церковне майно.

Священні предмети, своєю чергою, поділяють на священні у власному розумінні цього слова і освячені. Річ стає священною через її освячення або через сам характер її вживання у богослужінні.

Під майном релігійного призначення мається на увазі майно, яке має цільове призначення, пов'язане з віросповіданням. Відповідно до церковних канонів священні предмети не можуть використовуватися як звичайні. До звичайного церковного майна належать усі нерухомі та рухомі речі, гроші, призначені для утримання релігійної організації, духовенства і для задоволення загальноцерковних потреб. Нерухомим майном релігійного призначення є: культові будівлі із земельними ділянками, які до них належать, монастирські та інші культові комплекси, побудовані для здійснення та забезпечення богослужінь, молитовних і релігійних зібрань, інших релігійних обрядів і церемоній, а також будівлі професійної релігійної освіти. Рухомим майном релігійного призначення є предмети інтер'єру культових будівель або предмети, призначені для богослужбових та інших релігійних цілей. Майно релігійного призначення має використовуватися за цільовим призначенням.

2) майно, призначене для здійснення інших форм діяльності релігійної організації (благодійної, соціальної, культурно-просвітницької);

При релігійних організаціях можуть утворюватися товариства, братства, асоціації, інші об'єднання громадян для здійснення доброчинності, вивчення та розповсюдження релігійної літератури та іншої культурно-освітньої діяльності [8, с. 45].

3) майно, призначене для здійснення виробничої та підприємницької діяльності.

Натепер одним з найбільш значущих джерел формування майна релігійних організацій є підприємницька діяльність. І це не випадково. Адже закон надав релігійним організаціям набагато ширші можливості в цій сфері, ніж були раніше.

Таким чином, слід зазначити, що релігійні організації для існування та виконання статутних завдань набувають майно, призначене для здійснення власне релігійної діяльності, для здійснення інших форм діяльності релігійної організації (благодійної, соціальної, культурно-просвітницької) та майно, призначене для здійснення виробничої та підприємницької діяльності. Враховуючи те, що предмети інтер'єру культових будівель або предмети, призначені для богослужбових та

інших релігійних цілей, мають історичне та культурне значення, є доцільним створення єдиного реєстру, що сприятиме збереженню та забезпечить належне використання.

Література

1. Синод у Стамбулі вирішив надати Україні Томос про автокефалію. URL: <https://ukr.segodaya.ua/ukraine/oficialno-sinod-v-stambule-reshil-predostavit-ukraine-tomos-ob-avtokefalii-1178800.html>.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 14.
3. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, №№ 40-44, ст. 356.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 14.
5. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, № 25, ст. 283.
6. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, № 25, ст. 283.
7. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, № 25, ст. 283.
8. Новіков В.В. До питання про благодійну діяльність релігійних організацій. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 45-49.

Анотація

Кривенко Ю. В. Окремі питання щодо права власності на майно релігійних організацій. – Стаття.

Стаття присвячена питанням права власності на майно релігійних організацій. Релігійний вплив на суспільне життя стає останнім часом усе більш відчутним як у його позитивних, так і в негативних проявах. Зростає інтерес до релігії, з'являються нові парафії, громади, місії різних релігійних напрямів. Тривалий час питання права власності вирішувалося аж ніяк не на користь релігійних організацій. Натеper у власності релігійних організацій можуть бути будівлі, земельні ділянки, об'єкти виробничого, соціального, благодійного, культурно-просвітницького та іншого призначення, в тому числі, які визначенні як історично-культурна пам'ятка.

Майно, яке в своїй діяльності використовують релігійні організації, залежно від того, хто є власником, можна поділити на дві частини: майно, яким володіють на праві власності релігійні організації, та майно, яке належить на праві власності державі, іншим юридичним та фізичним особам.

Необхідно звернути увагу на майно релігійного призначення, яке належить релігійним організаціям. Нерухомим майном релігійного призначення є: культові будівлі із земельними ділянками, які до них належать, монастирські та інші культові комплекси, побудовані для здійснення та забезпечення богослужінь, молитов-

них і релігійних зібрань, інших релігійних обрядів і церемоній, а також будівлі професійної релігійної освіти. Рухомим майном релігійного призначення є предмети інтер'єру культових будівель або предмети, призначені для богослужбових та інших релігійних цілей. Майно релігійного призначення використовується у відповідності до призначення та зумовлює особливий правовий режим – на рухоме і нерухоме майно богослужбового призначення не може бути звернено стягнення за претензіями кредиторів.

Слід зазначити, що законодавець більш детально регулює питання щодо нерухомого майна релігійного призначення, визначаючи історичну та культурну цінність, а от щодо рухомого майна релігійного призначення є низка питань, які потребують подальшого урегулювання.

Ключові слова: релігійні організації, право власності, майно, майно релігійного призначення.

Summary

Kryvenko Yu. V. Separate issues regarding property right of religious organizations property. – Article.

The article is devoted to issues of property ownership of the religious organizations. Religious influence on public life is becoming more and more tangible in recent times, both in its positive and in negative manifestations. There is a growing interest in religion, new parishes, communities, different religious mission. For a long time, issue of property rights wasn't resolved in favor of religious organizations. For today, religious organizations may own buildings, land, objects of production, social, charitable, cultural and educational, and other purposes, including which are defined as a historical and cultural monument. The property which religious organizations use in their activity, depending on who the owner is, can be divided into two parts: property owned by religious organizations, and property owned by the state, other legal entities and individuals. It is necessary to pay attention to religious property belonging to religious organizations. Real estate of religious significance are: religious buildings with the land belonging to them, monastic and other religious complexes, constructed for the implementation and maintenance of worship, prayer and religious gatherings, other religious rites and ceremonies, and buildings professional religious education. Movable property for religious purposes is the interior of religious buildings or objects intended for liturgical and other religious purposes. The property used for religious purposes in accordance with the purpose and makes them special legal regime – movable and immovable property liturgical purpose can't be seized by creditors' claims.

It should be noted that legislator more closely regulates issues of immovable property for religious purposes, defining historical and cultural value, but concerning movable property of religious significance there are a number of issues that require further regulation.

Key words: religious organization, ownership, property, property for religious purposes.

УДК 346.93

П. О. Попков

здобувач

Институту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України**ЗАСТОСУВАННЯ МИРОВОЇ УГОДИ У ПРОЦЕДУРІ БАНКРУТСТВА
В УМОВАХ ОНОВЛЕНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Постановка проблеми. Економічна та фінансова криза, падіння обсягів попиту, низька інвестиційна активність та інші несприятливі економічні умови призвели до того, що ситуація, яка склалася в сучасний період, не відрізняється стабільністю, і практично у будь-якого суб'єкта господарювання або громадянина можуть виникнути фінансові складності або заборгованості.

Ринкова економіка є складною системою взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою різних суб'єктів господарювання, громадян і держави. Діяльність як суб'єктів господарювання, так і держави в умовах інтеграційних процесів в Україні змінилася. Окремі учасники ринкових відносин, які не в змозі виконувати свої зобов'язання в умовах жорсткої конкуренції, стають банкрутами. Неспроможність таких суб'єктів викликає негативні наслідки не тільки для самого суб'єкта, а також для його контрагентів, кредиторів і держави взагалі. Крім того, неспроможність суб'єктів викликає негативні соціальні наслідки для працівників і їх сімей.

Процедура банкрутства є не тільки невід'ємною частиною ринкового механізму, об'єктивно зумовленим результатом функціонування цього механізму, а також одним із регуляторів економічних процесів у суспільстві шляхом забезпечення стабільності господарського обігу.

Необхідність дослідження застосування мирової угоди у процедурі банкрутства обґрунтовується тим, що сьогодні спостерігається різке збільшення кількості неплатоспроможних суб'єктів господарювання. За нинішніх умов економічної кризи процедура банкрутства спонукає підвищувати ефективність використання виробничих ресурсів.

Мирова угода є одним із засобів запобігання банкрутству боржника, відновлення його платоспроможності, врегулювання майнових розбіжностей із кредиторами. Роль мирової угоди неможливо переоцінити, але процес укладення мирової угоди ускладнюється не тільки відсутністю теоретичних розробок, а також неузгодженістю, протиріччям деяких правових норм. У сучасний період Україна продовжує перебувати у стані реформування законодавства про банкрутство. Із 21 жовтня 2019 р. втрачає свою дію Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі – Закон) і набуває чинності Кодекс України з процедур банкрутства

(далі – Кодекс). Порівняно із Законом Кодекс є більш прогресивним нормативним актом, містить логічно виважену систему понять і категорій, структурованість процесу тощо. Але поряд із позитивними сторонами цей акт має ряд спірних питань, прогалин або невідповідностей, у т.ч. щодо мирової угоди. Тому це дослідження присвячено аналізу питання стосовно укладення мирової угоди у процедурі банкрутства.

Метою статті є дослідження проблем як теоретичного, так і практичного характеру щодо застосування мирової угоди у процедурі банкрутства в умовах оновленого законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання мирової угоди в національному судочинстві були предметом дослідження таких вчених, як З. Будилюк, Б. Гриняк, С. Заболотній, В. Радзивілюк, Д. Соболев, Г. Пронська, Т. Шевченко та ін. Місце мирової угоди у процедурі банкрутства досліджували Р. Афанасьєв, О. Бірюков, В. Джунь, В. Малига, Б. Поляков, Е. Сгара, М. Тітов та інші вчені.

Виклад основного матеріалу. Метою банкрутства є не знищення суб'єкта господарювання, якщо це не рейдерські схеми, а збереження та відновлення платоспроможності. Тому в інтересах боржника запропонувати такий засіб погашення заборгованості, на який погодяться кредитори.

Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» містить різні засоби вирішення спору на підставі договірних відносин. Одним із таких засобів, спрямованим на не ліквідаційні процедури, є мирова угода. Слід підкреслити, що не ліквідаційні процедури, до яких належить ще санація, порівняно з ліквідацією, більш ефективні, але, незважаючи на це, вони рідко використовуються на практиці.

Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» – єдиний нормативний акт, який надає поняття мирової угоди. Ст. 77 визначає мирову угоду як домовленість між боржником і кредиторами стосовно відстрочки та/або розстрочки, а також прощення (списання) кредиторами боргів боржника, яка оформляється шляхом укладення угоди між сторонами [1]. Тобто сутність мирової угоди полягає у припиненні провадження у справі про

банкрутство шляхом визначення положень, спрямованих на врегулювання обов'язків неплатоспроможного боржника щодо погашення заборгованості його кредиторам будь-якими законними засобами.

Є.Ю. Олевінський підкреслює, що ознаки мирової угоди визначаються: процедурою банкрутства; ця процедура укладається з метою вирішення питань порядку, способів і строків розрахунків боржника з кредиторами; угода є підставою про припинення провадження у справі про банкрутство [2, с. 6].

Характерні риси мирової угоди повинні відображати її сутність, значення для учасників процедури примирення, а також специфіку та загальноправову роль як процедури, що застосовується до неплатоспроможного боржника. Виділяють такі ознаки мирової угоди: укладається в письмовій формі; може укладатися на будь-якій стадії процедури банкрутства; вступає в законну силу із дня затвердження її господарським судом; не допускається внесення змін і її розірвання сторонами без рішення господарського суду; недійсність і розірвання мирової угоди є підставою поновлення провадження у справі про банкрутство щодо вимог незадоволених кредиторів; рішення про укладення приймається не всіма кредиторами, а більшістю; умови її виконання є добровільними і не вимагають виконавчих документів суду; за наявності відповідних підстав її можна розірвати або визнати недійсною; у разі її недійсності чи розірвання може поновитися провадження у справі про банкрутство [3, с. 68-69].

Мирова угода є гнучким інструментом, що дозволяє на партнерських і взаємовигідних засадах врегулювати відносини боржника і кредиторів. Мирова угода – це оптимальний засіб вирішення спору, з одного боку, спрямована на задоволення інтересів кожної сторони, тобто вона захищає приватні інтереси, з іншого – зберігається суб'єкт господарювання, боржник продовжує свою діяльність, тобто мирова угода спрямована на захист публічного інтересу та задоволення інтересів держави.

Інститут мирової угоди є договором між неплатоспроможним боржником і кредитором, який спрямований на врегулювання між ними кредиторської заборгованості. Це може бути збільшення термінів погашення грошових зобов'язань, зниження суми боргу, прощення або списання боргу тощо [3, с. 69]. Практика застосування інституту мирової угоди свідчить, що така угода може бути знаряддям для реалізації боржником своїх протиправних інтересів, у зв'язку з чим законодавцем передбачена відповідальність (у т.ч. й кримінальна), зокрема за фіктивне банкрутство, приховання банкрутства, умисне доведення до банкрутства (ст. 215 ГК України [4], ст. 219 Кримінального кодексу України [5]).

Закон зазначає, що мирова угода може бути укладена на будь-якій стадії провадження у справі про банкрутство. У процедурі розпорядження

майном боржника мирову угоду може бути укладено лише після виявлення всіх кредиторів і затвердження господарським судом реєстру вимог кредиторів. Мирова угода укладається у письмовій формі та підлягає затвердженню господарським судом, про що зазначається в ухвалі господарського суду про припинення провадження у справі про банкрутство. Мирова угода набирає чинності з дня її затвердження господарським судом і є обов'язковою для боржника (банкрута), кредиторів, вимоги яких забезпечені заставою, кредиторів другої та наступних черг [1]. На підставі Закону процедура затвердження мирової угоди відповідає такому порядку:

1. Затвердження судом мирової угоди або відмови в цьому (до заяви додаються: текст угоди; протокол засідання комітету кредиторів, на якому було прийняте рішення про укладання мирової угоди; список кредиторів із зазначенням їх реквізитів і суми заборгованості; зобов'язання боржника про відшкодування всіх витрат (маються на увазі першочергові вимоги); письмові заперечення кредиторів (якщо такі були).

2. Призначення судом дати розгляду мирової угоди та повідомлення про це сторони.

3. Проведення засідання суду. На засіданні заслуховуються присутні кредитори.

4. Подання до суду заяви про затвердження мирової угоди (протягом 5 днів із дня її підписання сторонами) [6, с. 63].

Але описаний механізм укладення мирової угоди діє до 21 жовтня 2019 р., доки діє Закон, надалі починає діяти Кодекс, який взагалі не містить положень щодо укладення мирової угоди. Слід зазначити, що законодавство про банкрутство потребувало удосконалення, про це свідчить велика кількість змін до законодавства про банкрутство.

Питання банкрутства, а точніше неплатоспроможності юридичної особи та фізичної особи – підприємця врегульовано доволі непогано і не дуже великою кількістю нормативних актів, щоб це питання потребувало кодифікації. Зокрема, це питання врегульовано Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», Законом України «Про виконавче провадження», Законом України «Про нотаріат», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Господарським кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Цивільним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України [7].

Проект Кодексу України з процедур банкрутства обговорювався юридичною спільнотою протягом тривалого періоду та був ухвалений із деякими зауваженнями. Не всі положення нового законодавчого акта позитивно сприймаються. Крім того, сам факт його затвердження деякі вчені називають великим кроком вперед, інші мають цілковито

протилежну думку. Одним із нововведень є скасування мирової угоди. Її елементи розглядатимуться як складові частини плану санації, адже відповідно до ч. 2 ст. 51 Кодексу останній може містити такий захід щодо відновлення платоспроможності боржника, як відстрочення, розстрочення або прощення боргу чи його частини [8].

Ст. 212 Господарського кодексу України (далі – ГК) зазначає, що у випадках, передбачених законом, щодо неплатоспроможного боржника застосовується мирова угода [4]; ст. 192 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК) містить норми щодо укладення мирової угоди з метою врегулювання спору на підставі взаємних поступок і має стосуватися лише прав та обов'язків сторін [9].

Тобто нині можливість укладення мирової угоди залишається на підставі статей ГК і ГПК, що зводить можливість її укладання нанівець через існування особливостей механізму укладення, що був прописаний у Законі. Положення, які передбачає Кодекс, у процесі санації не можуть бути аналогом мирової угоди.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зазначити, що відсутність положень, спрямованих на укладення мирової угоди, негативно позначається на правах та інтересах як боржника, так і кредиторів. Пропонується доповнити Кодекс України з процедур банкрутства розділом, який міститиме норми щодо укладення мирової угоди у процесі банкрутства.

Література

1. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 № 2343-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12/card2#Card> (дата звернення: 05.06.2019).
2. Олевинский Э.Ю. Мировое соглашение. *Черные дыры в российском законодательстве*. 2002. № 3. С. 257-286. URL: <http://www.k-press.ru/bh/2002/3/olevinsky/olevinsky.asp>. (дата звернення: 05.06.2019).
3. Шапіро В.С., Сердюк В.І. Мирова угода: особливості та правове регулювання. *Правова інформатика*. 2015. № 2 (46). С. 67-72.
4. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18–22. Ст. 144.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
6. Ноур Т. Мирова угода у справі про банкрутство. *Бібліотека Баланс. Банкрутство*. 2005. № 11. С. 61-68.
7. Кравець Р. Банкрутство по новому. *Адвокатська компанія «Кравець та партнери»*. URL: <https://knpartners.com.ua/bankrutstvo-po-novomu/> (дата звернення: 05.06.2019).
8. Дутковський Б. Кодекс про банкрутство: що підписав президент і чому стати банкрутом – це ще не кінець фінансової історії. *Mind*. URL: <https://mind.ua/openmind/20196137-kodeks-pro-bankrutstvo-shcho-pidpisav-prezident> (дата звернення: 05.06.2019).

9. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від від 06 листопада 1991 р. № 1798-ХІІ. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 05.06.2019).

Анотація

Попков П. О. Застосування мирової угоди у процедурі банкрутства в умовах оновленого законодавства. – Стаття.

У статті проведено дослідження теоретичних підходів до застосування мирової угоди у процедурі банкрутства. Автор розглядає мирову угоду в процедурі банкрутства в умовах оновленого законодавства. Мету зазначеного дослідження досягнуто за допомогою авторського аналізу нормативних актів і звернення до відповідних наукових праць окремих фахівців. Визначено, що мирова угода є одним із засобів запобігання банкрутству боржника, відновлення його платоспроможності, врегулювання майнових розбіжностей із кредиторами. Мирова угода – це оптимальний засіб вирішення спору, з одного боку, спрямований на задоволення інтересів кожної сторони, тобто він захищає приватні інтереси, з іншого – зберігається суб'єкт господарювання, боржник продовжує свою діяльність, тобто мирова угода спрямована на захист публічного інтересу та задоволення інтересів держави.

Визначено, що сутність мирової угоди полягає у припиненні провадження у справі про банкрутство шляхом визначення положень, спрямованих на врегулювання обов'язків неплатоспроможного боржника щодо погашення заборгованості його кредиторам будь-якими законними засобами.

Проаналізовано норми Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо регулювання укладення мирової угоди та зазначено, що цей закон діє до 21 жовтня 2019 р. Надалі починає діяти Кодекс України з процедур банкрутства, який не містить норми щодо мирової угоди. Тобто нині можливість укладення мирової угоди залишається на підставі статей Господарського кодексу України і Господарського процесуального кодексу України, що зводить можливість її укладення нанівець через існування особливостей механізму укладення, прописаного у Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Положення, які передбачає Кодекс України з процедур банкрутства, у процесі санації не можуть бути аналогом мирової угоди.

Доведено, що відсутність положень, спрямованих на укладення мирової угоди, негативно позначається на правах та інтересах як боржника, так і кредиторів. Пропонується доповнити Кодекс України з процедур банкрутства розділом, який міститиме норми щодо укладення мирової угоди у процесі банкрутства.

Ключові слова: банкрутство, мирова угода, господарський спір, господарський суд, господарське судочинство.

Summary

Popkov P. O. Application of the settlement agreement in the bankruptcy procedure under the terms of the updated legislation. – Article.

The article deals with the study of theoretical approaches to the application of the settlement agreement in the bankruptcy procedure. The author considers the settlement agreement in the procedure of bankruptcy under the terms of the updated legislation. The purpose of this study was achieved through the author's analysis of

normative acts and the reference to the relevant scientific works of individual specialists. It is determined that the agreement is one of the means of preventing the debtor's bankruptcy, restoring its solvency, and resolving property disputes with creditors. A settlement agreement is an optimal means of resolving a dispute aimed at satisfying the interests of each party, that is, it protects private interests, as well as keeps the business entity, the debtor continues his activity, that is, the settlement agreement is aimed at protecting the public interest and satisfying the interests of the state.

The essence of the settlement agreement is defined in the termination of proceedings on bankruptcy by defining provisions aimed at settling the obligations of the insolvent debtor to repay debts to its creditors by any lawful means.

The norms of the Law of Ukraine «On restoring a debtor's solvency or recognizing it bankrupt» are analysed in relation to the regulation of the conclusion of a settlement agreement, and it is indicated that this law is valid until 21.10.2019. In the future the Code of Ukraine on bank-

ruptcy procedures, which does not contain norms regarding the settlement agreement, begins to operate. That is, at present, the possibility of concluding a settlement agreement remains on the basis of articles of the Economic Code of Ukraine and the Economic Procedural Code of Ukraine, which reduces the possibility of its nullification due to the existence of the peculiarities of the mechanism of conclusion, which was prescribed in the Law of Ukraine «On restoring a debtor's solvency or recognition of it bankrupt». The provisions of the Code of Ukraine on bankruptcy procedures in the process of sanation cannot be analogous to a settlement agreement.

It is proved that the absence of provisions aimed at concluding an agreement will adversely affect the rights and interests of both the debtor and the creditors. It is proposed to supplement the Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures by a section that will contain rules for concluding a settlement agreement in the process of bankruptcy.

Key words: bankruptcy, settlement agreement, economic disputes, economic court, economic legal proceedings.

УДК 347.73

*О. М. Радченко**аспірант**Класичного приватного університету***ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН І ЇХ ВИДІВ**

Вступ. Дослідження поняття бюджетного процесу, його місця в системі фінансового права, принципів бюджетного процесу недостатньо для повного уявлення про бюджетний процес. Тому особливе значення має розгляд бюджетно-процесуальних правовідносин.

Постановка завдання. Дослідити особливості виникнення та продовження бюджетно-процесуальних правовідносин і їх видів.

Результати. Бюджетно-процесуальні відносини в науці фінансового права України досліджено в наукових працях Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, О.М. Горбунової, І.Б. Заверухи, А.Й. Іванського, Л.М. Касьяненко, Ю.О. Крохіної, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, А.О. Монаєнка, О.П. Орлюк, М.О. Перепелиці, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Н.І. Хімичевої, В.Д. Чернадчука, Н.Я. Якимчук та ін. Проте недостатньо уваги приділено дослідженню особливостей виникнення бюджетно-процесуальних правовідносин і їх видам.

Предметом бюджетно-процесуального права виступає особлива група суспільних відносин – бюджетно-процесуальні відносини. Інтерес у зв'язку з цим викликає питання, якою мірою бюджетно-процесуальні відносини фігурують у визначеннях предмета бюджетного права.

А.О. Монаєнко зазначає, що предметом бюджетного права є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням бюджетної системи, з формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, які надходять у розпорядження держави й органів місцевого самоврядування на кожній території [3, с. 29].

До категорії бюджетних правовідносин належать суспільні відносини, що складаються між суб'єктами у процесі формування доходів і здійснення видатків бюджетів, відносини з приводу державних і муніципальних запозичень, регулювання державного та муніципального боргу. Окрему групу складають відносини, що виникають між суб'єктами бюджетної діяльності у процесі складання і розгляду проектів бюджетів всіх рівнів бюджетної системи, затвердження і виконання бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, контролю за виконанням бюджетів. До числа бюджетних правовідносин також належать правовідносини з приводу застосування заходів відповідальності.

В умовах ринкових відносин публічні фінанси у системі суспільних відносин проявляються най-

більш активно і результативно. Значна частина фінансів безпосередньо пов'язана з утворенням, розподілом і використанням централізованих публічних грошових фондів держави і має державно-владний, імперативний характер.

У загальній теорії права відношення розуміється як опосередкований зв'язок явищ, процесів, предметів та ін. Правовідносини – це норма в його дії, в його здійсненні. Виникнення прав і обов'язків, правовідносин означає реалізацію відповідної норми права в житті суспільства [4, с. 65].

У юридичній науці є два основні підходи до поняття правовідносин, що відповідає двом явищ правової дійсності. Одні автори під правовідносинами розуміють суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що представляють індивідуальні моделі можливої та належної поведінки суб'єктів права (але не саму фактичну поведінку) [6, с. 39]. Інші вважають, що правовідносини – це результат врегулювання суспільних відносин нормами права [2, с. 65]. На наш погляд, нормативне розуміння поняття правовідносин є більш переконливим.

Специфіка правовідносин проявляється в різних класифікаціях, у т.ч. за галузями права, за їх системно-функціональним характером з урахуванням їх розмежування на регулятивні й охоронні, матеріальні та процесуальні, правотворчі, правозастосовні та правореалізуючі не за галузями права, а за їх роллю в правовому механізмі. Це положення поширюється і на бюджетно-процесуальні правовідносини.

Бюджетно-процесуальні правовідносини є різновидом правових відносин, і отже, володіють загальними ознаками правовідносин. На нашу думку, можна виділити такі загальні особливості бюджетно-процесуальних правовідносин:

– бюджетно-процесуальні відносини виникають на основі правових норм;

– бюджетно-процесуальні відносини є вольовими відносинами;

– мають уповноважуючий і зобов'язуючий характер. У конкретному правовідношенні одна сторона завжди має право, а інша обов'язок, право й обов'язок кореспондують один одного;

– бюджетно-процесуальні правовідносини завжди конкретні. Вони є правовим зв'язком, який характеризується індивідуалізованістю суб'єктів, визначеністю їх взаємної поведінки, а також прав та обов'язків;

– бюджетно-процесуальні правовідносини охороняються примусовою силою держави.

Структура будь-якого правовідношення включає в себе такі елементи: суб'єкти, зміст та об'єкти. Важливе значення мають юридичні факти, що є підставами виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Питання про об'єкт правовідносин у теорії права є дискусійним. Відповідно до першої позиції об'єктом правовідносин є матеріальні або нематеріальні блага, на які спрямовано поведінку всіх його учасників, що здійснюється в межах їх прав і обов'язків. Відповідно до другої позиції головне у визначенні об'єкта правовідносин – це уповноважені особи, бо саме їх інтересами визначається об'єкт правовідносин. У наукових працях процесуалістів, а також в інших дослідженнях є думки, що об'єктом правовідносин визнається матеріальне правовідношення, заради якого і склалося процесуальне правовідношення, або поняття об'єкта охоплює і те, і інше.

Об'єкти правовідносин різноманітні. Існує така класифікація правовідносин:

- матеріальні блага: речі, предмети, що мають просторові межі;
- нематеріальні блага – ім'я, честь, гідність;
- продукти духовної творчості: результати авторської, винахідницької та раціоналізаторської діяльності;
- дії (утримання від дій) суб'єктів правовідносин;
- цінні папери, офіційні документи;
- результати дій суб'єктів правовідносин.

Якщо подивитися на фінансові правовідносини, то їх об'єкти є різноманітними: а) податки; б) збори; в) мита; г) неподаткові платежі; д) страхові внески; е) проекти бюджетів.

Об'єкти фінансових правовідносин можна поділити на дві групи: перша група об'єктів фінансових правовідносин належить до віддільних об'єктів, тобто таких об'єктів, які існують як явища (предмети) навколишнього матеріального світу, а друга група – до невіддільних.

Ю.А. Ровинський, кладучи об'єкт в основу розподілу фінансових правовідносин, виділяє матеріальні та процесуальні правовідносини [5, с. 47]. Однак, на нашу думку, в основі подібних класифікацій лежать різні критерії.

Однак це не заперечує розподілу бюджетних правовідносин на матеріальні та процесуальні. У бюджетному праві більш чітко, ніж в інших галузях права, виділяються матеріальні і процесуальні норми. На основі перших встановлюються відносини, що закріплюють і регулюють матеріальний зміст бюджету. На основі других регулюються порядок (процедура) проходження кожної зі стадій бюджетного процесу, форми взаємовідносин учасників бюджетного процесу. І результатом дії процесуальних бюджетних правовідносин

є реалізація бюджетних прав суб'єктів бюджетного права.

Об'єкти бюджетно-процесуальних правовідносин є за своєю природою невіддільними, вони представляють результати дій учасників відповідних правовідносин, які невіддільні від самих дій.

Далі перейдемо до питання дослідження змісту бюджетно-процесуальних правовідносин. Із цього приводу думки науковців розходяться. Одні вчені під змістом правовідносин розуміють права й обов'язки його учасників. Інші розглядають як зміст правовідносин дії суб'єктів правовідносин. Треті виділяють юридичний зміст (права й обов'язки сторін) і матеріальний зміст (фактична поведінка, дії учасників правовідносин).

Бюджетно-процесуальні правовідносини – це правовідносини зі складною динамічною структурою. Такі правовідносини характеризуються тим, що у міру накопичення юридичних фактів структура правовідносин змінюється, переходячи з однієї стадії в іншу. Наприклад, факт складання проекту бюджету утворює нові бюджетно-процесуальні правовідносини з розгляду проекту, потім факт розгляду проекту утворює правовідносини щодо прийняття проекту бюджету тощо. І тому можна виділити бюджетно-процесуальні правовідносини на основні та похідні.

Бюджетно-процесуальні правовідносини можна розмежувати і за стадіями бюджетного процесу: бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії складання проекту бюджету, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії розгляду та затвердження проекту бюджету, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, бюджетно-процесуальні правовідносини на стадії складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджетів.

Виходячи з унітарного устрою нашої держави, можна розмежувати бюджетно-процесуальні правовідносини на державному рівні, на місцевому рівні (на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

За кількісним складом учасників: двосторонні та багатосторонні (мають місце на стадії виконання бюджету).

Таким чином, можна виділити особливості бюджетно-процесуальних правовідносин:

1) бюджетно-процесуальні правовідносини виникають, змінюються і припиняються у процесі бюджетної діяльності, тобто діяльності зі складання проекту бюджету, розгляду і затвердження проекту бюджету, виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету;

2) бюджетно-процесуальні правовідносини пов'язані з утворенням, розподілом і використанням централізованого державного або місцевого публічного грошового фонду відповідної території;

3) права й обов'язки суб'єктів бюджетно-процесуальних правовідносин зумовлені складанням, розглядом і затвердженням бюджету, виконання бюджету, складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету як основного фінансового плану;

4) у бюджетно-процесуальних правовідносинах завжди однією зі сторін є відповідний представницький або виконавчий орган влади (місцевого самоврядування) або контролюючий орган;

5) бюджетно-процесуальні правовідносини мають повторюваний характер, тобто має місце відновлення стадій бюджетного процесу;

6) бюджетно-процесуальні правовідносини мають владно-майновий характер.

Бюджетно-процесуальні правовідносини – це врегульовані бюджетно-процесуальними нормами публічні, майнові суспільні відносини, що мають владний характер, учасники яких виступають як носії юридичних прав і обов'язків, що містяться в цих нормах, і які реалізують приписи щодо складання проектів бюджетів, їх розгляду і затвердження, виконання бюджетів, здійснення контролю за додержанням бюджетного законодавства, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету.

Процесуальні бюджетно-правові норми визначають склад учасників бюджетної діяльності, встановлюють права й обов'язки учасників діяльності.

Бюджетно-процесуальні відносини належать до числа організаційних бюджетних правовідносин. Вони не є економічними (грошовими) відносинами. На відміну від матеріальних бюджетних правовідносин, бюджетно-процесуальні правовідносини не опосередковують рух грошових коштів до бюджету або, навпаки, з бюджету. Інакше кажучи, матеріальні бюджетні правовідносини виникають у ході формування бюджету або його витрачання. Бюджетно-процесуальні правовідносини пов'язані з розробкою фінансового плану, покликаного впорядкувати рух грошових коштів до бюджету (формування бюджету) або з бюджету (бюджет), тобто процеси збирання, розподілу і використання бюджету як централізованого грошового.

Ще однією відмінністю бюджетно-процесуальних правовідносин від матеріальних бюджетних правовідносин є різниця в часових рамках існування цих видів правовідносин.

Так, матеріальні бюджетні відносини існують лише протягом бюджетного року. Пояснюється це зазвичай тим, що кожен бюджет приймається на один календарний рік (відповідно до вимог Бюджетного кодексу України). Водночас ця обставина не виключає того, що бюджетні правовідносини мають систематичний, безперервний характер і поновлюються між більшістю суб'єктів у наступному бюджетному році. Між тим, період дії бюджетно-процесуальних відносин збігається

з бюджетним циклом, що охоплює всі стадії бюджетного процесу.

Таким чином, часові рамки існування бюджетно-процесуальних відносин ширші, ніж у матеріальних бюджетно-правових. Процесуальні відносини передують матеріальним, забезпечуючи їх виникнення (складання, розгляд і затвердження бюджетів), супроводжують їх, визначаючи порядок їх реалізації (виконання бюджетів), а також слідує за ними, впорядковуючи здійснення контролю за відповідністю сформованих матеріальних відносин відповідного акта про бюджет (підготовка, розгляд і затвердження звітів про виконання бюджету).

Децю іншу думку з цього приводу висловив А.В. Худяков. Щоправда, вона стосувалася бюджетних правовідносин загалом, не поділяючи їх на матеріальні та процесуальні відносини. Тим не менш, на його думку, бюджетні правовідносини не можна зводити лише до тих, які випливають із конкретного акта планування, присвяченого конкретному бюджету. Є відносини, що мають фундаментальний характер. Наприклад, відносини, пов'язані з реалізацією порядку планування та видання самих бюджетно-планових актів [9, с. 230].

Конкретизуючи цю позицію, можна навести такі приклади. Бюджетно-процесуальні відносини з конкретним одержувачем бюджетних відносин будуть тривати дійсно лише один бюджетний цикл (період). Якщо на наступний бюджетний цикл на цього одержувача не пропонується виділити гроші з бюджету, то ніяких бюджетно-процесуальних відносин із ним не виникне взагалі. Проте правовідносини, що опосередковують виконання обов'язку Уряду держави забезпечити виконання бюджету, обов'язки голів місцевих державних адміністрацій внести на розгляд відповідних місцевих рад проект місцевого бюджету й обов'язки цих місцевих рад розглянути і затвердити цей бюджет, існуватимуть стільки, скільки існують самі ці органи публічної влади і той закон, який поклав на них ці обов'язки.

Найважливішим для характеристики бюджетно-процесуальних правовідносин є питання про їх зміст. У юридичній літературі є кілька підходів до розуміння змісту правовідносин. У правовідношенні може бути виділено юридичний зміст (права й обов'язки сторін) і матеріальний зміст (фактичну поведінку, дії учасників правовідносин) [7, с. 437]. На наш погляд, ця думка є найбільш прийнятною, бо вона здатна забезпечити всебічний аналіз змісту бюджетно-процесуальних правовідносин.

Розглянемо юридичний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин, тобто бюджетно-процесуальні права і бюджетно-процесуальні обов'язки. Зазначимо, що в юридичній літературі вже розглядалося питання про особливості прав і обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин [1, с. 44].

Загальні особливості характерні і для бюджетно-процесуальних прав і обов'язків. Зокрема, більшість бюджетних прав суб'єктів процесуальних правовідносин є одночасно і їх обов'язками. Так, наприклад, Міністерство фінансів України має право й обов'язок щодо складання проекту Державного бюджету України. Водночас Уряд України не може відмовитися від його реалізації, бо в такому разі держава не зможе ефективно реалізувати своє право державної власності. Невикористання органом публічної влади наданих йому прав фактично означає відмову від виконання своїх функцій, перекладання їх на інші органи держави. Бездіяльність такого органу публічної влади під час здійснення відповідних владних повноважень може призвести до збою в функціонуванні всієї бюджетної системи.

Ця особливість бюджетних прав тягне необхідність відповідного тлумачення бюджетно-процесуальних норм. Якщо норма формально вказує на право щодо того чи іншого органу публічної влади, то, зазвичай, її слід розглядати не як уповноважуючу, а швидше як компетенційну, тобто таку, що містить владне повноваження (право – обов'язок).

Крім загальних рис, для юридичного змісту бюджетно-процесуальних правовідносин можуть бути виділені і специфічні особливості. Серед них, на наш погляд, можна назвати такі.

Характерна риса бюджетно-процесуальних правовідносин полягає в тому, що бюджетно-процесуальні права й обов'язки, що становлять зміст різних правовідносин, перебувають у тісному взаємозв'язку між собою. Так, наприклад, бюджетно-процесуальні відносини кожного бюджетно-процесуального провадження мають певну єдину для них мету. Крім того, абсолютна більшість бюджетно-процесуальних правовідносин у своїй реалізації пов'язані з іншими бюджетно-процесуальними правовідносинами. Наприклад, правовідносини з розгляду і затвердження бюджетів можуть бути реалізовані лише за умови попередньої реалізації правовідносин щодо складання проектів бюджетів. Такий взаємозв'язок і взаємозумовленість бюджетно-процесуальних правовідносин, їх спрямованість на досягнення загальних цілей дозволяє, на наш погляд, розглядати бюджетний процес, а також окремі його частини як єдине структурно складне правовідношення. У юридичній літературі зазначалося, що для процесуальних правових відносин взагалі характерна більш складна структура, ніж для матеріальних відносин.

Розгляд сукупності окремих процесуальних правовідносин як єдиного складного правовідношення давно використовується у традиційних процесуальних науках. Так, наприклад, стосовно цивільного процесу зазначається, що поки мета процесу не досягнута, процесуальне правовідношення продовжує існувати як незавершений

комплекс прав і обов'язків, призначених служити мети даного процесу.

Водночас є і противники виділення складних правовідносин. Вони вважають, що системність цивільних процесуальних правовідносин не передбачає можливості нівелювання, зведення їх до одного відношення між багатьма суб'єктами, яке послідовно розвивається за стадіями діяльності.

Як видається, компроміс між зазначеними позиціями був вироблений у загальній теорії права, де зазначається, що кожне структурно складне правовідношення може бути шляхом аналізу розділене на ряд правовідносин із простою структурою. Саме таким підходом необхідно, на наш погляд, керуватися у розгляді бюджетно-процесуальних правовідносин. Важливо, по-перше, дати характеристику єдиного складного бюджетно-процесуального правовідношення загалом, а, по-друге, вивчити його складники – прості правовідносини.

Взагалі правовідносини зі складною структурою характеризуються тим, що їх зміст складається з декількох взаємопов'язаних суб'єктивних прав і обов'язків. Вченими виділяються кілька різновидів складних правовідносин, серед яких правовідносини зі складною динамічною структурою, звичайні складні правовідносини, системи правовідносин (або комплексні правовідносини).

Бюджетно-процесуальні правовідносини належать до групи відносин зі складною динамічною структурою. У юридичній літературі правовідносини зі складною динамічною структурою характеризуються тим, що у міру накопичення юридичних фактів структура правовідносин розвивається, розбудовується, оскільки права й обов'язки змінюють один одного, доповнюються новими, видозмінюються тощо [2, с. 67]. Так, наприклад, у правовідносинах щодо складання проекту державного бюджету виділяються кілька етапів, після закінчення яких структура відповідного складного правовідношення зазнає певних змін. Спочатку здійснюється розробка і затвердження Бюджетної декларації. Для цього органам виконавчої влади й Уряду України надаються відповідні бюджетно-процесуальні права і обов'язки. По досягненні зазначеної мети, а саме з моменту затвердження такої Декларації, Міністерство фінансів України набуває право на розробку проекту державного бюджету на черговий фінансовий рік.

Після цього проект державного бюджету подається до Кабінету Міністрів України, який як суб'єкт законодавчої ініціативи подає проект державного бюджету у формі проекту Закону України «Про Державний бюджет України на відповідний фінансовий рік» до Верховної Ради України для Прийняття. Прийняття Верховною Радою України проекту державного бюджету відповідно до функціональної класифікації органи виконавчої влади отримують право на розподіл граничних

обсягів бюджетного фінансування на черговий фінансовий рік відповідно до функціональної й економічної класифікацій і щодо одержувачів бюджетних коштів, а також інші права.

Такий розвиток характерний для всього бюджетного процесу, що дозволяє будь-яку його стадію розглядати як єдине правовідношення зі складною динамічною структурою.

Причиною вищевказаної особливості аналізованих правовідносин є їх процесуальний характер. Характерною особливістю всіх процесуальних правовідносин разом узятих слід вважати їх постійний рух (динамічність) і залежність у своєму поступальному розвитку один від одного. Стосовно цивільного процесу, то за допомогою одних і тих самих дій здійснюються процесуальні права й обов'язки процесуального правовідношення, так і викликаються до життя такі процесуальні правовідносини. Ця особливість бюджетно-процесуальних правовідносин не може не мати свого впливу на регулюючі їх процесуальні норми. Тісний взаємозв'язок правовідносин породжує і взаємозумовленість змісту бюджетно-процесуальних норм. По суті, диспозиція процесуальної норми, що регулює попереднє бюджетно-процесуальне правовідношення, зумовлює зміст гіпотези норми, яка регулює подальше правовідношення. Така зумовленість була показана вище на прикладі, що регулює складання проекту Державного бюджету України.

Складний динамічний характер бюджетно-процесуальних правовідносин і зумовлений цим взаємозв'язок бюджетно-процесуальних норм повинні, на наш погляд, впливати не тільки на зміст останніх, але і на систему їх розташування в бюджетно-процесуальному законодавстві. Очевидно, що бюджетно-процесуальні норми, котрі регулюють попередні за часом правовідносини, повинні бути розташовані перед тими, які впорядковують відносини наступні. Саме за такою логікою і побудований чинний Бюджетний кодекс України, що регулює складання, розгляд і затвердження Закону про державний бюджет.

Для аналізу будь-яких складних правовідносин необхідно не тільки розкрити їх природу загалом, але й охарактеризувати їх складники – прості правовідносини. Так, у кожному структурно складному фінансовому правовідношенні може бути виділено основні фінансові правовідносини та похідні.

Відразу обмовимося, що до виділення простих бюджетно-процесуальних правовідносин можливі різні підходи, результати яких залежатимуть від рівня узагальнення (масштабу), який використовується. Важливим, на наш погляд, є вивчення як складних бюджетно-процесуальних правовідносин кожного з п'яти виділених нами бюджетно-процесуальних проваджень (1) складання та розгляду

Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; 2) складання проектів бюджетів; 3) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 4) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет); 5) підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього).

У процесі їх аналізу можна виділити основні та похідні бюджетно-процесуальні правовідносини. Основними у складі правовідносин зі складною динамічною структурою повинні бути визнані ті процесуальні відносини, які дають поштовх для подальшого розвитку відповідного складного правовідношення, бо саме на них базуються всі інші (похідні) відносини.

Зазначимо, що такий підхід до визначення основних правовідносин використаний у науці кримінального процесу, де вказується, що центральні кримінально-процесуальні відносини характеризуються наявністю принаймні кількох вузлових точок, у разі проходження яких їх зміст обов'язково уточнюється, конкретизується або змінюється.

У складних бюджетно-процесуальних правовідносинах такими вузловими точками (основними процесуальними правовідносинами) слід визнати ті відносини, у процесі реалізації яких провідні суб'єкти бюджетного процесу приймають рішення, що підводять певний підсумок попередньої процесуальної діяльності та служать умовою подальшого розвитку. Наприклад, у провадженні зі складання Бюджетної декларації Кабінет Міністрів України є відповідальним за її розробку. А Міністерство фінансів України відповідає за складання Бюджетної декларації, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації.

У процесі складання проектів бюджетів відповідальними суб'єктами є відповідний орган виконавчої влади (Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для та проекту Державного бюджету України) і місцеві ради. Саме рішення зазначених органів публічної влади підсумовують результати діяльності інших учасників цього провадження і виступають основою її подальшого розвитку.

Відповідно основними бюджетно-процесуальними правовідносинами провадження зі складання проектів бюджетів будуть правовідносини, де відповідний орган виконавчої влади та місцеві ради приймають вищевказані рішення. У провадженні з розгляду і затвердження бюджетів основними є бюджетно-процесуальні правовідносини,

у рамках яких представницькі органи, діючи від імені народу України (Верховна Рада України) та відповідної територіальної громади (відповідна місцева рада), затверджують ті чи інші бюджетні показники відповідно у законі та рішенні. По суті, основними правовідносинами тут є ті, які здійснюються у представницьких органах влади читання проекту бюджету. Похідними ж будуть відносини з підготовки проектів бюджетів у відповідних комітетах і комісіях представницьких органів влади за їх обговорення, бо ці бюджетно-процесуальні правовідносини покликані лише забезпечити реалізацію основних. За допомогою такого аналізу можуть бути виявлені основні та похідні бюджетно-процесуальні правовідносини та в інших бюджетно-процесуальних провадженнях.

Виділення основних і похідних бюджетно-процесуальних правовідносин, мабуть, також може певною мірою впливати на компонування бюджетно-процесуальних норм, які їх регламентують. Окремі науковці вважають, що бажано виділяти у статтях закону про права й обов'язки спочатку ті, які є основними, а потім вже давати перелік похідних [4, с. 88]. На наш погляд, такий принцип угруповання бюджетно-процесуальних норм у бюджетному законодавстві менш затребуваний, ніж вище розглянутий спосіб, що відображає складну динамічну структуру бюджетно-процесуальних правовідносин. Однак деякі бюджетно-процесуальні норми, мабуть, враховують значимість повноважень, які в них містяться. Так, наприклад, очевидно, що для Міністерства фінансів України одним із найважливіших завдань є складання проекту державного бюджету. У зв'язку з цим зазначене повноваження закріплено у Бюджетному кодексі України, що стосується компетенції цього органу державної влади.

Аналізуючи юридичний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин, важливо вказати на деякі особливості основних правовідносин. У фінансово-правовій літературі зазначається, що у структурі складного фінансового правовідношення функцію основного правовідношення, яке становить конструкцію, завжди виконує правовідношення активного типу, тобто через активну поведінку зобов'язаної особи. На відміну від цього, більшість основних бюджетно-процесуальних правовідносин мають пасивний характер. Відповідно, їх активний центр знаходиться не в юридичного обов'язку, а у суб'єктивному праві.

Пасивними є бюджетно-процесуальні правовідносини, які виступають основними у провадженні зі складання проектів бюджетів, у провадженні з розгляду та затвердження бюджетів, у провадженні з підготовки, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів, а також у контрольному провадженні та провадженні зі звітування. У всіх зазначених відносинах органи державної влади чи

місцевого самоврядування у процесі реалізації своїх прав самі здійснюють активні дії (затверджують бюджетні показники або їх проекти, затверджують звіти про виконання бюджетів, що коригують раніше затвержені бюджетні проектування або контролюють їх реалізацію).

Причина цього криється у характері і цілях тієї процесуальної діяльності, яка здійснюється у зазначених провадженнях. Тут має місце здійснення права державної або комунальної власності (визначення напрямів використання державних чи місцевих грошових коштів або контроль). Юридичний інтерес власника буде задоволений, якщо ніхто з оточуючих не перешкоджатиме поведінці уповноваженої особи. Звідси активна роль у відносинах щодо реалізації права державної та комунальної власності належить уповноваженим суб'єктам, а самі зазначені відносини є пасивними. Відзначимо, що в загальнотеоретичній літературі правовідносини власності наводяться як класичний приклад пасивних правовідносин [6, с. 101].

Переважання в бюджетно-процесуальних провадженнях правовідносин пасивного типу відображається на бюджетно-процесуальних нормах. У таких правовідносинах праву уповноваженої особи на активні дії протистоїть обов'язок усіх інших суб'єктів (невизначеного кола осіб) не перешкоджати реалізації цього права. У зв'язку з невизначеністю конкретного складу зобов'язаних осіб бюджетно-процесуальні норми, що регулюють пасивні правовідносини, вказують у своєму змісті лише на уповноважених суб'єктів. Такі, наприклад, норми Регламенту Верховної Ради України, які визначають порядок проведення читань під час розгляду та затвердження проекту Державного бюджету України.

Тепер звернемося до матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин, тобто до фактичних дій їх учасників. Відразу зазначимо: у юридичній літературі загальноновизнано, що в матеріальному змісті правовідносин немає нічого такого, що не було б дано у вигляді можливості та необхідності в його юридичному змісті [4, с. 88]. У зв'язку з цим немає сенсу здійснювати аналіз характеру бюджетно-процесуальних дій, які здійснюються під час реалізації бюджетно-процесуальних правовідносин, бо це буде лише проекцією тих специфічних рис, що були вказані при розгляді їх юридичного змісту. Водночас буде цікаво, на наш погляд, вказати на особливості виникнення матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин.

Більшість правових відносин є суспільними відносинами, які згодом були врегульовані правом. У таких випадках норми права лише певним чином корегують або просто закріплюють вже сформовані відносини. У зв'язку з цим право є регулятором і стабілізатором суспільних відносин. Стосовно бюджетно-процесуальних правовідносин

спостерігається дещо інша ситуація. Бюджетно-процесуальні правовідносини, будучи різновидом фінансових, не існують поза правовою формою.

Тому бюджетно-процесуальні норми не просто регулюють суспільні відносини, формуючи з них матеріальний зміст відповідних правовідносин, вони його створюють. Виникнувши без певного фактичного (матеріального) змісту, юридична форма потім знаходить цей зміст (відбуваються позитивні дії), і тим самим досягається мета правового регулювання – складаються в повному обсязі відносини, яких раніше не було. Так, наприклад, на початку 90-х рр. в Україні не застосовувалася казначейська система виконання бюджетів (відповідних відносин не існувало). Потім з'явилися бюджетно-правові норми, що встановили обов'язкове казначейське виконання бюджетів. Як наслідок, у відповідних суб'єктів права з'явилися процесуальні права й обов'язки, пов'язані з виконанням бюджетів саме через органи казначейства. А потім зазначена юридична форма викликала до життя матеріальний зміст відповідних бюджетно-процесуальних правовідносин (відповідні суб'єкти стали здійснювати процесуальні дії щодо виконання бюджетів через казначейство).

Відзначимо, що такий процес виникнення матеріального змісту бюджетних правовідносин відбувається на їх науковому визначенні. Так, вчені розглядають бюджетні правовідносини не як суспільні відносини, врегульовані нормами бюджетного права, а як суспільні відносини, які виникають на основі норм бюджетного права [8, с. 352].

З огляду на той факт, що матеріальний зміст бюджетно-процесуальних правовідносин є, по суті, втіленням юридичного змісту і відповідної бюджетно-процесуальної норми, він може бути розглянутий як певний індикатор дієвості відповідної правової норми.

Справа в тому, що невідповідність реальної поведінки, запропонованої загальною нормою права, може бути викликана рядом причин, у т.ч. може бути зумовлена недоліками самої норми. Якщо в останній не враховані повною мірою вимоги, які пред'являються закономірностями розвитку цього виду відносин, то невідповідність реальної поведінки прав і обов'язків, що випливають з норми об'єктивного права, буде відображати саме недолік норми.

У вітчизняній правозастосовчій практиці виникали ситуації, в яких бюджетно-процесуальні норми так і не втілювалися в матеріальному змісті бюджетно-процесуальних правовідносин. Йдеться про норми, пов'язані із секвестром бюджетів. Незважаючи на те, що відповідні бюджетно-процесуальні правила були передбачені, й обставини, за яких вони повинні були бути реалізовані, виникали неодноразово, в дійсності зазначені норми не запрацювали. Інакше кажучи, норми існували,

але реальні дії не здійснювалися (матеріальний зміст не виникав).

Подібне становище свідчило про недостатню опрацьованість бюджетно-процесуальних норм про секвестр. І в нині чинному Бюджетному кодексі України законодавець передбачив більш гнучку процедуру скорочення видатків відповідних бюджетів.

Таким чином, аналізуючи причини відсутності матеріального змісту бюджетно-процесуальних правовідносин, можна визначити недоліки бюджетно-процесуальних норм, на основі яких він має складатися, і надалі вносити необхідні зміни у бюджетно-процесуальне законодавство.

Література

1. Бандурка О.М., Гетманець О.П. Бюджетне право України : підручник. Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. 210 с.
2. Загальна теорія держави і права : підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
3. Монаєнко А.О. Бюджетне право України : навчальний посібник. Запоріжжя : КПУ, 2009. 480 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
5. Ровинский Е.А. Финансовое право : учебник. Москва, 1971. 320 с.
6. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є.В. Білозоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
7. Теремцова Н.В. Загальнотеоретичні питання бюджетного процесу в Україні (порівняльний аналіз). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2008. Вип. 9. С. 436-439.
8. Теремцова Н.В. Стадії і елементи бюджетного процесу в юридичній науці. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2008. Т. 21 (№ 2). С. 352-353.
9. Худяков Л.И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. 330 с.

Анотація

Радченко О. М. Формування бюджетно-процесуальних правовідносин та їх видів. – Стаття.

У статті автор досліджує загальні особливості бюджетно-процесуальних правовідносин, підстави їх виникнення та продовження, а також їх види. Дається авторське визначення поняття бюджетно-процесуальних правовідносин. Наголошено, що бюджетно-процесуальні відносини виникають на основі правових норм; є вольовими відносинами; мають уповноважуючий і зобов'язуючий характер. У конкретному правовідношенні одна сторона завжди має право, а інша обов'язок, право й обов'язок кореспондують один одного; бюджетно-процесуальні правовідносини завжди конкретні. Вони є правовим зв'язком, який характеризується індивідуалізованістю суб'єктів, визначеністю їх взаємної поведінки, а також прав та обов'язків; бюджетно-процесуальні правовідносини охороняються примусовою силою держави.

Виділено такі особливості бюджетно-процесуальних правовідносин: вони виникають, змінюються

і припиняються у процесі бюджетної діяльності, тобто діяльності зі складання проекту бюджету, розгляду і затвердження проекту бюджету, виконання бюджету і здійснення бюджетного контролю, а також складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету; пов'язані з утворенням, розподілом і використанням централізованого державного або місцевого публічного грошового фонду відповідної території; права й обов'язки суб'єктів бюджетно-процесуальних правовідносин зумовлені складанням, розглядом і затвердженням бюджету, виконанням бюджету, складанням, розглядом і затвердженням звіту про виконання бюджету як основного фінансового плану; завжди однією зі сторін є відповідний представницький або виконавчий орган влади або контролюючий орган; мають повторюваний характер, тобто має місце відновлення стадій бюджетного процесу; мають владно-майновий характер.

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

Summary

Radchenko O. M. The forming of budgetary and processal law relations and their species. – Article.

The article is dedicated to the general features of the budget-procedural legal relations, the grounds for their occurrence and continuation. Budgetary-procedural legal relations can be distinguished also according to the stages of the budget process: budget-procedural legal relations at the stage of drafting the budget, budget-legal relations at the stage of consideration and approval of the draft budget, budget-legal relations at the stage of bud-

get execution and implementation of budget control, budget-procedural legal relationship at the stage of drafting, review and approval of the report on the implementation of budgets.

The author delineates budgetary-procedural legal relations at the state level, at the local level (at the level of the corresponding administrative-territorial unit).

Budgetary-procedural legal relations are regulated by the budgetary procedural norms, property social relations that are imperious in nature, whose participants act as bearers of legal rights and obligations contained in these norms, and which implement the requirements for drafting budgets, their review and approval, execution of budgets, control over compliance with budget laws, as well as drafting, reviewing and approval of the budget performance report.

Procedural fiscal rules determine the composition of participants in budget activities, establish the rights and responsibilities of participants.

Budgetary-procedural relations are among the organizational budget legal relations. They are not economic (monetary) relations. Unlike material budget legal relations, the budgetary-procedural legal relationship does not mediate the movement of funds to the budget or, conversely, from the budget. In other words, material budgetary relations arise during the formation of the budget or its spending. Budgetary-procedural legal relations are related to the development of a financial plan, which is designed to streamline the movement of funds to the budget (budgeting) or from the budget (budget), that is the processes of collecting, distributing and using the budget as a centralized monetary.

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

УДК 346.1., 347.72

М. О. Суханов*асистент кафедри інтелектуальної власності, інформаційного та корпоративного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

СУТНІСТЬ І ЗМІСТ КОРПОРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ПІДСТАВИ НАБУТТЯ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ УЧАСНИКА ТОВАРИСТВА З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ

Права й обов'язки учасника товариства з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ) визначаються як законодавством, так і окремими пунктами установчих документів і положень. Втім, окрім дотримання вищезазначених положень, корпоративне управління повинне забезпечити організацію взаємодії учасників щодо діяльності ТОВ, що можливо здійснювати через конструкцію корпоративного договору, спрямованого на визначення їх прав, обов'язків, порядку їх здійснення і відповідальності у цій сфері.

Загалом, корпоративний договір у правовій науці є відносно новим та недостатньо дослідженим явищем. Свою увагу вивченню корпоративного договору приділили такі дослідники, як В. Васильєва, І. Венедіктова, О. Вінник, Ю. Жорнокуй, О. Кібенко, Л. Сіщук, І. Спасибо-Фатєєва, В. Цікало, Ю. Юркевич, О. Яворська та ін. На дисертаційному рівні особливості корпоративного договору дослідила М. Сигидин, водночас слід зауважити, що це дослідження було проведене ще до прийняття Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», корпоративний договір – це договір, за яким учасники товариства зобов'язуються реалізувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації.

Право на укладення корпоративного договору передбачено у ст. 7 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». Д. Журавлев, О. Коротюк, К. Чижмарь аналізуючи вищезазначену норму вирізняють наступні особливості корпоративного договору: корпоративний договір є безвідплатним; вчиняється у письмовій формі; в договорі мають бути зазначені дата укладення і строк дії; зміст корпоративного договору є конфіденційним і не підлягає розкриттю, якщо інше не встановлено законом чи договором; положення договору мають пріоритетне значення порівняно з укладеними його стороною іншими договорами, що суперечать положенням корпоративного договору (договір, укладений стороною корпоративного договору на порушення такого корпоративного договору, є нікчемним, якщо інша сторона за договором знала або мала знати про таке порушення); на виконання положень корпоративного договору може видаватися безвідклична довіреність; корпо-

ративний договір може бути укладений виключно особами, які є учасниками товариства (фізичними та/або юридичними особами) [1, с. 27].

А. Свінцицький вважає, що корпоративний договір може бути укладений між учасниками товариства і кредиторами товариства [2]. З цим науковцем не можна погодитися, так як це суперечитиме ст. 7 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Зміст корпоративного договору складає сукупність умов, на яких він укладений. Водночас із корпоративного договору виникають правовідносини, змістом яких є права й обов'язки учасників, закріплені у ньому. Умови корпоративного договору регулюють поведінкові акти суб'єктів-учасників і знаходять юридичне вираження через їх права й обов'язки.

Відповідно до п. 5 ст. 7 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» зміст корпоративного договору не підлягає розкриттю і є конфіденційним, якщо інше не встановлено законом або договором. Щодо цієї норми Л. Сіщук цілком справедливо звертає увагу на те, що хоча зазначена норма має диспозитивний характер і дає можливість у договорі передбачити інше, але навряд чи це на практиці зумовить намір сторін розкрити зміст договору для інших учасників товариства в разі укладення корпоративного договору на першочергове задоволення інтересів кількох учасників чи певної групи учасників у відношенні до корпоративного інтересу товариства чи на шкоду інтересам товариства [3, с. 52-53].

Професор О. Яворська з цього приводу зазначає, що домовленості, які фіксуються у корпоративному договорі, звичайно впливають на прийняття рішень вищим органом юридичної особи. А юридична особа позбавлена будь-якої можливості знати як про факт, так і про зміст укладеного договору. Безперечно, що зміст договору є конфіденційним для сторонніх до корпорації осіб. Але чи може він бути таким для інших учасників корпорації, які не взяли участь у такому договорі, та й для самої корпорації? [4, с. 289]. Відповідь на це питання має бути чіткою і спрямованою на можливість інформування всіх учасників товариства та самого ТОВ щодо факту укладення корпоративного договору, а у разі звернення таких суб'єктів корпоративного правовідношення до сторін корпоративного договору з вимогою про

ознайомлення з його змістом, то й задоволення зазначених вимог. Що стосується третіх осіб, які не є учасниками ТОВ, то цілком справедливо, що зміст договору має бути конфіденційним, якщо інше не передбачено законом чи установчими документами ТОВ. Зазначені положення варто було б відобразити у нормах нового Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Корпоративний договір, стороною якого є держава, територіальна громада, державне або комунальне підприємство чи юридична особа, у статутному капіталі якої 25 і більше відсотків прямо або опосередковано належить державі або територіальній громаді, оприлюднюється протягом 10 днів із моменту його укладення шляхом розміщення на сайті відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування [5].

При дослідженні змісту корпоративного договору необхідно приділити окрему увагу одній з його особливостей, що впливає з його багатосторонності – наявності в учасників договору спільної мети. Мета – обов'язковий атрибут багатостороннього договору. Якщо немає спільної мети, то немає і багатостороннього договору, а тому необхідно говорити про двосторонній (зустрічний) договір. Мета в багатосторонньому договорі може бути будь-якою, як майновою, так і немайновою, головне – вона повинна бути не заборонена законом і не суперечити основним засадам цивільного законодавства. О. Таран, досліджуючи питання спільної мети у багатосторонніх договорах, доходить висновку, що мета, поряд із предметом, є істотною умовою таких договорів [6, с. 91]

Відносячи до істотних умов корпоративного договору лише умову щодо предмету, вважаємо, що у разі укладення корпоративного договору учасникам ТОВ доцільно визначати його мету, зважаючи на те, що вони в процесі виконання умов договору об'єднують та координують свої зусилля для досягнення певного бажаного для них результату.

Укладаючи корпоративний договір, учасники ТОВ можуть керуватись різними мотивами та мати різні причини для вступу у договірні відносини, що породжуються таким договором. Однак, незважаючи на це, усі його учасники переслідують єдину та спільну мету, яка досягається шляхом здійснення ними узгодженої діяльності. Фактично, тут можна прослідкувати взаємообумовленість і взаємозалежність предмету корпоративного договору та спільної мети його учасників: мета, яку ставлять перед собою учасники корпоративного договору, може бути реалізована лише шляхом їх спільної діяльності з управління належними їм корпоративними правами, а природа та характер цього управління більшою мірою залежать від мети договору.

Якою конкретно є мета корпоративного договору, сказати досить важко, оскільки у кожному окремому випадку його укладення вона може відрізнятися. Проте із впевненістю можна стверджува-

ти про те, що бажаним результатом, на досягнення якого укладається договір, є підвищення ефективності діяльності ТОВ, забезпечення довгострокового комерційного успіху, збільшення її прибутків, а отже і збільшення прибутків учасників корпоративних прав. У зв'язку із цим, до умов, які доцільно узгоджувати при укладенні корпоративного договору, також належить і спільна мета учасників договору – учасників корпоративних відносин.

Корпоративний договір, яким встановлюється обов'язок учасників забезпечити голосування згідно з вказівками органів управління товариства, є нікчемним [5]. Ця норма призначена для унеможливлення маніпуляції процесами управління товариством і забезпечити право учасника на участь у товаристві на рівних правах з іншими. Однак, існуюче формулювання закону викликає суттєві зауваження. Зокрема, воно вказує на те, що нікчемним є договір, яким встановлюється обов'язок учасників забезпечити голосування згідно з вказівками тільки органів управління товариства, а не будь-яких інших органів та/або осіб. Такий підхід, як слушно зауважують Д. Журавлев, О. Коротюк, К. Чижмарь, створює можливості для утворення положень корпоративного договору, що буде обмежувати права учасника (учасників) товариства. Для забезпечення згаданих прав учасника необхідним видається внесення змін до законодавчого формулювання і передбачення у ньому заборони включення до корпоративного договору положень, які б у будь-якій формі визначали обов'язок учасника голосувати не на власний розсуд, а згідно із вказівкою договору чи вказівкою будь-яких органів та/або осіб [1, с. 27-28].

Строк договору може бути обумовленим бажанням сторін укласти його на певний, необхідний для них період часу. У такому разі визначення строку договору як однієї з його умов є цілком виправданим і доцільним. Строк дії договору може визначатися сторонами, проте, не може тривати довше за існування корпоративних відносин; однак окремі обов'язки за договором можуть зберігатися і після припинення участі особи у товаристві (наприклад, обов'язок не розголошувати зміст корпоративного договору).

Також, строк корпоративного договору може обумовлюватись строком існування юридичної особи корпоративного типу, в межах якої він укладений. Із припиненням ТОВ відбувається й припинення договору.

Однак, з іншого боку, чинність корпоративного договору може бути прив'язана до досягнення спільної для учасників мети, якщо така опосередкована договором. У такій ситуації говорити про визначення строку корпоративного договору проблематично з урахуванням того, що досить складно вказати чіткий строк, протягом якого сторони досягнуть спільної мети.

Враховуючи те, що корпоративний договір є договором, за яким учасники товариства зобов'язуються реалізовувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації положення договору мають зобов'язальний характер щодо його сторін (учасників товариства) і не можуть створювати обов'язків для третіх осіб, котрі не є учасниками товариства.

Корпоративний договір врегульовує питання реалізації прав і повноважень учасників, визначених законом і статутом товариства, що може стосуватися: а) особливого порядку виконання повноважень чи реалізації прав; б) придбання або відчуження частки в статутному капіталі; в) порядку розподілу прибутку тощо.

Корпоративний договір може передбачати умови або порядок визначення умов, на яких учасник має право або зобов'язаний купити або продати частку у статутному капіталі (її частину), а також визначати випадки, коли таке право або обов'язок виникає [5].

Щодо законодавчого закріплення переважних прав учасників юридичних осіб корпоративного типу, зокрема ТОВ та ТДВ, необхідно зазначити, що законодавець не залишив зазначене питання без уваги. Так, ст. 53 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» встановлює, що учасник ТОВ має право продати чи іншим чином відступити свою частку (її частину) у статутному капіталі одному або кільком учасникам цього товариства. Відчуження учасником ТОВ своєї частки (її частини) третім особам допускається, якщо інше не встановлено статутом товариства. Учасники товариства користуються переважним правом купівлі частки (її частини) учасника пропорційно до розмірів своїх часток, якщо статутом товариства чи домовленістю між учасниками не встановлений інший порядок здійснення цього права.

Як вбачається, норми цих статей мають диспозитивний характер, оскільки встановлюють, що учасники ТОВ мають право, а не обов'язок відступити свою частку іншим учасникам цього ТОВ. Фактично це означає, що наявність переважних прав у разі відчуження частки та порядок їх реалізації можуть бути зумовлені у статуті або договорі між учасниками ТОВ. Такий висновок є цілком логічним, а дозвільна спрямованість норм, що регулюють питання переважних прав у межах діяльності ТОВ, є доцільною з огляду на те, що учасники ТОВ вправі самостійно реалізовувати свої права, у т.ч. й ті, що впливають із їх участі у діяльності ТОВ. Оскільки ТДВ за своїм статусом, порядком створення та діяльністю близьке до ТОВ, законодавець поширює на ТДВ норми, що регулюють діяльність ТОВ, якщо інше не встановлене статутом товариства і законом.

Водночас варто також звернути увагу на те, що відповідно до ч. 8 ст. 20 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою від-

повідальністю» переважне право учасника товариства не застосовується у разі, якщо це передбачено корпоративним договором, стороною якого є такий учасник [5].

Проаналізувавши положення чинного законодавства, можна дійти висновку про відсутність чітких приписів щодо імперативного визначення вартості часток у статутному (складеному) капіталі юридичних осіб корпоративного типу. Отже, видається цілком можливим та таким, що не суперечить закону, право учасника юридичної особи корпоративного типу корпоративних прав самостійно визначати їхню вартість у разі відчуження таких прав, звичайно, з урахуванням ринкової вартості. З огляду на це, учасники корпоративного договору вправі також самостійно зумовлювати у договорі вартість корпоративних прав у випадку їх відчуження у майбутньому. Це питання не стосується безпосередньо відчуження корпоративних прав, адже, як неодноразово зазначалося, корпоративний договір носить немайновий характер і не опосередковує перехід права власності на корпоративні права, однак в силу того, що корпоративний договір укладається на спільне управління корпоративними правами, що належать учасникам юридичної особи корпоративного типу, видається, що узгоджене обумовлення вартості корпоративних прав у разі їх відчуження цілком підпадає під поняття «управління корпоративними правами» та може бути зазначене у корпоративному договорі.

О. Чебану зазначає, що в корпоративних договорах можна врегулювати певні потенційні корпоративні конфлікти і «тупикових ситуацій», які можуть виникати між учасниками ТОВ. Насамперед це стосується ситуацій, коли прийняття будь-якого рішення загальними зборами або наглядовою радою є неможливим через відмінності позицій учасників, які володіють однаковою кількістю голосів (50/50) [7, с. 436-437].

Учасники, укладаючи між собою корпоративний договір, не застраховані від настання тих чи інших об'єктивних чи суб'єктивних обставин, які можуть вплинути на виконання договірних зобов'язань або поставити під сумнів доцільність окремих умов договору. Тому, договірні правовідносини, які породжуються корпоративним договором, характеризуються динамічністю. Враховуючи це, цивільне законодавство надає можливість сторонам змінити зміст корпоративного договору відповідно до обставин, які настали внаслідок спільного узгодження та схвалення змін або в судовому порядку у разі істотного порушення договірних зобов'язань однією з сторін договору.

Загалом, на динаміку корпоративного договору можуть впливати як внутрішні фактори (характер відносин між учасниками договору, невиконання однією із сторін своїх зобов'язань, відмова

сторони від виконання договору), так і зовнішні фактори (розвиток економіки, зміни законодавства). Кожна із перелічених обставин може вносити корективи у порядок виконання сторонами своїх зобов'язань, а також зумовлювати необхідність зміни відповідних договірних відносин.

Отже, не дивлячись на деякі дискусійні моменти щодо корпоративного договору його закріплення в Законі України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» є позитивним кроком законодавця, який спрямований на покращення атмосфери в корпоративних товариствах, створення ефективних засобів впливу його учасників на корпоративне управління та на запобігання можливих зловживань корпоративними правами у цій сфері.

Література

1. Товариство з обмеженою відповідальністю за новим Законом: узагальнення законодавства, коментарі, зразки документів / Д.В. Журавлев, О.В. Коротюк, К.І. Чижмарь. Київ : ОВК, 2019. 64 с.
2. Свінцицький А. Корпоративні договори: нові можливості та старі проблеми URL: letrado.ua/uk/publikatsiyi/korporativni-dohovory/.
3. Сіцук Л. Новели законодавства щодо корпоративного договору. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 49-54.
4. Яворська О.С. Корпоративний договір у механізмі корпоративного управління. *Адаптація корпоративного законодавства України до права Європейського Союзу: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції* / за ред. В.В. Луця. Івано-Франківськ, 2016. С. 286-289.
5. Закон України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» від 06 лютого 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19>.
6. Бабецька І.Я. Здійснення та захист переважних прав в корпоративних правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2013. 218 с.
7. Чебану О.Р. Корпоративні договори у правовій системі України. *Збірник тез доповідей студентів, аспірантів та з добувачів-учасників 74-ї звітної конференції Одеського національного університету у імені І.І. Мечникова. Секція економічних і правових наук (Одеса, 25-27 квітня 2018 р.)*. Одеса : Фенікс, 2018. С. 436-437.

Анотація

Суханов М. О. Сутність і зміст корпоративного договору як підстави набуття корпоративних прав та обов'язків учасника товариства з обмеженою відповідальністю. – Стаття.

У статті розглянуто сутність та особливості корпоративного договору як підстави набуття корпоративних прав та обов'язків учасника товариства з обмеженою відповідальністю.

На підставі наукових положень і враховуючи норми чинного законодавства визначено такі ознаки корпоративного договору як: безвідплатність; письмова форма; конфіденційність змісту корпоративного договору; пріоритетність положень корпоративного договору над іншими договорами товариства; сторонами договору є лише учасники товариства. Звернуто увагу на умови, за яких корпоративний договір є нікчемним.

Охарактеризовано мету та мотиви укладення корпоративного договору учасниками товариства з обмеже-

ною відповідальністю. Окрему увагу приділено розгляду питання щодо строку дії та чинності корпоративного договору. Проаналізовано особливості закріплення переважних прав учасників товариства з обмеженою відповідальністю у змісті корпоративного договору. Досліджено інші істотні умови корпоративного договору. Визначено дискусійні моменти щодо конфіденційності корпоративного договору та запропоновано способи їх подолання. Розглянуто особливості оприлюднення корпоративного договору, стороною якого є держава, територіальна громада, державне або комунальне підприємство чи юридична особа.

Доведено, що договірні правовідносини, які породжуються корпоративним договором, характеризуються динамічністю, тому учасникам товариства з обмеженою відповідальністю (сторонам договору), у визначених законодавством випадках, надається право змінювати зміст корпоративного договору. Визначено позитивні моменти закріплення корпоративного договору у новому Законі України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Ключові слова: товариство з обмеженою відповідальністю, корпоративні права, корпоративний договір, учасники корпоративного договору, строк дії корпоративного договору, конфіденційність корпоративного договору.

Summary

Sukhanov M. O. The essence and content of the corporate agreement as the basis for acquiring corporate rights and obligations of a member of a limited liability company. – Article.

The essence and features of the corporate agreement as the basis for acquiring corporate rights and obligations of the member of a limited liability company are considered. Based on the scientific regulations and taking into account the norms of the current legislation, the following features of the corporate agreement are defined as: non-payment; written form; confidentiality of the content of the corporate agreement; priority of the provisions of the corporate agreement over other contracts of the company; the parties to the contract are only members of the company. The attention is drawn to the conditions under which a corporate contract is worthless. The purpose and motives of the conclusion of a corporate agreement by the members of a limited liability company are described. Particular attention is paid to considering the issue of the validity of the corporate agreement. The peculiarities of consolidation of the prevailing rights of the members of the limited liability company in the content of the corporate agreement are analyzed. Other essential conditions of the corporate agreement are investigated. The discussion points about the confidentiality of the corporate agreement are defined and ways of overcoming them are offered. The peculiarities of the disclosure of a corporate agreement, the party of which is a state, a territorial community, a state or a municipal enterprise or a legal entity, is considered.

The contractual relations arising from the corporate agreement are characterized by dynamism, therefore the members of the limited liability company (parties to the agreement), in cases determined by law, are given the right to change the content of the corporate agreement is proved. The positive aspects of the consolidation of the corporate agreement in the new Law of Ukraine "On Limited Liability Companies" were determined.

Key words: limited liability company, corporate rights, corporate agreement, members in the corporate agreement, term of the corporate agreement, confidentiality of the corporate agreement.

УДК 342.9

В. В. Тильчик
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

КОНФЛІКТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЯК УМОВА ВИНИКНЕННЯ СПОРІВ У ЦЬЙ СФЕРІ

Актуальність тематики дослідження. Синтез знань про публічно-правові відносини виступає елементом змісту науки адміністративного права, відтак є об'єктом наукового інтересу та вектором формування сучасної правової доктрини. Складність дослідження зазначеної категорії зумовлена тим, що врегулювання публічних відносин здійснюється в умовах постійного розвитку управлінських систем та у тісному взаємозв'язку із основною метою їх функціонування – забезпеченням публічних інтересів і гарантуванням прав людини відповідно вимог ст. 3 Конституції України. Поряд із наведеним умовою виникнення спорів у сфері публічно-правових відносин є конфліктність останніх, зумовлена передусім характером адміністративного права, як права владного впливу, виходячи з основних доктринально-сформованих його ознак та змісту, в т.ч. в контексті реального додержання прав, свобод та інтересів громадян. Особливо актуалізується предмет дослідження у зв'язку із розширенням меж предмету адміністративного права та переосмисленням характеру правових відносин, що формують його зміст.

Огляд досліджень і публікацій. Основними напрямками розвитку науки адміністративного права є такі. По-перше, обґрунтування категорії «публічна адміністрація», що покликана забезпечити публічно-сервісне спрямування діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, наділених публічними владними повноваженнями (Т.О. Коломиець, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник та ін.). Наведений вектор розвитку визначає центральне місце відносин «влада-громадянин», у яких держава виступає «сервісним центром», а адміністративному праву відводиться функція забезпечення [1, с. 31]. По-друге, спроби характеризувати адміністративне право як «змішану» галузь права, зокрема як публічно-приватну (Концепція публічно-господарської адміністрації, С.П. Позняков [2], та ін.). По-третє, напрям класичного розвитку адміністративного права як права державного управління, змістом якого є владний вплив органів публічної влади на суспільні процеси (О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк [3], І.П. Голосніченко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов). По-четверте, обґрунтування необхідності виділення окремої

галузі (підгалузі) адміністративного процесуального права. З урахуванням наведених напрямів розвитку адміністративно-правової науки варто визначити перспективи дослідження конфліктності публічно-правових відносин як умови виникнення спорів у цій сфері.

Доводиться констатувати, що обраний напрям дослідження малопопулярний, оскільки у більшості публікацій з означеної (дотичної) тематики вчені обирають підхід, за якого процес виникнення соціальних конфліктів переноситься у правову площину, трансформуючись при цьому, набуває нових ознак – спору, що вирішується наявними юридичними засобами. У згаданому контексті цінним видається науковий доробок Ю.С. Педька, котрий здійснив перші кроки щодо вирішення означеної проблематики, та вказує на необхідності продовження такої роботи.

Виклад основного матеріалу. Публічно-правовий спір, як зазначав професор В.Б. Авер'янов, це наслідок виникнення правовідносин конкретного характеру «орган публічної влади (посадова особа) – невідомий суб'єкт публічно-правових відносин», «орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)», «орган публічної влади (посадова особа) – публічний службовець» конфліктного типу. Такі відносини, пояснено у науковій праці, є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких бере участь велика кількість різних суб'єктів публічних галузей права [4, с. 505-506]. Керуючись представленою ідеєю, Ю.С. Педько визначає види конфліктних відносин, перший – виникає в результаті вчинення фізичною особою чи юридичною особою правопорушення – діянь, які порушують як права, свободи та законні інтереси окремих суб'єктів публічно-правових відносин, так і загальний публічний інтерес. Держава в особі уповноважених органів (посадових осіб, інших інституцій) реагує на вчинення адміністративних правопорушень у силу нормативно визначеного обов'язку (статусних особливостей). У наведеному випадку виникають відносини так званого «деліктного типу». Іншим видом правовідносин конфліктного типу визнається ті, що виникають у результаті порушення суб'єктом владних повноважень (іншим

суб'єктом, що здійснює владні управлінські функції) прав, свобод та інтересів іншого суб'єкта адміністративного права. Підсумовуючи, вчений робить висновок про те, що такий конфлікт можна назвати публічно-правовим, оскільки причиною його виникнення на його думку є: *зловживання владою і, як наслідок, порушення прав невіддільних суб'єктів, неправильне розуміння громадянами своїх прав, які вважають, що посадові особи діють незаконно, а також колізії правових норм у законі чи підзаконному нормативно-правовому акті* [5, с. 319] (курсив – В. Т.). У теоретичному плані, а відтак і на практиці, поділ на види конфліктного типу публічно-правових відносин дещо ускладнюється. Так, використання оціночного терміну «порушення» спонукає до роздумів про можливість характеристики окреслених відносин з позиції категорії «публічно-правового конфлікту», та і власне доцільності використання останньої загалом у правовій площині як системоутворюючої. Сумнівним видається твердження щодо характеристики, у даному випадку, *конфліктних відносин деліктного типу*. Аргументом може слугувати, передусім, положення щодо основних ознак правопорушення серед яких відсутня ознака «конфліктність». Більше того, у зв'язку із використанням категорії конфлікт, вченими дещо хибно здійснюється формування підстав виникнення так званих «публічно-правових конфліктів», які вирішуються засобами адміністративного судочинства у формі спору, оскільки про інші форми (засоби) їх вирішення у науковій літературі не йдеться. Так, серед переліку, представленого Ю.С. Педьком, це зокрема, *«зловживання владою і, як наслідок порушення прав невіддільних суб'єктів»* (курсив – В. Т.). Вочевидь, ідеться більше про корупційні правопорушення чи то правопорушення, пов'язані з корупцією, а не про публічно-правові конфлікти. До того ж, у такому разі суб'єктний склад публічно-правових відносин конфліктного типу буде дещо ширший аніж суб'єктний склад спору у сфері публічно-правових відносин.

Варто звернути увагу на те, що ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» КАС України також використовується термін «порушення» [6]. У зв'язку з цим більшість з опертям на таку категорію, здійснюють спробу досліджувати спори у сфері публічно-правових відносин з урахуванні можливості виникнення конфліктів, на кшталт відносин деліктного типу. Однак зрозуміло, що ознаки, а відтак і сама категорія «конфлікт» не притаманні «спору» як явищу правової дійсності.

Можливість існування публічно-правового конфлікту, як підстави виникнення спору опосередковано, зокрема й положенням Податкового кодексу України. Так, п. 56.2 ст. 56 ПК України визначено, що *«у разі, коли платник податків вважає, (курсив мій – В. Т.) що контролюючий орган не-*

правильно визначив суму грошового зобов'язання або прийняв будь-яке інше рішення, що суперечить законодавству або виходить за межі повноважень контролюючого органу, встановлених цим Кодексом або іншими законами України, він має право звернутися <...> про його перегляд» [7]. Зрозуміло, що конструкція, використана у ст. 56 ПК України, не дає жодних підстав констатувати виникнення правовідносин конкретного конфліктного типу, оскільки відомо, що момент виникнення власне правовідносин визначається на підставі юридичного факту. Причому, факт досить часто сумлінної омани платника податків підтверджується у багатьох наукових публікаціях.

У такому контексті М.В. Жернаков, досліджуючи юридичну природу конфлікту у податкових правовідносинах, визначає рівні конфліктності податкових відносин: перший – інституційний, у межах якого вирішуються об'єктивність та доцільність взагалі існування такого явища як оподаткування, а також справедливність саме системи оподаткування, яка існує в державі у певний момент. На підтвердження власних доводів вчений наводить приклад кримінальні відносини, які, на його думку, схожі з нормами моралі, релігії, та які оцінюють поведінку вбивць, грабіжників і пояснюють, чому вбивати погано. Продовжуючи, наголошується на необхідності пояснень людині, чому сплачувати податки «абстрактним утворенням» необхідно. Другим рівнем податкового конфлікту визнаються відносини на межі фінансово-правових інститутів публічних доходів та публічних видатків. Тобто саме за таких обставин йдеться про об'єктивне і чітке узгодження сум коштів, які платник податків передав як податки та збори, фінансове забезпечення соціальних потреб і суспільного розвитку [8, с. 14-15]. Визначаючи сутність конфлікту в публічних правовідносинах (податкових, фінансових) автор залишає поза увагою той факт, що у подальшому, ним же, поняття «конфлікт» отожднюється з поняттям «спір». Відповідно характеристика спору відбувається відірвано від його суті. Дещо сумнівним видається твердження з приводу того, що питання існування оподаткування, чи питання про справедливність оподаткування на певному часовому відрізку можливо вирішити у формі спору. Окремо слід наголосити, що дещо хибний висновок автор робить, констатуючи, що податкові відносини з моменту виникнення самої держави характеризувалися як принципово конфліктні. Визнаючи конфліктність як принципову ознаку податкових правовідносин (відносин), варто було б пояснити чи характеризуються, як задекларовано відносини, що виникають у процесі надання розстрочення (відстрочення) сплати податкового зобов'язання платником податків. Це питання потребує більш ґрунтовного дослідження. Доцільно також зауважити, що

можливість ухилення від сплати податків очевидно виключається при характеристиці конфліктності відносин, що виникають при вирішенні все того ж питання справедливості оподаткування.

Варто підтримати В.М. Кривцову щодо цінності концепції правової реальності запропонованої професором соціологом С.І. Максимовим. Провідну роль в обґрунтуванні цієї концепції відіграє принцип протиріччя, який надав змогу провести аналіз права як автономної системи, джерелом саморозвитку якої виступають саме суперечності правової реальності. Одним із рівнів правової реальності названо «світ взаємодії між соціальними суб'єктами: правове життя» [9, с. 143-190]. Власне, на цьому рівні й відбувається фактична реалізація конфліктних правовідносин. Головною якістю суб'єкта права є здатність логічного визнання норми (як ідеї права) і спроможність психічно-вольового визнання чи невизнання. В останньому випадку якраз і виникає конфлікт суб'єкта і правової норми [10]. Найбільш яскраво наведений конфлікт проявляється у публічно-правових відносинах, оскільки, як зазначає О.І. Харитонова, концептуально останні характеризуються як особливий вид владних відносин [11, с. 7]. Такий висновок опосередковано юридичною спадщиною радянської адміністративно-командної системи. Зрозуміло, що у характеристиці публічно-правових відносин як конфліктних, зокрема адміністративних, варто враховувати особливості їх правового регулювання та новітніх концептуальних підходів щодо формування знань про предмет адміністративного права. Зважаючи на дискусійність проблематики адміністративно-правових відносин і публічно-правових загалом, ми не ставимо за мету виділення елементів характеристики, які дозволять проілюструвати їх специфіку в повному обсязі. Однак, очевидно, що конфліктність проявляється крізь призму управлінської сутності та нерівності суб'єктів таких правовідносин. Таким чином будується більшість публічно-правових відносин. Передусім, адміністративне право є «правом державного управління» («правом владного впливу») [3, с. 166], оскільки виконання законів, інших нормативно-правових актів, нормотворчість і контроль у цій сфері – це зміст управлінської діяльності. Що ж до загалом публічно-правових відносин, у сфері яких виникають спори, які є предметом адміністративного судочинства, важко заперечити наявність типового методу адміністративно-правового регулювання. Відтак, їх конфліктність як основна ознака для формування умови виникнення спору є емерджентною.

Наведений висновок опосередковується аргументами з приводу методу адміністративно-правового регулювання. Так, окремі дослідники, у зв'язку із розширенням сфери застосування та здійснення її подальшої трансформації, вважаємо

помилково, вказують на домінуванні методу координації. А це, у свою чергу означає поширення на усі види адміністративно-правових відносин характеристики «сервісних». Не варто забувати, що адміністративне право, не зважаючи на розширення його предмету, залишається публічною галуззю права з притаманними лише йому ознаками. Незважаючи на формування т. зв. «відносин з обслуговування», що призводить до формального зниження конфліктності публічно-правових відносин загалом, варто відзначити, що поряд із цим центральне місце у адміністративно-правовому регулюванні належить імперативному методу.

Зрозуміло, що за умов «надзвичайної» конфліктності публічно-правових відносин адміністративне право як фундаментальна галузь права потребує реформування.

За сучасних умов, як зазначає Т.О. Коломоєць, положення науки адміністративного права повинні бути приведені у відповідність реальним потребам нормотворення, правозастосування та пріоритетам розвитку держави. Однак це зовсім не означає, що повинно мати місце тотальне безсистемне автоматичне оновлення абсолютно усіх положень галузевої науки без врахування її класичних історично сформованих напрацювань, особливостей національної галузевої науково-дослідної діяльності [12]. Про мінімізацію конфліктності публічно-правових відносин свідчать концептуальні положення розвитку законодавства та науки адміністративного права. Прикладом є напрацювання В.Б. Авер'янова у напрямі формування публічно-сервісного характеру діяльності державних органів що має сповідувати людиноцентриську ідеологію [13]. Такий вектор став ґрунтом для теоретико-правового аналізу проблем, зокрема застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання у сфері економіки (О.П. Рябченко [14]) забезпечення протидії тінізації економіки засобами адміністративного права (О.В. Тильчик [15; 16]), багатьох інших.

Н.Р. Нижник представила науковий доробок у напрямі соціалізації адміністративного права. Цінними є положення про те, що в сучасних умовах відбувається протиставлення з однієї сторони усієї сукупності учасників адміністративно-правових відносин, які не наділені владними повноваженнями, та всієї системи державного механізму публічної влади. Вказаний підхід покликаний вирішити центральну проблему адміністративного права – не лише забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина у владі управлінських відносинах, а й гарантування публічно-сервісного характеру здійснення повноважень владними суб'єктами [17]. Щодо вказаного питання, то можливо відзначити, що прикладом слугують наукові праці великої кількості вчених, оскільки варто констатувати формування оновленого

напряму наукового пошуку яке відбулося після прийняття Концепції адміністративної реформи в Україні.

Висновки. Таким чином, розвиток соціально-юридичної природи адміністративного права поряд із людиноцентризмом має стати базисом для зниження конфліктності публічно-правових відносин, оскільки враховуватиме їх як правові, так і не правові аспекти. Варто констатувати, що дослідження конфліктності публічно-правових відносин лежить у площині розвитку адміністративного права як фундаментальної правової галузі, а її оновлення визначає напрями розв'язання проблем, пов'язаних з категорією спір у сфері публічно-правових відносин. Трансформація предметної сфери адміністративного права без урахування емерджентних ознак його як системи, призводить до необхідності більш детального аналізу неоднотипних відносин, які характеризуються різним ступенем конфліктності, а відтак визначають особливості умов виникнення спорів у цій сфері.

Література

1. Колпаков В.К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26-38.
2. Позняков С.П. Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади : монографія. Київ : НУБіП України, 2014. 424 с.
3. Битяк Ю.П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин. Публічно-правова доктрина України. Т. 2. Харків : Право, 2013. С. 161-187.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2007. 586 с.
5. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації діяльності : монографія / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Харків : Планета-Принт, 2013. 384 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Податковий кодекс України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Жернаков М.В. Податкові спори: реформування механізмів вирішення : монографія. Харків : Право, 2015. 288 с.
9. Максимов С.И. Правовая реальность: опыт философского осмысления : монография. Харьков : Право, 2002. 328 с.
10. Кривцова В.М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 19 с.
11. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.
12. Коломоець Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования. *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права*. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (25 марта 2016, Санкт-Петербург). Санкт-Петербург. 2016. С. 97-102.
13. Аверьянов В.Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
14. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь. Київ : Логос. 2013. 40 с.
15. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки : монографія. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 378 с.
16. Тильчик О.В. Взаємодетермінаційний зв'язок адміністративних реформ і тінізації економіки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 164-167.
17. Нижник Н.Р. Деякі проблеми соціального призначення адміністративного права України. *Правова доктрина України*. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. С. 187-208.

Анотація

Тильчик В. В. Конфліктність публічно-правових відносин як умова виникнення спорів у цій сфері. – Стаття.

У статті здійснено спробу обґрунтування ознаки конфліктності публічно-правових відносин, яка виступає умовою виникнення спорів у цій сфері. Акцентовується увага на особливостях розвитку адміністративного права як фундаментальної галузі права, що супроводжується розширенням меж його предмету, а також виникненням відносин, які є менш конфліктними поряд із відносинами державного управління у їх доктринальному розумінні. Критично аналізуються підходи окремих вчених, котрі, характеризуючи умови виникнення спорів крізь призму соціальних відносин, вказують на наявність соціально-правового конфлікту, який вирішується засобами адміністративного судочинства. Для цілей дослідження обрано підхід, за якого якістю суб'єкта права є здатність логічного визнання норми і спроможність психічно-вольового визнання чи невизнання. В останньому випадку якраз і виникає конфлікт суб'єкта і правової норми. Відтак, екстраполюючи цю тезу на сферу публічно-правових відносин визначено основну методологічну особливість дослідження у площині перегляду та розвитку адміністративного права в контексті оновлення його предмету. Зазначено, що розвиток соціально-юридичної природи адміністративного права поряд із людиноцентризмом має стати базисом для зниження конфліктності публічно-правових відносин, оскільки враховуватиме їх як правові, так і не правові аспекти. Наголошується, що дослідження конфліктності публічно-правових відносин лежить у площині розвитку адміністративного права як фундаментальної правової галузі, а її оновлення визначає напрями розв'язання проблем, пов'язаних з категорією спору у сфері публічно-правових відносин. Трансформація предметної області адміністративного права без урахування емерджентних ознак його як системи, призводить до необхідності більш детального аналізу неоднотипних відносин, які характеризуються різним ступенем конфліктності, а відтак визначають особливості умов виникнення спорів у цій сфері.

Ключові слова: спір у сфері публічно-правових відносин, адміністративне судочинство, соціальний конфлікт, конфліктні правовідносини, державне управління, публічне адміністрування.

Summary

Tylchuk V. V. Conflict of public-legal relations as a condition for arising disputes in this sphere. – Article.

The article attempts to substantiate the sign of conflict of public-legal relations, which is a condition for the emergence of disputes in this area. Emphasis is placed on the peculiarities of the development of administrative law, as a fundamental branch of law, accompanied by the extension of the boundaries of its subject, as well as the emergence of relations that are less conflicting, along with the relations of public administration in their doctrinal sense. The approaches of some scholars, which characterize the conditions of the emergence of disputes through the lens of social relations, point to the presence of social-legal conflict, which is solved by means of administrative justice, is critically analyzed. For the purposes of the study, an approach is chosen according to which the quality of the subject of the law is the ability of logical recognition of the norm and the ability of psycho-volitional recognition or non-recognition. In the latter case, there is a conflict between the subject and the legal norm. Therefore, extrapolating this thesis to the sphere of public-legal

relations, the main methodological feature of the study in the field of review and development of administrative law in the context of updating its subject is identified. It is stated that the development of the social-legal nature of administrative law, along with human-centrism, should become the basis for reducing the conflict of public-legal relations, since they will take into account both legal and non-legal aspects. It is emphasized that the study of the conflict of public-legal relations lies in the plane of the development of administrative law as a fundamental legal branch, and its updating defines the directions of solving problems related to the category of disputes in the field of public-legal relations. Transformation of the subject area of administrative law, without taking into account the emergent features of it as a system, leads to the need for a more detailed analysis of non-homogeneous relations, which are characterized by different degrees of conflict, and therefore determine the peculiarities of the conditions of dispute in this sphere.

Key words: dispute in the field of public-legal relations, administrative legal proceedings, social conflict, conflict legal relations, public administration.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

*К. В. Бабіч-Касьяненко**аспірант кафедри правознавства**Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*

АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Національне законодавство щодо соціального обслуговування останніми роками зазнало значного впливу соціально-економічних процесів, що спричинило необхідність розвитку системи соціального обслуговування в контексті правового регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Спектр соціальних проблем, теоретичні аспекти і практичні питання розроблення й реалізації соціальної політики в Україні розкрито в роботах В. Голуб, О. Іванової, Л. Ільчук, О. Палій, Т. Семігіної, П. Ситника, В. Скуратівського, В. Троцинського та ін. Наукові публікації, в яких висвітлюється вказана вище тематика, а також конструктивні ідеї щодо вдосконалення системи надання соціальних послуг, викладені в працях В. Бабаєва, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, В. Мамонової, Н. Мельтюхова, Г. Одінцової, Л. Сідельник тощо.

Варто зазначити, що модернізація вітчизняної системи надання соціальних послуг сприятиме ефективному функціонуванню системи загалом. Соціальні послуги мають стати сучасним, визнаним у світі форматом надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які через інвалідність, вік, за станом здоров'я, соціальним становищем перебувають у складних життєвих обставинах, не можуть самостійно їх подолати, піклуватися про себе. Тож з огляду на викладене мета цієї статі полягає в тому, щоб з урахуванням наукового доробку вітчизняних та закордонних учених, опрацювання міжнародних стандартів та національного законодавства проаналізувати стан правового регулювання соціального обслуговування осіб з інвалідністю на сучасному етапі розвитку нашої держави, з'ясувати вплив міжнародних стандартів на соціальне обслуговування осіб з інвалідністю в Україні, виділити недоліки механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю та сформулювати шляхи вирішення наявної проблеми.

Конституція України прямо не закріплює право громадян на соціальне обслуговування. Однак відповідно до ст. 46 громадяни України мають право на соціальне забезпечення [1]. Оскільки соціальне обслуговування є частиною соціального забезпе-

чення, з Основного Закону можна зазначити, що громадяни України мають право на соціальне обслуговування. Першим законом, який на сучасному етапі врегулював відносини у сфері соціального обслуговування осіб з інвалідністю, став Закон України «Про соціальні послуги» [2], що встановив економічні, соціальні та юридичні гарантії для громадян на основі принципів людяності та милосердя. Разом із тим встановлення державних стандартів соціального обслуговування, умов та порядку його надання, а також затвердження переліків гарантованих державою соціальних послуг віднесено до компетенції органів державної влади [3]. При цьому О. Головнія [4] та Н. Голова [5] слушно зауважують, що, оскільки регіональні стандарти зумовлені економічними можливостями регіону, то можливе значне зниження рівня гарантування права на соціальне обслуговування.

Відповідно до міжнародних документів соціальне обслуговування має бути спрямоване на створення умов для осіб з інвалідністю для життя у суспільстві, у зв'язку з чим роль стаціонарних закладів у соціальному обслуговуванні має бути зведена до мінімуму. У Міжнародному звіті з інвалідності ВООЗ вказується, що для виконання положень міжнародного права держави мають замінити систему стаціонарних установ нестационарними службами, що дають змогу особам з інвалідністю перебувати вдома і одночасно бути інтегрованими у суспільство [6]. Крім того, розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання Європейської соціальної хартії [7]. Про необхідність реалізації міжнародних стандартів у сфері соціального обслуговування осіб з інвалідністю також свідчить SWOT-аналіз М. Кравченко щодо реформування вітчизняної системи соціальних послуг [8], з якого можна виділити низку недоліків системи соціальних послуг, зокрема, недостатнє фінансування, недостатню комплектацію установ кваліфікованими спеціалістами (тяжка праця та низька заробітна плата ведуть до високої текучості кадрів, негативно відображаються на поведженні персоналу з особами, які мають інвалідність).

Вищевказане свідчить, що серед недоліків зазначеної проблеми є відсутність надійного механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю, що, своєю чергою, призводить до зниження гарантії рівня соціального обслуговування. Натепер вітчизняна система соціальних послуг характеризується централізацією і державною монополізацією надання соціальних послуг, вона залишилася орієнтованою на догляд соціально вразливих осіб у стаціонарних установах, переважно в будинках-інтернатах. Одна з проблем полягає в тому, що бюджетне фінансування використовується здебільшого на утримання зазначених соціальних закладів із розрахунку на одну особу, а не на конкретну послугу споживачу, що значно знижує якість соціальних послуг. Такий підхід, на думку М. Кравченко, з якою погоджуємося і ми, нівелює потреби споживачів соціальних послуг стаціонарних установ – підопічних і не дає змогу оптимально розподілити державні кошти [8, с. 146]. На практиці виходить, що недосконалість системи соціальних послуг в Україні не дає змогу належним чином упроваджувати в життя дієву політику соціального захисту тих осіб, які через складні життєві обставини потребують допомоги та посиленої уваги, наприклад особи з інвалідністю. Зокрема, в інтернатних установах, як правило, утримуються люди, які тією чи іншою мірою потребують стороннього догляду з низки причин (вік, фізичні, психічні чи ментальні порушення у розвитку тощо). Вони особливо вразливі для зловживань, оскільки не завжди мають можливість приймати рішення або реалізувати свої бажання. Деякі підопічні в інтернатних установах мають труднощі комунікаційного характеру, що не дає змогу їм повідомити про будь-які порушення своїх прав (примусове лікування, фізичні чи психічні покарання, відсутність догляду та неякісне обслуговування тощо) [9, с. 93]. Процес обслуговування підопічних в інтернатних установах України здійснюється виключно відповідно до нормативно-правового фундаменту. Тому, аналізуючи зазначений процес, важливо розібратися з наявною нормативно-правовою базою. Варто зауважити, що за останнє десятиріччя в Україні було прийнято понад двадцять законів, якими встановлено державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення. Однак варто констатувати, що за цей час не було створено належної нормативно-правової бази для забезпечення гарантування та регулювання певного рівня якості соціальних послуг. В установах та закладах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, практично не проводиться оцінка ефективності та не досліджується вплив таких послуг на підвищення рівня життя підопічного, якому надаються соціальні послуги [10]. Така ситуація значною мірою зумовле-

на відсутністю системи оцінки якості соціальних послуг. Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення одержувачів послуг та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг.

Окреслюючи коло основних прав людини, які підлягають моніторингу, слід звернутися як до міжнародного, так і до національного законодавства, оскільки це може дати уявлення про мінімальні стандарти перебування особи з інвалідністю в будь-якому стаціонарному закладі [11, с. 14]. Так, Міжнародне співтовариство вже давно приділяє пильну увагу захисту та дотриманню прав осіб з інвалідністю, людей похилого віку, психічно хворих тощо. Незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових документів у цій сфері, вітчизняна система соціального обслуговування людей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема осіб з інвалідністю, станом на тепер перебуває на стадії розвитку. При цьому варто зауважити, що мережа соціальних закладів в Україні створювалася за умов старої системи, в основі якої були закладені ідеї колективного виховання та колективного захисту. У зв'язку з тим, що формування мережі соціальних служб, закладів та установ відбуваються централізовано, якість та обсяг соціальних послуг орієнтовані переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення, про що вже зазначалося вище. Отримувачі послуг та їхні представники не залучаються до планування, оцінювання та контролю за якістю наданих послуг. Формально не застосовуються методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу. Також, на нашу думку, однією з прогалин вітчизняного законодавства є відсутність затверджених інструментів оцінки якості соціальних послуг, що унеможлиблює впровадження ефективної системи моніторингу, контролю та оцінювання якості обслуговування. Незважаючи на те, що ст. 3 Закону України «Про соціальні послуги» містить певні гарантії щодо дотримання стандартів якості суб'єктами, які надають соціальні послуги, система управління якістю обслуговування потребує розробки та удосконалення на державному, місцевому рівнях та на рівні соціальних служб. Отже, фактично за нинішніх умов ці гарантії не можуть бути реалізовані на практиці. При цьому М. Кравченко слушно зауважує, що у зазначеному Законі не прописані механізми моніторингу, оцінки ефективності діяльності соціальних служб та їхніх працівників, отримувачів соціальних послуг, а також механізми контролю за якістю обслуговування та дієві санкції за порушення щодо якості [12].

З огляду на те, що останнім часом одним із завдань, визначених українською владою, є підвищення якості обслуговування та ефективності соціальних послуг, про що говорилося вище, урядом запроваджено Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів ще у 2012 році [13]. При цьому деякі науковці акцентують увагу на необхідності розроблення нової Стратегії розвитку системи соціальних послуг в Україні (на період до 2022 року) [14, с. 9].

Соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих категорій населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Разом із тим наголосимо, що відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» послуги можуть надаватися всіма суб'єктами незалежно від форми власності та господарювання, а також фізичними особами-підприємцями, але які відповідають встановленим критеріям. Важливим завданням держави при цьому є забезпечення дотримання гарантій та мінімального рівня якості соціальної послуги незалежно від форми власності та надавача та місця проживання отримувача соціальної послуги. Поступовий розвиток мережі надавачів соціальних послуг актуалізує потребу в застосуванні уніфікованого інструмента для встановлення єдиних вимог до соціальних послуг та забезпечення неупередженого контролю за їх наданням. І таким інструментом є, звичайно, державні стандарти соціальних послуг. У зазначеному вище Законі визначено, що державний стандарт соціальної послуги – це визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми і нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості. Тому саме впровадження у повсякденну практику діяльності всіх соціальних служб підходу, відповідно до якого соціальні послуги надаються згідно з державними стандартами, дає змогу врегулювати питання встановлення однакових умов та правил для всіх учасників ринку надавачів соціальних послуг. Кожен державний стандарт соціальної послуги розробляється відповідно до встановленої структури. Варто зауважити, що Наказом Міністерства соціальної політики України затверджено Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги, який визначає загальні засади розроблення та затвердження державного стандарту соціальної послуги для всіх видів соціальних послуг, що надаються різним соціальним групам, для

забезпечення гарантованого державою обсягу соціальної послуги, оцінки їх якості та ефективності [16]. Таке застосування державних стандартів соціальних послуг у процесі управління системою надання соціальних послуг є однією з основних інновацій, що спричиняє потребу у докорінній трансформації підходів щодо організації процесу надання соціальних послуг та потребуватиме проведення заходів реорганізаційного характеру в діяльності установ [17, с. 50].

Станом на 1 грудня 2017 року чинними є 21 стандарт соціальних послуг, дія яких прямо чи опосередковано торкається проблематики якості обслуговування підопічних інтернатних установ. При цьому вбачається, що наявної нормативної бази не досить для реформування вітчизняної системи соціальних послуг загалом та обслуговування в інтернатних установах України зокрема, адже ще й досі актуальними лишаються такі недоліки та прогалини: державна монополія у сфері надання соціальних послуг і розподілу замовлень в інтернатних установах України, що призводить до бюрократизму та знижує якість послуг; відсутність альтернативних джерел фінансування соціальних послуг; відсутність ретельного аналізу попиту і пропозицій соціальних послуг в інтернатних установах України; недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій і місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у громаді; відсутність системи контролю після надання послуги конкретній особі та оцінювання підопічним якості обслуговування [18, с. 150].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що розвиток системи надання соціальних послуг є частиною зобов'язань України щодо виконання міжнародних договорів, які закріплюють спрямованість соціального обслуговування на створення умов для життя у суспільстві осіб з інвалідністю. Гарантії рівня соціального обслуговування на сучасному етапі розвитку нашої держави знижуються через низку недоліків, зокрема відсутність надійного механізму реалізації законодавства про соціальне обслуговування осіб з інвалідністю. У контексті євроінтеграції України важливим, а саме дієвим вбачається приведення національної системи соціального захисту відповідно до європейських стандартів шляхом міжнародного співробітництва у сфері організації та надання соціальних послуг підопічним в інтернатних установах з метою обміну досвідом практичної роботи та наукової інформації для впровадження у практику розвинених методик організації та надання якісних соціальних послуг, підготовки та перепідготовки кадрів, вдосконалення нормативно-правової бази. При цьому слід зауважити, що державна система соціальних послуг має як недоліки, так і позитивні моменти, що свідчить про докладання значних зусиль з боку

держави. Однак проблема саме якісного соціального обслуговування підопічних в інтернатних установах вимагає удосконалення та оновлення. У контексті чого пропонується вектор вжиття заходів щодо внесення змін до Положень про стаціонарні відділення територіальних центрів стосовно надання соціальної послуги стаціонарного догляду відповідно до Державного стандарту стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 29.02.2016 № 198, та вдосконалення медичного обслуговування шляхом проведення підвищення кваліфікації медичного персоналу та навчання молодшого медичного персоналу. При цьому пріоритетом має бути підвищення якості соціальних послуг, які мають визначатися не можливостями соціальних служб, а саме індивідуальними потребами осіб з інвалідністю.

Література

1. Конституція України / Верховна Рада України, 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Просоціальні послуги: Закон України, 19.06.2003 р. № 966-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України, 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
4. Головня О.М. Соціальне обслуговування в контексті державної соціальної політики: проблеми і перспективи. *Науковий журнал «Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право»*. 2011. № 4, Т. 2. С. 32-37. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/4560>.
5. Голова Н.І. Забезпечення сприятливої адаптації осіб похилого віку до нових умов соціалізації. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2011. № 4. С. 19-22. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2011_4_6.
6. ВООЗ. Міжнародний звіт з інвалідності (2011). URL: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.
7. Європейська соціальна хартія (переглянуто) / Хартія, Міжнародний документ, Рада Європи, 13.05.1996 (ратифіковано Україною із заявами Законом № 137-V від 14.09.2006, ВВР, 2006, № 43, ст. 418). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
8. Кравченко М. SWOT-аналіз реформування вітчизняної системи соціальних послуг. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. № 43, с. 145-151. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/20.pdf.
9. Соціологічне дослідження щодо якості обслуговування в інтернатних установах (вигляд) / за ред. Л. Ільчук, 11.01.2018 р. 107 с. URL: <http://ipzn.org.ua/sotsiologichne-doslidzhennya-shhodo-yakosti-obslugovuvannya-v-internatnyh-ustanovah-vytyag/>.
10. Соціальні послуги в Україні: теоретичні та практичні аспекти: монографія / Центр перспект. соц. дослідж., Нац. акад. наук України; за заг. ред.: І.І. Тарабукіна, Л.І. Ільчук. Київ: б. в., 2011. 360 с. Бібліогр.: С. 339-352.
11. Моніторинг дотримання прав клієнтів у закладах постійного перебування Міністерства соціальної політики України / Кол. авт. Харків: ХІСД, 2012. 138 с. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/rol-2012-9-10.
12. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2014_14_8.pdf.
13. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження, Стратегія, Кабінет Міністрів України, 08.08.2012 № 556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/556-2012-р>.
14. Особливості надання медичних та соціальних послуг для вразливих категорій населення з використанням гендерно-чутливого підходу: навчальний посібник / Ярошенко А.О., Варбан М.Ю., Шульга Л.О. та ін.; за заг. ред. Ярошенко А.О. Київ: МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2017. 112 с. URL: <http://aph.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/posibnyk.pdf>.
15. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України, 13.03.2013 № 208-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/208-2013-р>.
16. Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги: Наказ Міністерства соціальної політики України 16.05.2012 № 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0876-12>.
17. Управління діяльністю соціальних служб: методичний посібник / авт. кол.: Н. Гусак, Н. Кабаченко, В. Назарук, К. Савчук, О. Савчук, Л. Скоропада, Л. Чорній; упорядн.-заг. ред. О. Іванова, Н. Гусак ПРООН в Україні, Проєкт «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». Київ: К.І.С., 2013. 178 с.
18. Державний стандарт соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0806-17>.

Анотація

Бабіч-Касьяненко К. В. Аналіз стану соціального обслуговування осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі. – Стаття.

У статті звернено увагу на те, що національне законодавство стосовно соціального обслуговування останніми роками зазнало значного впливу соціально-економічних процесів, що спричинило необхідність розвитку системи соціального обслуговування в контексті правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. На думку автора, модернізація вітчизняної системи надання соціальних послуг сприятиме ефективному функціонуванню системи загалом. З огляду на це автором здійснено аналіз соціального обслуговування осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі розвитку держави, результатом якого є виявлення впливу міжнародних стандартів та виділення недоліків механізму реалізації законодавства у цій сфері. Також зауважено, що соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих категорій населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життєвих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, внаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді. Впровадження у повсякденну практику діяльності всіх соціальних служб підходу надання соціальних послуг згідно з державними стандартами дає змогу врегулювати питання

встановлення однакових умов та правил для всіх учасників ринку надавачів соціальних послуг. Однак автором акцентовано, що наявної нормативної бази, серед якої є 21 чинний стандарт соціальних послуг, не досить для реформування вітчизняної системи соціальних послуг загалом та обслуговування в інтернатних установах України зокрема, адже ще й досі актуальними лишаються такі недоліки та прогалини, як державна монополія, відсутність альтернативних джерел фінансування соціальних послуг, відсутність ретельного аналізу попиту і пропозицій соціальних послуг в інтернатних установах України, недооцінка ролі громадських, благодійних, релігійних організацій і місцевих ініціатив у наданні соціальних послуг у громаді тощо. Спираючись на отримані дані, автором запропоновано можливі напрями шляхів вирішення наявних проблем.

Ключові слова: соціальне обслуговування, інвалідність, особа з інвалідністю, соціальна послуга, соціальний стандарт

Summary

Babich-Kasianenko K. V. Analysis of the status disabled people's social services in Ukraine at the present stage. – Article.

The article draws attention to the fact that national legislation on social services has undergone a significant impact of socioeconomic processes in recent years, which led to the necessity of developing a system of social services in the context of legal regulation of social relations in this area. According to the author, the modernization of the domestic system of providing social services will contribute to the effective functioning of the system as a whole. Taking into account the fact that the author analyzes

the social services of people with disabilities in Ukraine at the present stage of development of the state, the result of which is the exposure of the influence of international standards and the allocation of weaknesses in the mechanism of implementation of legislation in this area. It is noted that social services, as a rule, satisfy only the urgent needs of vulnerable groups of the population, are not oriented to prevent the occurrence of difficult life circumstances, do not form the skills of reintegration into society, which leads to the maintenance of a significant number of such persons under the care of the state; are provided in residential institutions and institutions, which does not realize the right of people to live in the community. Implementation of the social services approach to the day-to-day practice of the activities of all social services allows to regulate the issue of the establishment of equal conditions and rules for all participants in the market of social services providers. However, the author emphasizes that the existing regulatory framework, among which there are 21 current standards of social services, is not enough to reform the domestic system of social services in general and care in residential institutions of Ukraine in particular, as the following shortcomings and gaps such as state monopoly, lack of alternative sources of financing social services, lack of careful analysis of demand and supply of social services in residential institutions in Ukraine, underestimation of the role of the public charitable, religious organizations and local initiatives in the provision of social services in the community, etc. Based on the obtained data, the author proposes possible directions for solving existing problems.

Key words: social service, disability, person with disabilities, social service, social standard.

УДК 347.1

Н. В. Вороніна

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ринкове реформування вітчизняної економіки впливає на систему страхування, яка нині динамічно розвивається і відіграє важливу роль у забезпеченні фінансово-економічної безпеки суб'єктів цивільних правовідносин та сприяє зниженню навантаження на державну фінансову систему за рахунок компенсаційних виплат. Необхідність страхування в сучасних умовах соціальної та ділової активності не викликає жодних сумнівів, оскільки є найбільш зручним та гнучким інструментом для швидкого відшкодування збитків і втрат, що виникають у різних сферах життєдіяльності.

Система державного страхування, що існувала в нашій країні в умовах соціалізму, не передбачала страхування таких численних і різноманітних ризиків, які є нині, і обмежувалась незначним колом осіб.

Це було пов'язано з тим, що, по-перше, в цьому не було необхідності через відсутність приватного підприємництва; по-друге, оскільки держава була монополістом у страховій справі, вона не відчувала особливої необхідності в розширенні сфери своєї діяльності. В результаті історичні традиції приватного недержавного страхування значною мірою виявилися втраченими на тривалий термін.

У зв'язку з цим виникла необхідність зміцнення недержавного сектору економіки, що впливає на розробку нових механізмів страхування, внаслідок чого отримують свій розвиток нові галузі та види страхування. Розвиток підприємництва, поява нових, соціально значущих видів професійної діяльності передбачає здійснення страхування відповідальності за якість товарів, результатів виконаних робіт і наданих послуг, у результаті яких може бути завдано шкоди споживачам і іншим третім особам.

У цивілістиці залишається недослідженим і дискусійним питання юридичної природи страхування професійної відповідальності. Не досить розроблене в науці питання існування прогалин у законодавстві, відсутність судової практики створюють широке поле для комплексного дослідження страхування професійної відповідальності.

Необхідно відзначити, що наявні наукові дослідження не знижують актуальності обраної теми, питання, які порушуються в наукових роботах, є досить дискусійними і вимагають додаткового опрацювання.

О.А. Файер у своєму дисертаційному дослідженні «Страхування професійної відповідаль-

ності: цивільно-правовий аспект» дослідила поняття «професійна діяльність», виділила ознаки особи, яка її здійснює. Внаслідок чого було проаналізовано поняття «професійна відповідальність», умови її настання й види, виявлені критерії її відмежування від відповідальності суб'єкта підприємницької діяльності. Вона здійснила порівняльний аналіз видів страхування загалом і страхування відповідальності зокрема [1].

Л.Ю. Чекмарьовою досліджувалися питання професійної відповідальності адвокатів. Вона визначила, що в Україні немає чіткого закріплення в законодавстві нормативного регулювання такого виду страхування, як страхування професійної відповідальності адвоката, що остаточно врегулював би питання забезпечення належного захисту майнових інтересів адвоката та захисту майнових інтересів клієнта за невиконання або неналежне виконання адвокатом своїх професійних обов'язків. Для надання пропозицій щодо подальшого удосконалення механізму страхування професійної відповідальності адвоката необхідно дослідити механізм виплати страхового відшкодування за договором страхування професійної відповідальності адвоката [2].

Отже, слід зазначити, що більшість досліджень стосуються загальних питань професійної відповідальності та визначення специфіки окремих видів професійної діяльності.

Об'єктом дослідження, що проводиться, виступає страхування професійної відповідальності як вид майнового страхування і його цивільно-правового регулювання відповідно до чинного законодавства.

Метою цього дослідження є розкриття особливостей страхування професійної відповідальності, виявлення ознак, що характеризують його як самостійний вид страхування, і його цивільно-правового регулювання в системі законодавства.

Для досягнення зазначеної мети необхідно виконати такі завдання:

– дослідити правову природу страхування професійної відповідальності;

– провести аналіз наявних у науці цивільного права підходів і поглядів на досліджуване коло питань.

Специфікою сучасного етапу розвитку страхування є його впровадження в ті галузі життєдіяльності людини, де раніше страхові механізми

не використовувалися або використовувалися в обмеженому обсязі.

У сучасних ринкових умовах з'являються нові види професійної діяльності (такі як аудиторська діяльність та діяльність на ринку цінних паперів, діяльність у сфері туризму). Так склалося, що добровільно страхувати свою відповідальність особи, які займаються індивідуальною практикою, не звикли. Причинами цього є відсутність економічних стимулів, у тому числі податкових, для участі населення в добровільному страхуванні, низький рівень довіри до страхування як до інструмента врегулювання економічних конфліктів, відсутність єдиного підходу до визначення розмірів збитків. Натепер у страховій практиці пріоритетне становище має обов'язкове страхування відповідальності, встановлене законом для певних професій. Закон закріплює страхування професійної відповідальності осіб, діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам, за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України [3].

Аналіз правових норм, що регулюють страхові правовідносини, результати вивчення відповідної юридичної літератури стали підставою для віднесення страхування професійної відповідальності до майнового страхування, зокрема до різновиду страхування цивільної відповідальності.

Прийнято виділяти два види страхування цивільно-правової відповідальності, а саме:

- страхування ризику відповідальності за зобов'язаннями з відшкодування шкоди, завданої страхувальником (страхування відповідальності);
- страхування ризику відповідальності за порушення умов договору [4].

З аналізу чинного законодавства випливає, що страхування професійної відповідальності не виділено в окремий вид, тоді як на сучасному етапі сформувалися об'єктивні передумови для виділення для нього в системі видів страхування самостійного місця через властиву йому сукупність специфічних особливостей і характерних ознак, що відрізняють його від інших видів страхування.

Страхування професійної відповідальності об'єднує види страхування майнових інтересів різних категорій осіб, які у здійсненні своєї професійної діяльності можуть завдати матеріальної шкоди третім особам.

С.С. Осадець визначає, що цивільно-правова відповідальність страхувальника виникає як юридичний наслідок невиконання або неналежного виконання ним передбачених цивільним правом обов'язків, через що було порушено суб'єктивні цивільні права третьої особи.

Відповідальність за помилки або упущення, що їх припустилася особа під час виконання професійних обов'язків, базується на законодавчих та нормативних актах, які регламентують зобов'язання сторін у тій чи іншій сфері діяльності [5, с. 214].

Відмінність між поняттями «цивільно-правова відповідальність» і «професійна відповідальність» полягає в нерозривному зв'язку поняття «професійна відповідальність» з такими категоріями, як «професія», особистість конкретної фізичної особи, що володіє необхідними спеціальними знаннями і кваліфікацією, досвідом і діловими якостями [6, с. 16].

Наявність людського фактора: вчинення помилки, допущення недбалості притаманні тільки конкретній фізичній особі, яка виконує професійні функції.

Професійна помилка працівника може спричинити несприятливі наслідки для третіх осіб, однак відповідальність у нього перед цими особами не виникає, оскільки згідно із законом покладено на роботодавця. При цьому юридична особа порівняно з фізичною особою, що здійснює самостійно свою професійну діяльність, є стабільним утворенням з більш стійким фінансовим становищем. Рівень професіоналізму, сумлінності та чесності кожного працівника юридичної особи не впливає на ступінь його відповідальності перед третіми особами.

Страхування професійної відповідальності призначене для страхового захисту осіб певних професій від несприятливих фінансових наслідків, що виникають внаслідок юридичних домагань, виявлення третьою особою (потерпілим) у зв'язку з виникненням шкоди (збитків), заподіяної в результаті помилки, недбалості, допущеної застрахованою особою в процесі виконання нею професійних обов'язків.

Слід визначити відмінні риси страхування професійної відповідальності: страхуванню підлягають майнові інтереси, пов'язані з ризиком настання цивільно-правової відповідальності за заподіяння шкоди третім особам, тільки самого страхувальника – фізичної особи, що здійснює самостійну діяльність, зареєстровану в установленому законом порядку. Застрахованою особою при цьому не може бути інша особа, відмінна від страхувальника, поняття «страхувальник» і «застрахована особа» в цьому разі збігаються; юридична природа об'єкта страхування професійної відповідальності носить змішаний характер, що має на увазі можливість отримання за страховим договором страхового захисту не тільки від наслідків, пов'язаних з неналежним виконанням страхувальником своїх обов'язків перед замовником, але і від наслідків можливого делікту, хоча і не впливає з договірних обов'язків, але має безпосередній і міцний зв'язок з їх виконанням.

Об'єктом страхування професійної відповідальності є майнові інтереси особи, яка надає послуги, виконує будь-яку роботу, що здійснює дії, безпосередньо пов'язані з її професійними обов'язками. Професійна діяльність за такого виду страхування має здійснюватися фізичною

особою, зареєстрованою в установленому законом порядку як фізична особа-підприємець.

Правопорушення під час здійснення професійної діяльності пов'язане зі встановленням договірних або прирівняних до них правовідносин між особою, яка здійснює професійну діяльність, і замовником. Договірна відповідальність особи, що виконує професійну функцію, завжди похідна від договірного зобов'язання. Водночас з договірних зобов'язань може витікати і деліктна відповідальність. Особа, яка своїми діями заподіяла шкоду, порушує не конкретний обов'язок активного характеру, а загальний обов'язок утримуватися від порушення абсолютних суб'єктивних прав іншої особи (не порушувати лікарську або адвокатську таємницю, не завдавати шкоди здоров'ю).

Крім того, деліктна відповідальність особи, яка здійснює професійну діяльність, безпосередньо виникає з її договірних (або прирівняних до них) зобов'язань, у зв'язку з чим з'являється обґрунтована можливість визначити таку підпорядкованість двох видів відповідальності як змішану відповідальність.

Поширеною є точка зору, відповідно до якої за договором страхування професійної відповідальності компенсація моральної шкоди безпосередньо пов'язана з основним обов'язком страхувальника (застрахованої особи) відшкодувати потерпілому заподіяну шкоду (збитки), може покриватися страховим відшкодуванням. У зв'язку з тим, що за своєю сутністю сфера надання послуг, виконання робіт тісно пов'язана з психофізичним фактором учасників відповідних правовідносин під час здійснення страхування професійної відповідальності страховому відшкодуванню мають підлягати грошові втрати страхувальника, пов'язані з його обов'язком компенсувати заподіяну у разі виконання професійних функцій моральну шкоду. При цьому необхідно обмежити коло осіб, які підпадають під категорію потерпілих у цьому разі осіб і є вигодонабувачами. На нашу думку, потерпілою особою (вигодонабувачем) у такому разі може бути тільки фізична особа, для якої виконання страхувальником послуг (робіт) призначене особисто або нерозривно пов'язане з нею. Довільне розширення кола потерпілих осіб може призвести до неконтрольованого збільшення претензій до фахівця, ускладнення доведення його провини у разі правопорушення і неможливості застосування самого інституту компенсації моральної шкоди.

Однак, на відміну від світової практики, в нашій країні страхування ризику відповідальності за професійні помилки поки не набуло широкого застосування.

Отже, як можна переконатися, соціальні та економічні передумови розвитку страхування професійної відповідальності потребують подальшого розвитку. Позаяк без чіткого уявлення

про те, в яких випадках особа (адвокат, лікар, нотаріус та ін.) має нести майнову відповідальність перед клієнтом, а в яких ні, а також за які збитки відповідає, страхування професійної відповідальності перетворюється на досить декларативну річ. Виникає атмосфера недовіри між учасниками відповідних страхових правовідносин, а цілі страхування професійної відповідальності не досягаються.

Література

1. Файер О.А. Страхування професійної відповідальності: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2011. 20 с.
2. Чекмарьова Л.Ю. Правова природа страхування професійної відповідальності адвоката. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 6. Том 3. 2017. С. 134-137.
3. Порядок і правила проведення обов'язкового страхування професійної відповідальності призначених органів з оцінки відповідності та визначених незалежних організацій за шкоду, яку може бути заподіяно третім особам : Постанова. Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2017-п>.
4. Яворська Т.В. Страхові послуги : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 350 с.
5. Страхування : підручник / Керівник авт. колективу і наук. ред. С.С. Осадець. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2002. 599 с.
6. Файер О.А. Страхування професійної відповідальності: цивільно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків, 2011. 20 с.

Анотація

Вороніна Н. В. До питання щодо правової природи страхування професійної відповідальності. – Стаття.

У запропонованій статті зроблена спроба проаналізувати професійну відповідальність як вид майнової відповідальності та визначити її специфіку.

Цивільно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності, який полягає у застосуванні державного примусу до правопорушника шляхом позбавлення особи певних благ чи покладення обов'язків майнового характеру.

Професійна відповідальність – це майнова відповідальність спеціалістів різних професій, недостатня кваліфікація, помилки та упущення яких внаслідок необачності чи недбалості можуть спричинити шкоду клієнтові.

Слід звернути увагу на різницю між поняттями «цивільно-правова відповідальність» і «професійна відповідальність». Відмінність полягає в нерозривному зв'язку поняття «професійна відповідальність» з такими категоріями, як «професія», особистість конкретної фізичної особи, що володіє необхідними спеціальними знаннями і кваліфікацією, досвідом і діловими якостями. Розглянуто питання деліктної відповідальності особи, яка здійснює професійну діяльність. Слід зазначити, що безпосередньо деліктна відповідальність виникає з договірних (або прирівняних до них) зобов'язань, у зв'язку з чим з'являється обґрунтована можливість визначити таку підпорядкованість двох видів відповідальності як змішану відповідальність. Страхування професійної відповідальності передбачає захист майнових інтересів страхувальників (фізичних та юридичних осіб), що спричинили шкоду третім особам,

а також майновим інтересам постраждалих (третьох осіб), які здійснювали професійну діяльність.

Об'єктом страхування професійної відповідальності є майнові інтереси особи, яка надає послуги, виконує будь-яку роботу, що здійснює дії, які безпосередньо пов'язані з професійними обов'язками.

Ключові слова: страхування, відповідальність, цивільно-правова-відповідальність, професійна відповідальність.

Summary

Voronina N. V. On the issue of the legal nature of professional liability insurance. – Article.

The proposed article attempts to analyze professional responsibility, as a kind of property liability and determine its specificity.

Civil-law liability – it is an independent form of legal responsibility, which consists in applying state coercion to the offender by depriving a person of certain benefits or imposing duties of a property nature.

Professional responsibility is the property liability of specialists of different professions, lack of qualification, mistakes and omissions, which due to negligence or negligence, can cause damage to the client.

Note the difference between the concepts of «civil liability» and «professional responsibility». The difference lies in the inextricable connection between the notion of «professional responsibility» and such categories as «profession», personality of a particular physical individual possessing the necessary special knowledge and qualifications, experience and business qualities. Considered the issue of tort liability of a person who carries out professional activities. It should be noted that direct tort liability arises from its contractual (or equivalent) obligations, in connection with which there is a reasonable opportunity to determine this subordination of two types of responsibility as a mixed responsibility.

Professional liability insurance provides protection of property interests of policyholders (individuals and entities), which caused damage to third parties, as well as property interests of the victims (third parties), who carried out professional activities.

The object of professional insurance liability is the property interests of person providing the service, performs any work that carries out activities that are directly related to professional duties.

Key words: insurance, liability, civil liability, professional liability.

УДК 342.9

*Т. О. Губанова**доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України, директор
Фінансово-правового коледжу***АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕДАГОГІЧНИХ,
НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ТА НАУКОВИХ ПРАЦІВНИКІВ
ЯК УЧАСНИКІВ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ОСВІТУ»**

Закон України від 05.09.2017 р. «Про освіту» [1] регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Такі суспільні відносини складаються між учасниками освітнього процесу, перелік яких закріплений законодавством, у зв'язку із чим необхідним і важливим є дослідження адміністративно-правового статусу таких учасників.

Етимологія слова «статус» пов'язана із латинським «status» й означає «стан, положення» [2, с. 616]. У Тлумачному словнику української мови «статус» визначено як: «правове становище осіб, організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав та обов'язків» [3, с. 572].

У правовій навчальній, науковій, публіцистичній, енциклопедично-довідниковій літературі частіше зустрічається поняття «правовий статус». Так, наприклад, в Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка наведено визначення правового статусу як: «встановленого правовими нормами положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав та обов'язків, а у концентрованому вигляді правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про відповідні органи, установи» [4, с. 186]. О.Ф. Скакун під правовим статусом розуміє «одну із найважливіших політико-правових категорій, що нерозривно пов'язана із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності. Будучи складним багатоаспектним конституційно-правовим механізмом, він виступає як юридична міра соціальної свободи суб'єкта права; визначає межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни його правового становища» [5, с. 550]. У підручниках з адміністративного права одночасно зустрічаються такі терміни, як «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «адміністративно-правовий статус» [6, с. 86, 120, 122; 7, с. 27, 39, 57; 8, с. 22, 39, 75]. Однак, незважаючи на це, серед науковців, у тому

числі й вчених-адміністративістів, відсутня єдина загальноприйнята позиція щодо визначення правового статусу та його елементів. І саме віднесення тих чи інших елементів до структури правового статусу (правового положення, правового становища) зумовлює розмаїття варіантів його тлумачення.

Окрім того, враховуючи положення доктринальних спеціалізованих джерел, можна простежити й ототожнення адміністративно-правового статусу із адміністративною правоздатністю й адміністративною правосуб'єктністю (як різновиду загального поняття – «правовий статус»). Водночас погодитися із цим навряд чи доцільно. Адміністративна правоздатність – це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру [7, с. 58], є складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. Своєю чергою адміністративна дієздатність є другою складовою частиною адміністративної правосуб'єктності. Можна погодитися з думкою В.К. Колпакова, який слушно зазначає, що адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [9, с. 24]. О.В. Кузьменко вважає, що правосуб'єктністю, яка включає правоздатність і дієздатність, наділені суб'єкти матеріальних адміністративно-правових відносин і суб'єкти процесуальних адміністративно-правових відносин [10, с. 68]. Усі ці позиції науковців знаходять своє обґрунтування у наукових, навчальних, публіцистичних джерелах, проте навряд чи можна погодитися із ототожненням правового статусу із правоздатністю чи правосуб'єктністю, адже правовий статус – це сукупність наданих законодавством прав, обов'язків, відповідальності, законних інтересів, гарантій; основою правового статусу є правоздатність, а реалізуються права і обов'язки в межах дієздатності. Тобто можна погодитися, що ці поняття є взаємозалежними, близькими у сфері застосування, однак не є тотожними.

Звертаючи увагу на визначення поняття «адміністративно-правовий статус», варто зазначити, що, на думку В.К. Колпакова, воно охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних

прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Отже, з одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати покладені на нього обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності. З іншого боку, коли йдеться про наявні у того самого суб'єкта права й обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус [8, с. 194]. В.Б. Авер'янов визначає адміністративно-правовий статус як: комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [6, с. 69]. Адміністративно-правовий статус фізичної особи, на думку Т.О. Коломоець, – це сукупність наданих адміністративним законодавством прав та обов'язків фізичних осіб, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [11, с. 65]. В.В. Галунько вважає адміністративно-правовий статус особи сукупністю юридичних засобів, що характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи, на його погляд, є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [12, с. 57-61]. С.В. Ківалов зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу громадян України складається з комплексу їхніх прав і обов'язків, що закріплені нормами адміністративного права, а також гарантій захисту цих прав і обов'язків [13, с. 272]. Відповідно, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників – це правове положення таких суб'єктів як учасників освітнього процесу у сфері публічного адміністрування, врегульоване нормами адміністративного права.

Закон України від 05.09.2017 р. «Про освіту» містить окремий розділ (розділ VI) під назвою «Учасники освітнього процесу», де ст. 52 визначено категорії учасників освітнього процесу, серед яких:

- здобувачі освіти;
- педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники;
- батьки здобувачів освіти;
- фізичні особи, які провадять освітню діяльність;
- інші особи, передбачені спеціальними законами та залучені до освітнього процесу у порядку,

що встановлюється закладом освіти. Так, можна помітити віднесення законодавцем педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників до окремої категорії учасників освітнього процесу, що дає підстави стверджувати про наявність у них специфічного адміністративно-правового статусу.

Законом України від 05.09.2017 р. «Про освіту» не роз'яснено зміст понять «педагогічні працівники», «науково-педагогічні працівники» та «наукові працівники», проте ст. 53 Закону України від 01.07.2014 р. «Про вищу освіту» [14] визначено:

– науково-педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну, наукову (науково-технічну, мистецьку) та організаційну діяльність;

– педагогічні працівники – це особи, які за основним місцем роботи у закладах вищої освіти провадять навчальну, методичну та організаційну діяльність;

– наукові працівники – це особи, які за основним місцем роботи та відповідно до трудового договору (контракту) професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-організаційну діяльність та мають відповідну кваліфікацію незалежно від наявності наукового ступеня або вченого звання.

З огляду на розмаїття поглядів учених-адміністративістів на складові елементи адміністративно-правового статусу особи, варто зазначити, що законодавством до таких елементів віднесені права, обов'язки та гарантії педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, у зв'язку із чим варто їх проаналізувати.

Сутність прав у структурі адміністративно-правового статусу полягає в тому, що це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси, тобто законодавчо закріплені юридичні можливості поведінки особи. Суб'єктивні права встановлюють індивідуально-конкретну владну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб'єкту з метою задоволення його інтересів і яка забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави [15, с. 127]. Відповідно до ст. 54 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники мають право на:

– академічну свободу, включаючи свободу викладання, свободу від втручання в педагогічну, науково-педагогічну та наукову діяльність, вільний вибір форм, методів і засобів навчання, що відповідають освітній програмі;

– педагогічну ініціативу;

– розроблення та впровадження авторських навчальних програм, проєктів, освітніх методик і технологій, методів і засобів, насамперед методик компетентнісного навчання;

- користування бібліотекою, навчальною, науковою, виробничою, культурною, спортивною, побутовою, оздоровчою інфраструктурою закладу освіти та послугами його структурних підрозділів у порядку, встановленому закладом освіти відповідно до спеціальних законів;
- підвищення кваліфікації, перепідготовку;
- вільний вибір освітніх програм, форм навчання, закладів освіти, установ і організацій, інших суб'єктів освітньої діяльності, що здійснюють підвищення кваліфікації та перепідготовку педагогічних працівників;
- доступ до інформаційних ресурсів і комунікацій, що використовуються в освітньому процесі та науковій діяльності;
- відзначення успіхів у своїй професійній діяльності;
- справедливе та об'єктивне оцінювання своєї професійної діяльності;
- захист професійної честі та гідності;
- індивідуальну освітню (наукову, творчу, мистецьку та іншу) діяльність за межами закладу освіти;
- творчу відпустку строком до одного року не більше одного разу на 10 років із зарахуванням до стажу роботи;
- забезпечення житлом у першочерговому порядку, пільгові кредити для індивідуального і кооперативного будівництва;
- забезпечення службовим житлом з усіма комунальними зручностями у порядку, передбаченому законодавством;
- безпечні і нешкідливі умови праці;
- подовжену оплачувану відпустку;
- участь у громадському самоврядуванні закладу освіти;
- участь у роботі колегіальних органів управління закладу освіти;
- захист під час освітнього процесу від будь-яких форм насильства та експлуатації, у тому числі булінгу (цькування), дискримінації за будь-якою ознакою, від пропаганди та агітації, що завдають шкоди здоров'ю.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є їхні юридичні обов'язки. До юридичних обов'язків як встановлених та гарантованих державою вимог до поведінки людини відносять офіційно закріплену міру необхідної діяльності в інтересах сторони, якій належить суб'єктивне право. Права та обов'язки завжди взаємопов'язані між собою через їхню зумовленість та рівність. Належне виконання покладеного обов'язку є необхідною умовою та гарантією реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів, забезпечує задоволення інтересів держави та суспільства. Виконання обов'язку є юридичною та моральною основою реалізації права людини вимагати від інших суб'єктів і держави гарантуван-

ня реалізації належних йому прав. Згідно зі ст. 54 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту», на педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників покладаються такі обов'язки:

- постійно підвищувати свій професійний і загальнокультурний рівні та педагогічну майстерність;
- виконувати освітню програму для досягнення здобувачами освіти передбачених нею результатів навчання;
- сприяти розвитку здібностей здобувачів освіти, формуванню навичок здорового способу життя, дбати про їхнє фізичне і психічне здоров'я;
- дотримуватися академічної доброчесності та забезпечувати її дотримання здобувачами освіти в освітньому процесі та науковій діяльності;
- дотримуватися педагогічної етики;
- поважати гідність, права, свободи і законні інтереси всіх учасників освітнього процесу;
- настановленням і особистим прикладом утверджувати повагу до суспільної моралі та суспільних цінностей, зокрема правди, справедливості, патріотизму, гуманізму, толерантності, працелюбства;
- формувати у здобувачів освіти усвідомлення необхідності додержуватися Конституції та законів України, захищати суверенітет і територіальну цілісність України;
- виховувати у здобувачів освіти повагу до державної мови та державних символів України, національних, історичних, культурних цінностей України, дбайливе ставлення до історико-культурного надбання України та навколишнього природного середовища;
- формувати у здобувачів освіти прагнення до взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами;
- захищати здобувачів освіти під час освітнього процесу від будь-яких форм фізичного та психічного насильства, приниження честі та гідності, дискримінації за будь-якою ознакою, пропаганди та агітації, що завдають шкоди здоров'ю здобувача освіти, запобігати вживанню ними та іншими особами на території закладів освіти алкогольних напоїв, наркотичних засобів, іншим шкідливим звичкам;
- додержуватися установчих документів та правил внутрішнього розпорядку закладу освіти, виконувати свої посадові обов'язки;
- повідомляти керівництво закладу освіти про факти булінгу (цькування) стосовно здобувачів освіти, педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників, інших осіб, які залучаються до освітнього процесу, свідком яких вони були особисто або інформацію про які отримали від інших осіб, вживати невідкладних заходів для припинення булінгу (цькування).

Чинним законодавством передбачено, що цей перелік не є вичерпним, адже педагогічні, науково-пе-

дагогічні та наукові працівники мають також інші права та обов'язки, передбачені законодавством, колективним договором, трудовим договором та/або установчими документами закладу освіти.

Ще одним важливим елементом адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників, який потребує дослідження, є гарантії їхньої діяльності. Слід зауважити, що гарантії діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є водночас і елементом їхнього правового статусу, і засобом ефективної реалізації їхніх повноважень. Питання гарантій діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників розглядається в загальному аспекті їхнього статусу. Ст. 57 Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» встановлені державні гарантії педагогічним і науково-педагогічним працівникам. Так, держава забезпечує педагогічним і науково-педагогічним працівникам:

- належні умови праці та медичне обслуговування;
- оплату підвищення кваліфікації;
- правовий, соціальний, професійний захист;
- диференціацію посадових окладів (ставок заробітної плати) відповідно до кваліфікаційних категорій, встановлення підвищених посадових окладів (ставок заробітної плати) за педагогічні звання, надбавок за почесні звання, доплат за наукові ступені та вчені звання;
- виплату педагогічним працівникам щорічної грошової винагороди в розмірі до одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю, зразкове виконання покладених на них обов'язків;
- виплату педагогічним і науково-педагогічним працівникам допомоги на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу (ставки заробітної плати) у разі надання щорічної відпустки;
- надання пільгових довгострокових кредитів на будівництво (реконструкцію) чи придбання житла або надання службового житла у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України;
- пенсію за вислугу років;
- інші гарантії, визначені законом України.

Окремо визначено, що у разі захворювання педагогічного чи науково-педагогічного працівника, яке тимчасово унеможливує виконання ним посадових обов'язків і обмежує можливість перебування у колективі осіб, які навчаються, або тимчасового переведення за цих чи інших обставин на іншу роботу чи проходження військової служби за призовом під час мобілізації за таким працівником зберігається попередній середній заробіток. У разі хвороби або каліцтва попередній середній заробіток виплачується до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Окремі гарантії передбачені для педагогічних працівників, які працюють у сільській місцевості

і селищах міського типу, а також пенсіонерів, які раніше працювали педагогічними працівниками в таких населених пунктах і проживають у них. Так, держава для таких категорій (відповідно до законодавства) забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Зазначені пільги надаються за умови, що розмір середньомісячного сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Зазначені працівники мають право на безоплатне одержання у власність земельної ділянки в межах земельної частки (паю) члена сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарської установи чи організації, розташованих на території відповідної ради, із земель сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарської установи чи організації, що приватизуються, або земель запасу чи резервного фонду, але не більше норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства. Однак така умова не поширюється на громадян, які раніше набули право на земельну частку (пай) або земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства чи для ведення особистого селянського господарства, крім випадків успадкування права на земельну частку (пай), земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства чи для ведення особистого селянського господарства відповідно до закону. За особливі трудові заслуги педагогічні та науково-педагогічні працівники можуть бути нагороджені державними нагородами, представлені до присудження державних премій України, відзначені знаками, грамотами, іншими видами морального та матеріального заохочення.

Таким чином, можна підсумувати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу (враховуючи положення Закону України «Про освіту») – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами сукупність наданих і гарантованих державою їхніх прав, обов'язків та гарантій діяльності під час здійснення такими особами педагогічної та наукової діяльності.

Література

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений / под ред. Н.Ю. Шведовой. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. Москва : Азбуковник, 1997. 944 с.
3. Тлумачний словник української мови / уклад. Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків : Синтекс, 2005. 672 с.

4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5 : П–С. 2003. 736 с.

5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : підручник. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П. та ін. Київ : Юридична думка, 2004. (Загальна частина). Т. 1. 2004. 584 с.

7. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2004. 240 с.

10. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

11. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 567 с.

12. Адміністративне право України : навчальний посібник у 2 т. / Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за ред. В.В. Галуцька. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. 320 с.

13. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.

14. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

Анотація

Губанова Т. О. Адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу за Законом України «Про освіту». – Стаття.

У статті проаналізовано загальні положення стосовно адміністративно-правового статусу педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу за Законом України «Про освіту». Досліджено етимологію і значення слова «статус», а також зміст категорії «правовий статус» на підставі правової навчальної, наукової, публіцистичної, довідкової літератури. Проаналізовано сутність поняття «адміністративно-правовий статус». З'ясовано співвідношення адміністративно-правового статусу з адміністративною правоздатністю й адміністративною правосуб'єктністю й обґрунтовано, що ці поняття є взаємозалежними, близькими у сфері застосування, однак не є тотожними. Досліджено позиції вчених – представників адміністративно-правової науки щодо складових елементів адміністративно-правового статусу. Запропоновано вважати, що адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників – це правове положення таких суб'єктів як учасників освітнього процесу у сфері публічного адміністрування, врегульоване нормами адміністративного права. Враховуючи розмаїття поглядів учених-адміністративістів на складові елементи адміністративно-правового статусу особи, зазначено, що законодавством до таких елементів віднесені права, обов'язки та гарантії педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, у зв'язку із чим наведено перелік таких прав, обов'язків і гарантій діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових праців-

ників за Законом України «Про освіту». Визначено, що сутність прав у структурі адміністративно-правового статусу полягає в тому, що це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси, тобто законодавчо закріплені юридичні можливості поведінки особи. До юридичних обов'язків як встановлених та гарантованих державою вимог до поведінки людини відносять офіційно закріплену міру необхідної діяльності в інтересах сторони, якій належить суб'єктивне право. Гарантії діяльності педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників є водночас і елементом їхнього правового статусу, і засобом ефективної реалізації їхніх повноважень.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, педагогічні працівники, науково-педагогічні працівники, наукові працівники, права, обов'язки, гарантії.

Summary

Gubanova T. O. Administrative and legal status of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers as participants of educational process according to the Law of Ukraine «On education». – Article.

The article analyzes the general provisions concerning the administrative and legal status of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers as participants in the educational process in the Law of Ukraine «On Education». The etymology and meaning of the word «status», as well as the content of the category «legal status» on the basis of legal educational, scientific, journalistic, reference books, are researched. The essence of the concept «administrative-legal status» is analyzed. The correlation of the administrative-legal status with administrative capacity and administrative personality is clarified and it is substantiated that these concepts are interdependent, close in the sphere of application, but are not identical. The positions of scientists-representatives of the administrative-legal science concerning the constituent elements of the administrative-legal status are researched. It is suggested to assume that the administrative and legal status of pedagogical, scientific, pedagogical and scientific workers is the legal status of such subjects as participants in the educational process in the field of public administration regulated by the norms of administrative law. Taking into account the diversity of views of academic administrators on the elements of the administrative and legal status of a person, it is noted that the legislation includes such rights, duties and guarantees of pedagogical, scientific and pedagogical and scientific workers, in connection with which the list of such rights is given, duties and guarantees of activity of pedagogical, scientific-pedagogical and scientific workers according to the Law of Ukraine «On education». It is determined that the essence of rights in the structure of administrative-legal status consists in the fact that these are formally defined and legally guaranteed opportunities to use social goods and to realize subjective interests, that is, legally secured legal possibilities of person's behavior. For legal obligations as established and guaranteed by the state requirements for human behavior, include an officially fixed measure of necessary activities in the interests of the party to which the subjective right belongs. The guarantees of the activity of pedagogical, scientific and pedagogical and scientific workers are at the same time an element of their legal status, and a means of effective implementation of their powers.

Key words: legal status, administrative-legal status, pedagogical workers, scientific and pedagogical workers, scientific workers, rights, duties, guarantees.

*Ю. В. Квятківський
прокурор Львівської області*

ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ УВ'ЯЗНЕНИХ В УКРАЇНІ ТА СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ УВ'ЯЗНЕНИХ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Пенітенціарна система нашої держави покликана ресоціалізувати та реабілітувати ув'язнених осіб, мотивувати людину до змін і підготувати її до законослухняного життя на волі. Саме тому в цих питаннях держава є важливим помічником засудженому, створюючи необхідні умови для ресоціалізації та реабілітації, а також забезпечуючи дотримання його прав під час ув'язнення.

Як свідчать дослідження вітчизняних науковців, умови утримання в'язнів постійно гуманізуються по всьому світу, створюються такі умови для ув'язнених, за яких вони відбувають покарання доволі комфортно, будучи наділеними більшістю благ, доступних громадянам на волі. Прикладами особливих умов для ув'язнених є якісний ремонт приміщення установ відбування покарань, магазини, спортзали, нові меблі, телебачення, можливості для навчання і творчості та інші умови, які сприяють ресоціалізації ув'язнених.

В Україні подібні умови здебільшого відсутні, при цьому ув'язненим можуть не надаватись навіть ті гарантії, які законодавець закріпив у положеннях чинного кримінально-виконавчого законодавства, також поширеними є різноманітні порушення прав ув'язнених під час відбування ними покарання. Все зазначене ще більше актуалізується у зв'язку із тимчасовою окупацією окремих територій Донецької та Луганської областей, адже, як нами встановлено у цій роботі, стан дотримання прав ув'язнених під контролем окупаційної адміністрації є значно гіршим та складнішим. Як наслідок, засуджені, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, не отримують альтернативу своєму минулому життю та не виправляються. Саме тому з огляду на вищенаведене аналіз загального стану дотримання прав ув'язнених в Україні та стану дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей є важливим для нашого дослідження.

Правам засуджених у своїх роботах приділяли увагу такі дослідники, як: О.П. Букалов, Д.Л. Денисенко, О.М. Джужа, Є.Ю. Захаров, В.В. Карелін, О.С. Коробка, М.І. Лисенко, О.В. Лисодед, Н.М. Мельник, В.О. Новіков, М.В. Романов, Г.П. Середа, В.М. Янко. Але разом із тим комплексні наукові дослідження, присвячені стану дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, натепер відсутні, а наявні праці мають переважно доповідальний характер.

Так, у 148 установах кримінально-виконавчої системи України, які контролюються українською владою, тобто без установ Криму та окупованої частини Донецької та Луганської областей, згідно з даними «Донецького Меморіалу», Адміністрацією кримінально-виконавчої служби України станом на 01.01.2019 року трималося 55078 осіб (станом на 01.01.2018 року – 57100 осіб), при цьому за рік чисельність осіб у місцях позбавлення волі зменшилась на 2022 особи (3299 осіб) [1]. Наведені дані відображають у цілому величезну кількість засуджених осіб, адже на 100 тисяч населення нашої держави припадає приблизно півтори сотні засуджених осіб. Також така кількість осіб, які відбувають покарання, є показником того, наскільки проблемно натепер забезпечити дотримання прав кожного з них. Наявність великої кількості осіб, які відбувають покарання шляхом позбавлення волі, є однією з передумов наявності тих проблем, які нині є характерними для цієї сфери. Кожна з проблем потребує детального розгляду в рамках цієї роботи та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Так, автори доповіді «Дотримання прав ув'язнених в Україні-2016» звертають увагу на те, що на загальний стан дотримання прав ув'язнених суттєво впливає сфера надання медичних послуг, яка визначається як «складна та проблемна». Незважаючи на те, що дані, визначені у цій праці, не є найсвіжішими, як зазначають автори, відзначені ними проблеми були актуальними і в аналогічних доповідях від 2006 до 2015 років, а ті заходи, які вживаються для поліпшення ситуації, не є достатніми для того, щоб вирішити наявні проблеми. Зокрема, у 2016 році було зафіксовано високий рівень смертності серед ув'язнених: померло 523 особи, в тому числі 103 особи в СІЗО. Цей абсолютний показник є меншим, аніж у 2011-2014 роках, проте у розрахунку на 1 тисячу ув'язнених померло більше, ніж у попередні роки, крім 2014. Цей рівень значно більший рівня 2009-2010 та попередніх років (8,66 особи на 1 тисячу ув'язнених, тоді, як за даними Ради Європи, середньоевропейський показник становить у середньому 2,8). При цьому причини смертності є різноманітними – відзначається і висока кількість самогубств (60 випадків у 2016 та 49 випадків у 2015 році), і захворювань (наприклад, близько 30 хворих на туберкульоз на 1 тисячу ув'язнених). Окрім того, залишаються невирішеними численні труднощі в'язнів-інвалідів, які мають проблеми із забезпеченням протезами та із залученням їх до праці.

Станом на 1 січня 2017 року в установах виконання покарань утримувалося 1255 осіб, які мають інвалідність. При цьому їхні проблеми не досліджуються, не обговорюються та фактично залишаються поза увагою [2, с. 10-11]. Зазначені дані свідчать про те, що проблема медичних послуг справді є актуальною для ув'язнених в Україні. Статистичні дані свідчать про високий у цілому рівень захворюваності та смертності серед засуджених. З одного боку, на статистику суттєво впливає порівняно високий рівень самогубств серед засуджених. Тобто у цьому контексті варто відзначити, що все ж не всі смерті пов'язані із недосконалою медичною системою. Проте співвідношення смертей за станом здоров'я до смертей, пов'язаних із самогубством, усе одно свідчить про безсумнівність проблем, спричинених лікуванням ув'язнених, враховуючи те, що поширеними серед них є такі хвороби, як туберкульоз та ВІЛ. Так само проблемним є перебування за ґратами засуджених, які мають інвалідність. По-перше, у місцях виконання покарань відсутні будь-які навіть елементарні умови, необхідні для осіб з інвалідністю для того, щоб належним чином забезпечувати свою життєдіяльність. По-друге, як витікає з доповіді, яка аналізується, наявні інші проблеми, такі як забезпечення протезами. Отже, обидві сторони аналізованої проблеми свідчать про складність ситуації із медичним забезпеченням ув'язнених осіб в Україні.

Отже, зробимо висновок про те, що однією з проблем дотримання прав ув'язнених в Україні є проблема медичного забезпечення, яка полягає у такому:

- 1) високий рівень захворюваності та смертності серед ув'язнених;
- 2) відсутність належних умов для відбування покарання ув'язненими із інвалідністю;
- 3) відсутність будь-яких тенденцій та передумов до покращення ситуації із медичним забезпеченням засуджених.

Наступною проблемою, яку відзначають автори доповіді «Дотримання прав ув'язнених в Україні-2016», є невиконання на практиці статті 121 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3], яка «звільняє засуджених від сплати за харчування, білизну, одяг та взуття». Зокрема, дослідники вказують на те, що досить тривалий час, незважаючи на наявність цієї норми, по суті, забезпечення зазначених базових потреб ув'язнених не здійснювалось взагалі. На цю проблему протягом тривалого часу вказували громадські активісти, втім вона так і не була вирішена в той спосіб, який пропонувався [2, с. 12]. У результаті законодавець вирішив її своєрідно, прийнявши нову редакцію статті 121 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3]. Натепер її зміст є таким: «1. Особи,

які відбувають покарання у виправних колоніях, відшкодовують витрати на їх утримання, крім вартості харчування, взуття, одягу, білизни, спецхарчування та спецодягу». Це означає, що законодавець вирішив протиріччя між наявною нормою та її виконанням на практиці, і натепер базові потреби засуджених осіб однозначно фінансуються державою, але разом із тим загальне утримання ув'язнів здійснюється їхнім коштом. Отже, зробимо висновок про те, що зазначена у доповіді проблема втратила свою актуальність. Законодавець закріпив норму, у якій обов'язок забезпечення базових потреб ув'язнених було однозначно покладено на державу. При цьому ця норма не може тлумачитись неоднозначно.

Іншою проблемою є проблема персоналу установ виконання покарань. З одного боку, має місце нестача такого персоналу, з іншого – відчувається вплив його непрофесійного характеру, внаслідок чого відбуваються порушення прав ув'язнених. Так, у доповіді «Дотримання прав ув'язнених в Україні-2016» йдеться про те, що натепер так і невирішена проблема навчання персоналу установ. Спроби владнати це питання мали місце ще у 2012-13 роках шляхом упровадження у систему службової підготовки персоналу навчального курсу «Права людини у пенітенціарній системі», проте будь-яких помітних зрушень у практичній діяльності персоналу та у його ставленні до дотримання прав ув'язнів все ще не спостерігається. Ознайомлення персоналу зі стандартами дотримання прав людини все ще залишається поверхневим, адже і сам персонал, і адміністрації установ виконання покарань демонструють байдужість до оволодіння такими знаннями та відсутність волі до правової освіти [2, с. 22]. Як наслідок, і натепер проблема персоналу установ виконання покарань охоплює комплекс проблем, серед яких найгострішою є проблема катувань та жорстокого ставлення до засуджених.

Так само і нині все ще залишаються звичними новини про катування чи побиття засуджених. Керівники в'язничного відомства традиційно заперечують факти катування ув'язнених, але це не означає, що ця проблема вирішена. Наприклад, 13 березня 2019 року моніторингова група відвідала Жовтводську виправну колонію № 26 внаслідок звернення засуджених про їхнє масове побиття групою швидкого реагування. Зі слів засуджених, 6 березня 2019 року в колонії проводився загальний обшук. Близько десятої години ранку на територію установи зайшли озброєні люди в чорних костюмах із закритими балаклавами обличчями. Засуджених почали бити, удари наносили ногами по різних частинах тіла. Переляканим ув'язненим надягли на голову капюшони, змотали скотчем так, щоб закрити очі, в рот засунули ганчірні кляпи, щоб не кричали,

та відвезли до Криворізької установи виконання покарань № 3 (СІЗО). Там у такий же спосіб їх викинули з автомобіля, протягли по коридору до камер, при цьому постійно били та ображали. Засудженим не дозволили взяти із собою жодних речей. Тож більшість із них залишилися роздягнуті та босі, оскільки загубили взуття, коли їх тягнули по асфальту. Одинадцять засуджених отримали тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості. Так, наприклад, в одного з них було вибито зуб, а в іншого – пошкоджено ребра. Практично всі стверджують, що мали синці та садна на голові, тулубі й на інших частинах тіла, і при цьому за тиждень перебування у СІЗО лікарі так і не оглянули засуджених [4]. Наведений приклад є далеко непоодиноким і свідчить про те, що проблеми кваліфікації персоналу установ виконання покарань справді залишаються актуальними, а порушення прав засуджених – поширеними та звичними. Раніше у цій роботі ми звертали увагу на те, що побиття та катування є звичними порушеннями прав засуджених на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, втім, як свідчить наше дослідження, схожі проблеми мають місце і на підконтрольній Україні території. Причини, по суті, є тими ж самими – непрофесійність персоналу, для якого права людини є певним абстрактним явищем, що не є фундаментальним для їхньої службової діяльності.

Таким чином, на підставі здійсненого дослідження зробимо висновок, що натеper **найгострішими проблемами дотримання прав ув'язнених в Україні є:**

1) проблема медичного забезпечення, яка полягає у високому рівні захворюваності та смертності серед ув'язнених та відсутності належних умов для відбування покарання ув'язненими з інвалідністю;

2) проблема ненадання засудженим можливості реалізації свого права на працю у тому обсязі, у якому воно їм гарантоване та забезпечене вітчизняним законодавцем;

3) проблема персоналу установ виконання покарань – його нестачі та непрофесійного характеру, внаслідок чого відбуваються порушення прав ув'язнених у формі катувань, побиття та інших формах.

Загалом, як засвідчило наше дослідження, вирішення наявних проблем дотримання прав ув'язнених неможливе у виключно законодавчий спосіб. Як свідчить досвід нашої держави, внесення змін до чинного Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3] відбувається регулярно, у тому числі й з приводу сформульованих нами основних проблем. Втім у подальшому такі норми або не знаходять свого застосування на практиці, або призводять до виникнення нових проблем. По суті, зміст кримінально-виконавчого законодавства є таким, за якого адміністрації установ виконання покарань

мають можливість використовувати норми чинного законодавства на свою користь і цим регулярно користуються. При цьому заповнення одних прогалів не унеможливорює використання інших.

Так, вирішення проблеми медичного забезпечення засуджених неможливе у виключно законодавчий спосіб. Показники смертності в Україні регулярно перевищують показники народжуваності, і загалом проблема медицини є характерною для всіх верств населення, а не лише засуджених. Окрім того, специфіка установ виконання покарань є сприятливою для розвитку багатьох важких хвороб, таких як туберкульоз чи ВІЛ. Саме тому для вирішення цієї проблеми необхідний комплексний підхід, який включатиме наприклад реформу медицини в нашій державі, переобладнання установ виконання покарань та низку інших заходів, на які нині Україна не має достатніх економічних ресурсів. Те ж стосується і проблем осіб з інвалідністю, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. Проблема протезування є актуальною не лише для засуджених осіб. Окрім того, вулиці, будівлі, громадський транспорт в Україні не є пристосованими для комфортного існування осіб з інвалідністю. Установи виконання покарання є лише одним з елементів цієї недосконалої системи. І натеper не помітні короткострокові перспективи для вирішення цієї системи на загальнодержавному рівні, а в сфері виконання покарання тим паче.

Проблема ненадання засудженим можливості для реалізації свого права на працю у тому обсязі, у якому воно їм надане вітчизняним законодавцем, є однією з тих, яка була вирішена у законодавчий спосіб шляхом внесення змін до статті 120 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3]. Так, беручи до уваги сам зміст норми, можемо зробити висновок про те, що право на працю засуджених усе ж набуло необхідного законодавчого врегулювання, і є натеper саме правом, а не обов'язком засудженого. Втім, варто враховувати те, що згідно зі статтею 121 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3], особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, відшкодовують витрати на їх утримання. Тобто, хоча засуджених осіб і не примушують працювати, вони вимушені здійснювати це як обов'язок через потребу фінансування свого утримання у місцях виконання покарання. Окрім того, незважаючи на врегулювання державою у частині 1 статті 120 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3] питання унормування системи оплати праці, норм праці та розцінок, на практиці у адміністрацій установ виконання все ще залишаються можливості для того, щоб не виконувати ці норми, зокрема у частині ведення обліку відпрацьованого засудженими робочого часу.

По суті сама адміністрація веде облік, зараховує відпрацьований робочий час засуджених, відповідно до якого відбувається нарахування заробітної платні засудженим. Це залишає простір для маніпуляцій, а також порушень зі сторони адміністрації установ виконання покарань.

Вирішення цієї проблеми є неоднозначним. Враховуючи, що держава натепер не має можливості на належному рівні підтримувати утримання засуджених, варто встановити мінімальну норму праці для засуджених, яка є достатньою для відшкодування витрат на їх утримання. Виконання понаднормової роботи є суб'єктивним правом кожної особи. З одного боку, у статті 43 Конституції України [5] встановлено, що використання примусової праці в нашій державі забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. У таких умовах працю, яка здійснюється засудженими для відшкодування витрат на їхнє утримання можна зарахувати до видів праці, які не є примусовими, хоча, по суті, засуджені вимушені працювати. На нашу думку, в умовах, що склались, працю засуджених варто визначити на конституційному рівні як примусову, адже вони вимушені забезпечувати своє утримання у місцях відбування покарання. Прийняття такої норми, на нашу думку, є малоімовірним, враховуючи процедуру внесення змін до Основного Закону держави, проте це могло би вирішити низку проблем, пов'язаних з утриманням засуджених та забезпеченням їхніх прав. У такому разі Міністерству юстиції України варто було б прийняти спеціальний нормативно-правовий акт, у якому встановити чітку мінімальну норму робочого часу для засуджених, яка би давала змогу забезпечити їх утримання. Це могло би позбавити можливостей зменшувати засудженим норми відпрацьованого часу та недоплачувати їм. При цьому за засудженими варто залишити право працювати понад норму робочого часу за власною ініціативою.

Тож, підсумуємо, що вирішення проблеми не надання засудженим можливості реалізації свого права на працю у тому обсязі, у якому воно їм надане вітчизняним законодавцем, варто вирішити у такий спосіб:

1) внести зміни до статті 43 Конституції України [5] та сформулювати зміст її частини 2 таким чином: «Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, праця засуджених до позбавлення волі, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан»;

2) внести зміни до норм Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 № 1129-IV [3]:

– сформулювати частину 1 статті 118 таким чином: «1. Праця засуджених до позбавлення волі не вважається примусовою у межах відшкодування витрат на їх утримання. Праця здійснюється на добровільній основі на підставі договору цивільно-правового характеру або трудового договору, який укладається між засудженим та фізичною особою-підприємцем або юридичною особою, для яких засуджені здійснюють виконання робіт чи надання послуг»;

– доповнити статтю 118 пунктом 6: «Засуджені можуть залучатись до виконання понаднормових оплачуваних робіт за власною ініціативою»;

– сформулювати частину 1 статті 120 таким чином: «1. Праця осіб, засуджених до позбавлення волі, оплачується відповідно до її кількості та якості. Форми і системи оплати праці, мінімальні норми праці та розцінки встановлюються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України»;

3) привести у відповідність до зазначених змін Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань [6].

Остання виділена нами у цій роботі проблема дотримання прав ув'язнених в Україні – проблема персоналу установ виконання покарань, а саме його нестачі та непрофесійного характеру, внаслідок чого відбуваються порушення прав ув'язнених, їх катування чи побиття. Як засвідчило наше дослідження, необхідні законодавчі зміни вже були внесені, проте це у цілому не суттєво вплинуло на вирішення цієї проблеми. На нашу думку, у цьому контексті також необхідний комплексний підхід, який передбачає:

1) підвищення заробітної плати працівникам установ виконання покарань із одночасним підвищенням вимог до їхньої кваліфікації;

2) посилення відповідальності працівників установ виконання покарань за порушення прав засуджених;

3) надання засудженим ширших можливостей щодо захисту ними своїх прав.

Так, підвищення заробітної плати як напрям вирішення наявних проблем має виключно економічний характер і залежить від можливостей держави. Втім, залучення до сфери виконання покарань висококваліфікованих фахівців потребує не лише належного фінансування, але й встановлення більш чітких критеріїв відбору персоналу. Так, згідно із частиною 3 статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV [7], «на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним

рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України. <...> Не може бути прийнята на службу особа, яка має не погашену або не зняту судимість за скоєння злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення». Так, кваліфікаційні вимоги до персоналу установ виконання покарань є такими: 1) належні особисті, ділові та моральні якості, вік, освітній і професійний рівень та стан здоров'я; 2) відсутність судимості та адміністративних стягнень за вчинення корупційного правопорушення. На нашу думку, цього не досить для прийняття на службу висококваліфікованих фахівців, тому зазначені вимоги варто доповнити обов'язковою наявністю юридичної освіти та проходження спеціальної підготовки.

Окрім того, «ділові та моральні якості» є занадто суб'єктивним критерієм, який не має чітких меж та рамок. Ділові якості визначаються на науковому рівні як здатність знаходити у межах власної компетенції, наданих повноважень та засобів найкращий підхід до ситуацій та найкоротший шлях до досягнення мети, оперативно приймати самостійні обґрунтовані рішення, послідовно забезпечуючи їх виконання [8, с. 37]. Як витікає із цього визначення, діловими якостями є певна належна особі система навичок та вмінь, яка дає змогу у рамках її трудової діяльності приймати обґрунтовані, виважені та найбільш правильні рішення. Наявність ділових якостей працівників установ виконання покарань не можна перевірити поза їхньою службовою діяльністю, а лише у тих ситуаціях, які вимагають від них прийняття певних рішень. Будь-яке моделювання ситуацій на стадії підготовки працівників не може точно засвідчити, як поводитиметься працівник тоді, коли буде необхідно прийняти реальне рішення. Тому, на нашу думку, цей критерій оцінювання кандидата на вступ до служби в органах виконання покарання є швидше абстрактним і не дає змогу встановити реальний рівень компетентності працівника.

Моральна якість розглядається як поняття моральної свідомості, за допомогою якого виділяються в суспільному житті і характеризуються з морального погляду найбільш типові риси поведінки людей [9, с. 106]. До моральних якостей варто віднести чесність, порядність, справедливість, доброзичливість, тактовність, доброту, комунікабельність та низку інших чеснот, які, на нашу думку, також не піддаються об'єктивному встановленню. Тобто ділові та моральні якості як критерії відбору працівників кримінально-виконавчої служби, встановлені в нормах Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України»

від 23.06.2005 № 2713-IV [7], на нашу думку, є тими показниками, які необхідні для працівника кримінально-виконавчої служби і які реально мають бути наявними у висококваліфікованого персоналу, проте не є тими критеріями, які можливо встановити під час прийняття на службу.

У статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV [7] визначено й інші вимоги до кандидатів, які підлягають чіткому встановленню, наприклад «вік, освітній і професійний рівень». Проте в аналізованій нормі не уточнюється взагалі, яким має бути вік кандидата на вступ до кримінально-виконавчої служби та які вимоги висуваються до віку, освіти й професійного рівня таких осіб. Законодавець у цій нормі здійснює посилання на «нормативно-правові акти Міністерства юстиції України», із чого може скластись враження, що зазначені вище критерії конкретизуються на підзаконному рівні. Серед таких «нормативно-правових актів Міністерства юстиції України» відзначимо Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 08.09.2015 № 1675/5 [10], втім у його змісті також відсутні чіткі вимоги до працівника установи виконання покарання. Аналізуючи норми цього нормативно-правового акта, варто відзначити, що кожен кандидат на посаду в Державній кримінально-виконавчій службі України проходить спеціальну службову підготовку, у тому числі й фізичну. Отже, можливості для того, щоб встановити «моральні та ділові якості» кандидата наявні, втім, як нами зазначалось раніше, моделювання певних ситуацій не є гарантією реалізації таких навичок у службовій діяльності. Також зі змісту Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України» від 08.09.2015 № 1675/5 [10] неможливо встановити вимоги до віку кандидата, адже вони відсутні. Із пункту 6 можна зробити висновок, що кандидатами на зайняття вакантної посади в кримінально-виконавчій службі можуть бути як особи віком до 25 років, так і особи, старші 45 років, адже їх у процесі підготовки розподіляють на певні вікові групи. Втім, вікові рамки «до 25» та «від 45» свідчать про те, що будь-які вікові вимоги для кандидатів відсутні. Логічно, що вони мають бути повнолітніми і їхній вік не має бути пенсійним, проте, у контексті законодавчого закріплення має місце прогалина, адже законодавець у Законі України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV [7] встановлює вимогу до віку працівників

кримінально-виконавчої служби. На нашу думку, такий критерій варто взагалі прибрати із цього законодавчого акта, адже, по суті, він не враховується під час прийняття на службу.

Інші критерії, такі як освітній та професійний рівень, не конкретизовані навіть на підзаконному рівні. Тому вирішення проблеми професійності персоналу установ виконання покарань вбачаємо у законодавчому встановленні конкретних критеріїв відбору персоналу. Особливу увагу, на нашу думку, у контексті забезпечення прав засуджених варто звернути на наявність юридичної освіти у таких осіб та обов'язковість проходження спеціального навчання перед вступом на службу.

Для цього пропонуємо внести зміни до частини 3 статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 № 2713-IV [7] та сформулювати її зміст таким чином: «3. На службу до Державної кримінально-виконавчої служби України приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які мають вищу юридичну освіту чи пройшли підготовку в спеціалізованих навчальних закладах підготовки кадрів органів та установ виконання покарань, є компетентними, добросовісними, володіють державною мовою та які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України. Під час прийняття на службу може бути встановлений строк випробування до шести місяців. Не може бути прийнята на службу особа, яка має не погашену або не зняту судимість за скоєння злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення».

Питання стану дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей уже частково нами розглядалось у попередніх підрозділах роботи. Зокрема, серед проблем дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей нами виділялись: 1) залучення ув'язнених до участі у незаконних збройних формуваннях; 2) проблеми забезпечення установ відбування покарань ресурсами; 3) складність переведення засуджених до установ відбування покарань, які розташовані на території, підконтрольній Україні; 4) проблема застосування національного законодавства України.

Література

1. Кримінально-виконавча система України в 2018 році. Статистичний огляд (доповнений). URL: <http://ukrprison.org.ua/articles/1551280200> (дата звернення: 14.07.2019).

2. Дотримання прав ув'язнених в Україні-2016. Дванадцята щорічна доповідь «Донецький Меморіал», Київ, 2017, 48 с.

3. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3-4, ст. 21.

4. Повернення у минуле, або «Маски-шоу» у в'язничій колонії: Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1552665703> (дата звернення: 14.07.2019)

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. Ст. 141.

6. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань : Наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 № 2823/5. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 70, с. 285, код акта 91508/2018.

7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30, ст. 409.

8. Скібіцька Л.І. Організація праці менеджера : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 360 с.

9. Заставнюк О.О. Морально-психологічні якості особистості в структурі професійно-етичної культури менеджера. *Вісник національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Філософія. Психологія. Педагогіка*. 07/2009. № 3 ч. 1. С. 104-108.

10. Про затвердження Положення про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : Наказ Міністерства юстиції України від 08.09.2015 № 1675/5. *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 76, с. 462, стаття 2546, код акта 78703/2015.

Анотація

Квятківський Ю. В. Загальний стан дотримання прав ув'язнених в Україні та стан дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. – Стаття.

У статті проаналізовано загальний стан дотримання прав ув'язнених в Україні. Досліджено стан дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Виявлено перелік особливостей вказаної категорії осіб і охарактеризовано значення кожної з них. Визначено, що проблема медичного забезпечення полягає у такому: високий рівень захворюваності та смертності серед ув'язнених; відсутність належних умов для відбування покарання ув'язненими з інвалідністю; відсутність будь-яких тенденцій та передумов до покращення ситуації із медичним забезпеченням засуджених. З'ясовано, що не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вибором чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про військовий і про надзвичайний стан. У таких умовах праця, яка здійснюється засудженими для відшкодування витрат на їх утримання, можна зарахувати до видів праці, які не є примусовими, хоча засуджені вимушені працювати. Наголошено, що кваліфікаційними вимогами до персоналу установ виконання покарань є: 1) належні особисті, ділові та моральні якості, вік, освітній і професійний рівень та стан здоров'я; 2) відсутність судимості та адміністративних стягнень за вчинення корупційного правопорушення. Доведено, що проблемами дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях

Донецької та Луганської областей залишаються: 1) залучення ув'язнених до участі у незаконних збройних формуваннях; 2) проблеми забезпечення установ відбування покарань ресурсами; 3) складність переведення засуджених до установ відбування покарань, які розташовані на території, підконтрольній Україні; 4) проблема застосування національного законодавства України. Зроблено висновок, що найгострішими проблемами дотримання прав ув'язнених в Україні є: проблема медичного забезпечення, яка полягає у високому рівні захворюваності та смертності серед ув'язнених та відсутності належних умов для відбування покарання ув'язненими з інвалідністю; проблема ненадання засудженим можливості реалізації свого права на працю у тому обсязі, у якому воно їм гарантоване та забезпечене вітчизняним законодавцем; проблема персоналу установ виконання покарань – його нестачі та непрофесійного характеру, внаслідок чого відбуваються порушення прав ув'язнених у формі катувань, побиття та інших формах.

Ключові слова: дотримання прав ув'язнених, законодавче регулювання, виконання покарання, тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей, засуджених.

Summary

Kviatkovskiy Yu. V. The general state of observance of the rights of prisoners in Ukraine and the state of observance of the rights of prisoners in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions. – Article.

In the article the general state of observance of the rights of prisoners in Ukraine is analyzed. The state of observance of the rights of prisoners in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions is investigated. The list of features of this category of persons was revealed and the significance of each of them is described. It is determined that the problem of medical care is as follows: high morbidity and mortality among prisoners; lack of proper conditions for serving prison-

ers with disabilities; the absence of any tendencies and preconditions for improvement of the situation with the medical provision of convicts. It is established that military or alternative (non-military) service, as well as work or service, which is performed by a person by a sentence or other court decision or in accordance with laws on military and state of emergency, is not considered compulsory labor. In such circumstances, the work carried out by convicts for the reimbursement of expenses for their maintenance can be attributed to types of labor that are not compulsory, although in essence convicts are forced to work. It is stressed that the qualification requirements for personnel of penitentiary institutions are: 1) proper personal, business and moral qualities, age, educational and professional level, and state of health; 2) lack of conviction and administrative penalties for committing a corruption offense. It is proved that the problems of respecting the rights of prisoners in the temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions are: 1) the involvement of detainees in participation in illegal armed groups; 2) problems of provision of penal institutions with resources; 3) the complexity of the transfer of convicts to institutions of detention, which are located on the territory under the control of Ukraine; 4) the problem of application of the national legislation of Ukraine. It is concluded that the most acute problems of prisoners' rights in Ukraine are: the problem of medical care, which consists of a high level of morbidity and mortality among inmates and the lack of proper conditions for serving prisoners with a disability; the problem of not providing the convicted opportunity to exercise his right to work in the extent to which he is guaranteed and guaranteed by the domestic legislator; the problem of the personnel of penitentiary institutions is its lack of and unprofessional nature, resulting in violations of prisoners' rights in the form of torture, beatings and other forms.

Key words: prisoners rights observance, legislative regulation, execution of punishment, temporarily occupied territories of Donetsk and Luhansk regions, convicted.

УДК 349.2: 331.2 (477)

Л. Ю. Малюга
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ У ФРАНЦІЇ: ЗМІСТ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Україна спирається на досвід більш досвідчених країн Європи із самого моменту проголошення незалежності. У 2014 році Україна остаточно обрала шлях європейського розвитку й задекларувала початок демократичних реформ та перетворень у всіх сферах суспільного життя, кінцевою метою яких є підвищення життєвих стандартів населення України, а також входження до складу Європейського Союзу. Оскільки низку вітчизняних інституцій треба розробляти фактично з нуля, у цьому контексті цілком доцільно спиратись на досвід більш розвинених держав, а Франція є вдалим прикладом для цього, оскільки вона є високорозвинутою країною, яка характеризується високими соціальними стандартами, довгою історією законотворення, а також реальною реалізацією законодавчих приписів на практиці. Соціальне забезпечення населення цієї держави є набагато досконалішим та вищим, аніж в Україні, а отже, здійснення відповідного наукового дослідження є доцільним та необхідним.

Актуальність дослідження питання специфіки соціального законодавства Франції та шляхів удосконалення соціального законодавства України на основі цього досвіду полягає у тому, що соціальне забезпечення у цій державі здійснюється на високому рівні. Україна, як і Франція, є соціальною та правовою державою, тобто такою, у якій забезпечується соціальна безпека громадян й створюються необхідні і достатні умови для реалізації соціальних прав людини та громадянина, а також така, у якій встановлено верховенство права, про що свідчить стаття 1 Конституції України [5]. Разом із тим Франція є такою соціальною та правовою державою по факту, а Україна більшою мірою лише декларує такі цілі. Більше того, французька система соціального захисту вважається однією з найдосконаліших систем в Європі та світі, адже вона задовольняє такі основні потреби, як захист від безробіття, охорону здоров'я, забезпечення у старості та захист сім'ї. Як свідчать статистичні дані, Франція посідає друге місце серед європейських країн за обсягами витрат державного бюджету на соціальну сферу, причому витрати становлять 30% бюджету [24, с. 104]. Для того щоб бути сучасною європейською державою та членом європейської спільноти, в Україні мають забезпечуватись права людини та здійснюватися їх

захист, цінність людського життя і здоров'я має першочергово забезпечуватись державою, соціально-економічні потреби мають забезпечуватись у тих розмірах та обсягах, щоб задовольняти потреби населення. В Україні такі цілі декларуються у вищезгадуваній статті 1 Конституції України [5], а також у статтях 46, 47 та 48 цього ж нормативно-правового акта. Згідно з положеннями Основного Закону, Україна є соціальною державою, як і будь-яка розвинена європейська країна, до співпраці з якими прагне наша держава. Але разом із тим очевидно, що рівень соціального забезпечення населення України є значно нижчим, аніж у європейських країнах. Тому в умовах потреби адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, належного забезпечення прав людини, поваги до цінності її життя і здоров'я, а також соціально-економічного забезпечення на рівні європейських стандартів важливо здійснити аналіз національних особливостей соціального законодавства різних європейських держав, а Франція у цьому контексті є одним із найвдаліших прикладів.

Питання, пов'язані із дослідженням законодавства Франції у різних сферах, регулярно досліджуються у працях вітчизняних науковців. Прикладами таких праць, близьких до тематики нашого дослідження, є роботи таких науковців, як: А.О. Більцан «Розвиток соціального захисту населення: історична довідка» [1], О.В. Борисюк «Імплементация зарубіжних моделей соціального страхування до вітчизняних реалій» [2], Г.В. Григораш, Т.Ф. Григораш, В.Я. Олійник, І.Т. Субачов «Системи соціального страхування зарубіжних країн» [3], О.І. Грициняк «До питання аналізу зарубіжного досвіду соціального забезпечення та можливості його впливу на відтворення робочої сили в Україні» [4], М.М. Любецька «Аналіз зарубіжного досвіду надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах» [7], Л.О. Нікілева «Порівняльна характеристика фінансових моделей соціального забезпечення та захисту населення в «країні і світі» [8], О.В. Романець «Система соціального захисту: досвід Франції» [23], Т.В. Салькова «Досвід державного управління системою пенсійного забезпечення (на прикладі Франції)» [24], О.В. Тищенко

«Досвід соціального забезпечення населення в провідних країнах Європейського Союзу» [26], О.В. Чернявська «Класифікація національних моделей пенсійного забезпечення; зарубіжний досвід та вітчизняна практика» [27], Є.П. Яригіна «Соціальне забезпечення сімей з дітьми: міжнародний досвід та українська модель» [28], Л.В. Ярова «Французький та британський досвід систем соціального захисту» [29] тощо. Разом із тим більшість з них мають загальний та переважно інформативний характер і не містять конкретних пропозицій для удосконалення законодавства України шляхом запозичення досвіду цієї держави. Тому проведення відповідних досліджень не втрачає доцільності.

Мета дослідження – аналіз соціального законодавства Франції, визначення його позитивних і негативних аспектів; співвідношення із соціальним законодавством України; виділення напрямів запозичення та формулювання пропозицій удосконалення законодавства України.

Французька модель соціального забезпечення населення заслужено вважається однією з найдревніших серед тих, що функціонують нині. Вона розпочала свій розвиток у середині XVIII ст., коли почало набувати поширення добровільне страхування робочих та їхніх родин. Оскільки добровільне страхування переважно лягало на плечі робітників і обтяжувало їхній бюджет, то воно було доступне лише забезпеченим верствам населення. У зв'язку з цим виникла необхідність організації нової форми соціального страхування – у вигляді обов'язкового страхування, завдання якого було усунення недоліків добровільного страхування, зокрема обмеженості поширення і малої інтенсивності наданої допомоги [1, с. 10]. У цьому аспекті Франція була однією з перших держав, у якій соціальне забезпечення зародилось у формах, в яких воно функціонує нині.

Натепер у світі є декілька моделей соціального захисту. Францію прийнято відносити до змішаної, адже вона займає проміжне становище між двома концептуальними моделями, сформованими західним суспільством. Французька модель дістала назву консервативно-корпоративістської, або франко-німецької, і фактично являє собою поєднання двох інших моделей – беверіджиської та бісмаркської [4, с. 97]. Перша, беверіджиська модель, передбачає державний перерозподіл доходів від більш багатих до бідних прошарків суспільства шляхом стягування податків і проведення цільових державних програм. Таким чином, державна соціальна політика охоплює все суспільство і має метою боротьбу з бідністю [23, с. 409]. Актуальність її положень для Франції варто пов'язати з тим, що французький уряд перебував у Великобританії під час Другої світової війни. Під впливом доповіді У. Беверіджа було опубліковано Устав На-

ціональної ради Опору (*Charte du Conseil National de la Resistance*, 1944), який закликав до організації «системи повного соціального забезпечення, покликаної гарантувати всім громадянам засоби для підтримки існування з моменту втрати ними можливості добувати їх своєю працею...» [1, с. 12]. Як наслідок, доповідь У. Беверіджа була використана у післявоєнні роки під час формування соціальної політики урядами багатьох європейських держав, у тому числі і Франції. Друга, бісмаркська модель, передбачає фінансування соціальних програм шляхом особливих відрахувань працюючих членів суспільства і поширюється виключно на них. Її мета – подолання матеріальних та соціальних труднощів працюючих. Першу модель можна охарактеризувати як ліберально-солідарну, другу – як консервативно-корпоративну.

З часу виникнення французька система соціального захисту визначила свою мету виходячи з «беверіджиської» концепції, а засоби її досягнення мали «бісмаркський» характер [23, с. 409]. Ця модель поширилась на Францію, оскільки більшість дослідників пов'язують виникнення повноцінної системи обов'язкового державного соціального страхування в другій половині XIX ст. з діяльністю німецького канцлера Отто фон Бісмарка та прийняттям у Німеччині законів щодо соціального страхування населення. Основними ідеями моделі Бісмарка були такі: соціальне забезпечення базувалося виключно на праці, а тому обмежувалось лише особами, які зуміли заслужити право на соціальне забезпечення своєю працею; обов'язкове соціальне забезпечення було передбачене лише для тих найманих працівників, заробітна плата яких є нижчою за визначену мінімальну суму, тобто для тих, хто не може користуватися індивідуальним страхуванням; соціальне забезпечення було побудоване на методології страхування, що встановлює паритетне співвідношення між внесками найманих працівників та працедавців, а також між виплатами й внесками; соціальним забезпеченням управляють самі працедавці та наймані працівники; соціальне страхування було обов'язкове для всіх працюючих осіб [1, с. 11-12]. Тобто специфіка французької моделі соціального забезпечення населення полягає у тому, що в ньому одночасно беруть участь і державний, і недержавний сектори економіки. З одного боку, мають місце високі видатки на соціальні програми, що перевищують середній рівень по Європейському Союзу. Так, із 1970 до 2003 року видатки на соціальний захист у Франції зросли з 17,5 до 30,9% [8, с. 78]. З іншого боку, суттєвий внесок для функціонування такої системи здійснюють працюючі особи, які одночасно фінансують соціальні програми, які поширюються на всіх громадян, а також фінансують ті програми, які спрямовуються виключно на них.

У середині минулого століття система соціального забезпечення Франції пережила суттєве реформування. Поступово заходів, що здійснювались державою, ставало не досить. Позначились темпи розвитку світової економіки, зростали вимоги до кваліфікації найманої праці, і відповідно, зростав рівень безробіття, не вистачало коштів, щоб забезпечувати всіх громадян, які цього потребували, а число осіб, охоплених різними соціальними допомогоюми, збільшувалось. Оскільки надходжень у бюджет, джерелом яких в основному є податок з доходів, було не досить, то у 1991 році був введений загальний соціальний внесок, а у 1996 році – внесок на погашення соціальної заборгованості. Завдяки цим заходам збільшився обсяг зборів з інших видів доходів [23, с. 410]. Як наслідок, було сформовано ту модель соціального забезпечення населення, яка натеper є зразком для багатьох країн світу.

Загалом, аналізуючи питання співвідношення українського соціального законодавства та соціального законодавства Франції, варто зазначити таке. Соціальне законодавство України натеper становлять Конституція України [5] та низка спеціальних законодавчих актів [12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22]. Втім, як демонструє приклад більш розвинених держав Європи, у тому числі й Франції, всі перераховані нормативно-правові акти замінює один спеціальний законодавчий акт або декілька таких актів. У Франції функціонує Кодекс соціального забезпечення 1956 року, яким визначено, що соціальне забезпечення захищає працівників та членів їхніх сімей від будь-яких ризиків, які можуть позбавити їх можливості заробляти на життя. Кодексом закріплено такі види соціального страхування: страхування по хворобі, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, страхування по старості, страхування на випадок безробіття, сімейне страхування тощо. Втім, Кодекс соціального забезпечення не є єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом у досліджуваній галузі суспільних відносин. Так, І.В. Новосельська відзначає, що, окрім Кодексу соціального забезпечення, також Кодекс взаємного страхування 2000 року містить норми, що регулюють соціальне забезпечення населення. Окремі положення про соціальне забезпечення містяться у Трудовому кодексі, Кодексі цивільних і військових пенсій державної служби тощо [9, с. 44]. Тобто соціальне законодавство Франції натеper становить значно менша кількість нормативно-правових актів. При цьому більшість норм соціального законодавства закріплені у рамках одного нормативно-правового акта – Кодексу соціального забезпечення. Звернемо увагу на те, що в Україні мали місце неодноразові спроби прийняти аналогічний нормативно-правовий акт. Наприклад,

у 2012 році ініціатором такого законопроекту виступив народний депутат А.В. Яценко [25]. Втім, проект згодом було відкликано. І як наслідок, нині в Україні функціонує механізм, врегульований значно більшим числом нормативно-правових актів порівняно з європейськими державами, та Францією у тому числі.

Тож, зробимо висновок про те, що ще одним напрямом запозичення досвіду Франції є прийняття Соціального кодексу України. Із прийняттям такого нормативно-правового акта кожна особа матиме змогу знайти в одному акті (Соціальному кодексі України) захист прав і свобод, а його структуру доцільно сформулювати на основі міжнародних норм, визначених Європейською соціальною хартією, Європейським кодексом соціального забезпечення, практикою європейських країн, зокрема Франції.

У Франції соціальні послуги здійснюються за різними напрямками діяльності з метою допомоги адресним групам відповідно до стандартів життя. Надання соціальних послуг здійснюється через комплексну структуру державного забезпечення з великою чисельністю децентралізованих послуг регіональної та окружної влади й соціальних і соціально-медичних установ. Як витікає з аналізу наукової літератури, система соціального забезпечення громадян у Франції включає: 1) пенсійне забезпечення; 2) медичне забезпечення; 3) систему підтримки сім'ї; 4) допомогу по безробіттю.

Пенсійне забезпечення. Державна пенсійна система по старості, яка охоплює основну масу пенсіонерів, являє собою складне багатоярусне утворення. Починаючи із 90-х років і дотепер у країні діє близько 100 базових та понад 300 додаткових режимів пенсійного забезпечення. Пенсійна система складається з п'яти підсистем: базові режими для найманих працівників, додаткові режими, спеціальні режими для окремих категорій зайнятих, базові режими для ненайманих працівників, додаткові (факультативні) режими [24, с. 105]. Кожна з них має свою специфіку, що проявляється у фінансуванні, віці виходу на пенсію, тривалості страхового стажу для отримання повної пенсії, а також методиці вирахування розміру пенсії. У цьому аспекті пенсійна система Франції відрізняється від української, у якій передбачено трудові пенсії, пенсії за віком, по інвалідності, в разі втрати годувальника, за вислугу років [21]. Також пенсійна система України складається із трьох підсистем – солідарної, накопичувальної та системи недержавного пенсійного забезпечення [16].

Фінансування базового режиму здійснюється в основному за рахунок соціальних внесків підприємців (8,2% фонду заробітної плати) і найманих працівників (7,6% від зарплати) [23, с. 410]. Окрім основних базових режимів, діють обов'язкові додаткові режими страхування, які об'єднують

різні професійні категорії працюючих. Частину коштів становлять відсотки від розміщення вільних фінансових ресурсів, яке здійснюється Центральним агентством установ соціального страхування. Пенсії колишніх працівників залежать від відрахувань нинішніх робітників, тобто тих, хто працює сьогодні та отримує зарплату в тій же компанії, галузі чи країні загалом. При цьому варто звернути увагу на те, що суттєвою особливістю пенсійної системи Франції залишається висока норма заміщення, тобто великий розмір пенсії порівняно з попередньою зарплатнею. Розмір пенсій становить 78% для чоловіків та 72% для жінок від суми попередньої заробітної плати [24, с. 108]. Як наслідок, такий рівень пенсій дає змогу населенню Франції зберігати фактично той самий рівень життя і після виходу на пенсію.

Звернемо увагу на те, що це стало можливим завдяки підвищенню пенсійного віку, внаслідок змін до пенсійного законодавства у жовтні 2010 року. Раніше французи виходили на пенсію в 60 років, якщо вони платили пенсійні відрахування протягом 40,5 року, і в 65 років, якщо платили відрахування менше цього періоду, після підвищення – в 62 і 67 років. Окрім того, необхідний термін виплати відрахувань до 2018 р. становитиме 42 роки, і при цьому вік виходу на пенсію чоловіків і жінок однаковий [24, с. 105]. Варто зазначити, що для України натеper підвищення пенсійного віку не є доречним з огляду на вищий рівень смертності. Наприклад, із 100 тис. осіб віком 20-64 роки у 2013 році не доживали до 65 років 39,7% чоловіків в Україні [6, с. 57]. Ці дані свідчать про те, що навіть за нинішнього пенсійного віку значна частина громадян не доживає до його настання. Збільшивши пенсійний вік на основі французького досвіду до 62 і 67 років, частка громадян, які доживатимуть до пенсії, зменшиться ще суттєвіше.

Отже, пенсійна система Франції характеризується такими особливостями: 1) складність системи пенсійного забезпечення, яку становлять 100 базових та понад 300 додаткових режимів, а також п'яти підсистем; 2) пенсії колишніх працівників залежать від відрахувань нинішніх робітників, тобто тих, хто працює сьогодні та отримує зарплату в тій же компанії, галузі чи країні; 3) великий розмір пенсії порівняно з попередньою зарплатнею; 4) високий пенсійний вік.

Медичне забезпечення. У Франції діє ефективна система медичного страхування, яка охоплює 80% населення країни. Фінансування системи охорони здоров'я у Франції здійснюється в основному за рахунок трьох джерел фінансування: загального бюджету, обов'язкового медичного страхування (основне джерело фінансування), особистих коштів громадян [3, с. 119]. Провідну роль відіграє обов'язкове медичне страхуван-

ня, в рамках якого працівники та підприємства в обов'язковому порядку регулярно сплачують внески до страхової каси. Як наслідок, усі жителі Франції, навіть бідні та бездомні, мають право на страховий мінімум медичних послуг.

Медичне страхування є обов'язковим і оплачується працівником (1/4) і роботодавцем (3/4). Кожна особа у Франції, що має роботу, зобов'язана відраховувати кошти в національну систему соціального забезпечення, і без будь-якого винятку будь-яка особа – француз чи іноземець, працюючий і безробітний – має право на користування її благами. У разі серйозної і тривалої хвороби, а також у разі хвороб, що потребують дорогого лікування і хірургічного втручання, страхування ризику повне, тобто хворим витрати відшкодовуються повністю. Страховка виплачується частково у разі нескладних захворювань або так званих витрат по комфорту [23, с. 411]. Здійснюється обов'язкове страхування навіть студентів та школярів.

Із 1998 року фінансування охорони здоров'я здійснюється не тільки шляхом утримань із фонду заробітної плати найманих працівників на підприємствах, але і за рахунок податку на сукупний дохід через введення єдиного соціального внеску. Цей спосіб реформування зменшує пряму негативну дію на економічну активність, але оскільки безпосередньо відображається на сімейному доході, і, як наслідок, на купівельній здатності населення. Національне зібрання щорічно затверджує єдиний «державний цільовий показник у галузі медичного страхування», тобто загальну межу витрат на медичне страхування. У відповідності до його рішень державні органи укладають угоди з касами соціального забезпечення, і зокрема, з Національною касою страхування по хворобах. Каса, своєю чергою, укладає угоди з лікарями та іншими співробітниками системи охорони здоров'я [23, с. 411-412]. Як наслідок, система функціонує таким чином: пацієнт, попередньо записавшись на прийом до лікаря, платить йому за візит і за всі види медичних послуг: аналізи, консультації тощо. Лікар заповнює спеціальний лист, на основі якого пацієнт отримує в касі страхування повну або часткову компенсацію. Безкоштовні медичні послуги надаються інвалідам та важкохворим, які не мають коштів на лікування [3, с. 119]. За умов стандартних розцінок компенсується 80% вартості лікування та від 80 до 40% вартості ліків залежно від ступеня їх медичної необхідності. Необов'язкові ліки не оплачуються. Звичайна вартість візиту до лікаря становить 20 євро, але може бути вищою залежно від кваліфікації лікаря. У разі важкого захворювання, включно з хворобами, пов'язаними зі старістю, страхування покриває 100% вартості лікування та ліків. «Carte vitale» слугує грошовим еквівалентом. Ліки, які виписуються лікарем, можна без проблем купити в будь-якій французькій аптеці.

Управління системою медичного страхування здійснюється за принципом паритету: кожне регіональне відділення («каса») має свою керівну раду, що складається з представників профспілок та спілок працедавців у співвідношенні 50/50. У разі суперечностей держава виступає арбітром. Приватні внески пацієнтів дуже обмежені, фінансування має переважно суспільний характер [23, с. 412-413].

Окрім страхових кас, у Франції є численні товариства взаємодопомоги, які здійснюють додаткові види страхування, наприклад, оплату медикamentозної та стоматологічної допомоги. Такі товариства беруть участь у сплаті рахунків своїх членів первинним страховим касам або пропонують своїм членам допомогу щодо догляду за людьми похилого віку. Діяльність товариств взаємодопомоги координується національною федерацією. Крім того, Франція має розгалужену сітку приватних страхових компаній [3, с. 120]. Це дає змогу зробити висновки про те, що у Франції обов'язкове і добровільне медичне страхування розвиваються паралельно.

Таким чином, система медичного забезпечення, сформована у Франції, характеризується такими особливостями: 1) обов'язковість медичного страхування; 2) фінансування охорони здоров'я здійснюється шляхом утримань із фонду заробітної плати найманих працівників на підприємствах та за рахунок податку на сукупний дохід через введення єдиного соціального внеску; 3) високий рівень компенсацій; 4) паралельний розвиток обов'язкового і добровільного медичного страхування.

Система підтримки сім'ї. Важливим складником системи соціального забезпечення Франції є система підтримки сім'ї. Фінансування сімейних допомог здійснюється переважно за рахунок підприємств, внески яких починаючи з 1990 року розраховуються з усього фонду виплаченої заробітної плати. Ці внески, а також частка держави перерозподіляються Національною касою сімейних допомог, а також допомог цільового характеру, наприклад, на оплату житла і працевлаштування. Система підтримки сім'ї гарантує фінансову допомогу всім французьким сім'ям незалежно від доходів, а також додаткові послуги, наприклад, оплату дитсадків (відповідно до доходів). Сім'я, що очікує дитину, отримує близько 2 тисяч євро, які виплачуються в три етапи (перші дві виплати до обов'язкового відвідування жінкою лікаря, третя до народження дитини). Надалі і до досягнення дитиною 20 років сім'я отримує на неї щомісячну допомогу (близько 100 євро на кожного з двох і більше дітей) [23, с. 413].

Отже, зробимо висновок, що система підтримки сім'ї у Франції має такі особливості: 1) фінансування сімейних здійснюється переважно за рахунок внесків з фонду виплаченої заробітної плати підприємств; 2) здійснюється у формі допомог цільового характеру, наприклад, на оплату

житла і працевлаштування, оплату дитсадків і канікулярних центрів; 3) високий рівень допомоги, що значно вищий, ніж в Україні.

Допомоги по безробіттю. У Франції більш високий, ніж у середньому по Євросоюзу, рівень безробіття, що коливається в межах від 8,5 до 12%. Це найбільш болюча проблема для французького суспільства, бо вона торкається тих, хто взагалі не має роботи, і тих, хто працює за трудовим контрактом з визначеним терміном. З метою створення робочих місць з початку 70-х років стали здійснюватися заходи економічного і соціального характеру щодо скорочення безробіття. Перші з них були спрямовані на збереження підприємствами чисельності персоналу або залучення нових працівників. Держава бере на себе (повністю або частково) відрахування внесків у фонди соціального забезпечення тих підприємств, які зобов'язуються створити робочі місця. Заходи соціального характеру полягали у варіюванні умов і тривалості праці, поширенніям дострокового виходу на пенсію в галузях, що переживали кризу. Окрім того, поширення набула практика роботи на півставки чи часткова зайнятість, а також оплата навчання і перекваліфікації безробітних [23, с. 413-414].

Допомоги по безробіттю виплачуються особам, які втратили роботу через Національний міжпрофесійний торгово-промисловий центр зайнятості (ЮНЕДІК). Є категорія безробітних, що не мають права на пряму матеріальну допомогу, оскільки вони не працювали і не робили відрахувань у страхові фонди. Щодо таких осіб застосовуються виплата допомоги на працевлаштування, призначеної для сприяння в пошуках роботи чи повернення до неї, що надає їй новаторський соціальний характер. Допомога фінансується переважно державою і розподіляється через каси сімейних допомог. Боротьба проти бідності стала загальнонаціональним завданням і об'єднала широкі верстви населення навколо представників спеціалізованих закладів і державних органів, які впроваджують у життя масштабну програму, спрямовану на забезпечення кожному доступу до основних прав (зайнятість, житло, охорона здоров'я, освіта, культура) і запобігання ситуаціям, що призводять до виключення із суспільного життя [23, с. 414].

Отже, французька система допомоги по безробіттю має такі особливості: 1) передбачає допомоги по безробіттю для тих осіб, які втратили роботу, та допомоги на працевлаштування для тих осіб, які не працювали і не робили відрахувань у страхові фонди; 2) цей вид допомоги фінансується переважно державою.

Таким чином, здійснене дослідження дає змогу зробити висновок про те, що до особливостей французької системи соціального забезпечення населення варто віднести такі:

1. Розгалужену складну систему видів соціального страхування. Для порівняння в Україні передбачено декілька схем соціального страхування, наприклад, соціальне страхування на випадок безробіття, соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності, соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, пенсійне страхування. Тобто і французька, і українська модель є у схожій мірі різноплановими.

2. Розвинену систему сімейних виплат. В Україні Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-ХІІ [12] передбачено такі види допомоги: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами; допомога при народженні дитини; допомога при усиновленні дитини; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомога на дітей одиноким матерям; допомога на дітей, хворих на тяжкі захворювання тощо. Тобто в Україні також встановлено доволі масштабну систему сімейних виплат. Проте французька система суттєво відрізняється від української та від будь-якої іншої моделі соціальної допомоги сім'ям. Так, фінансування допомоги сім'ям здійснюється переважно за рахунок підприємств, внески яких починаючи з 1990 року розраховуються з усього фонду виплаченої заробітної плати. Ці внески, а також частка держави перерозподіляються Національною касою сімейних допомог, спеціально створеною для функціонування цього виду забезпечення. Система підтримки родини гарантує фінансову допомогу французьким родинам, незалежно від їхніх статків, а також додаткові послуги [23, с. 413]. Утім, головна особливість французької системи сімейних виплат все ж полягає у розмірах цих виплат.

3. Значну роль додаткових систем соціального захисту, особливо у сфері пенсійного й медичного страхування. Прикладами додаткових систем соціального захисту, які функціонують в Україні, є недержавні пенсійні фонди, а також накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. У Франції також функціонують подібні механізми, набула розвитку система медичного страхування. Звернемо увагу на те, що в Україні подібні додаткові системи лише запроваджуються. Наприклад, із прийняттям в Україні законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [16] та «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV [18] було передбачено встановлення трьохрівневої пенсійної системи в Україні. Однією із цих підсистем визначено накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Під час прийняття цих нормативно-правових актів передбачалось, що накопичувальна система загаль-

нообов'язкового державного пенсійного страхування буде введена в дію у 2012 році, а її сутність полягатиме у спрямуванні частини обов'язкових пенсійних відрахувань на персональні рахунки громадян. Ці кошти будуть інвестуватися в українську економіку, а інвестиційний дохід збільшуватиме розмір майбутніх пенсійних виплат. Проте запрацювала вона лише з початку 2019 року, згідно з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII [11]. Щодо недержавних пенсійних фондів вони в Україні функціонують порівняно давно, проте не набули поширення. Як свідчить статистика, станом на 31.12.2017 року в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 64 недержавні пенсійні фонди. Кількість осіб, задіяних у системі недержавного пенсійного страхування, станом на 31.12.2017 року становила 840,8 тисячі осіб [10, с. 1-2]. Тобто, незважаючи на доволі тривалий період існування недержавного пенсійного забезпечення, ним охоплена незначна частина населення України. Тому доречним буде висновок, що розвиток додаткових систем соціального захисту населення в Україні є значно нижчим, аніж у Франції, але натепер наша держава розвивається в цьому напрямі.

4. Управління соціальним захистом у Франції організовано ієрархічно у вигляді діючих на національному й регіональному рівнях страхових кас, відповідальних за конкретний вид соціального захисту. В Україні згідно з нормами Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [17] органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, є Фонд соціального страхування України, та який є аналогом страхових кас, які функціонують у Франції. На місцевому рівні діють відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України. Проте французькі страхові каси відрізняються від Фонду соціального страхування, передусім у контексті управління ними. Так, і Фонд, і страхові каси є самоврядними організаціями, проте якщо управління страховими касами здійснюється представниками застрахованих і роботодавців, то управління Фондом здійснюється, окрім представників застрахованих осіб та роботодавців, ще й державою. Тобто самоврядність та автономність цього органу в Україні є обмеженою, адже у його управлінні задіяний державний елемент.

5. Систематизація соціального законодавства, зокрема прийняття Кодексу соціального забезпечення. В Україні порівняно з Францією діє значно масштабніша система соціального законодавства. Як наслідок, пересічному громадянину проблематично розібратись у тих можливостях, які йому надаються державою. Тому у цьому аспекті

вважаємо французьке соціальне законодавство досконалішим за українське.

6. Високий рівень фінансування соціальної допомоги, який є одним із найвищих у Європі, при чому за рахунок переважно внесків соціального страхування. По суті, залучення коштів до системи соціального забезпечення в Франції здійснюється у той самий спосіб, що і в Україні, а відповідні каси є аналогами тих фондів, які функціонують у нашій державі. Втім, враховуючи рівень економічного розвитку Франції, рівень заробітних плат, відсутність тіншових заробітних плат, кошти, які перерозподіляються на соціальні потреби, у Франції є значно більшими. Тому зробимо висновок, що досягнення такого рівня соціального забезпечення населення, який є притаманним для Франції, насамперед потребує створення таких економічних можливостей, які є у цій державі.

Проаналізувавши такі загальні особливості системи соціального забезпечення громадян у Франції, зробимо висновок, що Україні насамперед варто розвивати додаткові системи соціального захисту, особливо у сфері пенсійного й медичного страхування (зокрема, накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавне пенсійне страхування, а також звернути увагу на досвід Франції у сфері медичного страхування). Це дасть змогу збільшити розмір пенсійного забезпечення населення, а також зменшити бюджетне навантаження, адже натепер дефіцит Пенсійного фонду України компенсується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Загалом, аналіз специфіки соціального забезпечення населення у Франції продемонстрував, що Франція справді є соціальною державою не лише декларативно, але й по факту. Питанням, присвяченим соціальній допомозі населення, присвячується серйозна увага з боку французького законодавця. Порівнюючи систему соціального забезпечення України та Франції, не можна зробити однозначний висновок про те, що українська модель гірша. В Україні так само функціонує масштабна система пенсійного забезпечення, яка дає можливість суттєво збільшувати розмір пенсійного забезпечення, що надається державою. Так само в Україні велика увага приділяється захисту сім'ї та боротьбі з бідністю й безробіттям. Але у Франції функціонують такі фінансові механізми, які надають можливість залучати у систему соціального забезпечення суттєві кошти за рахунок внесків на соціальне страхування. В Україні натепер такі можливості є, проте з огляду на низький розмір заробітних плат та наявність тіншового ринку праці залучення такого обсягу коштів у систему соціального забезпечення нині неможливе. Тому насамперед для нашої держави важливо проаналізувати та застосувати досвід

побудови різноманітних економічних механізмів, які є характерними для Франції.

Також, на нашу думку, досвід формування моделі соціального забезпечення Франції є корисним для України в таких напрямках:

1) розвиток додаткових систем соціального захисту, особливо у сфері пенсійного й медичного страхування (зокрема, накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, недержавне пенсійне страхування та медичне страхування);

2) прийняття Соціального кодексу України.

Звернемо увагу на те, що розвиток додаткових систем соціального захисту в Україні вже відбувається. Проте натепер пройшло занадто мало часу для того, щоб робити висновки щодо ефективності накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, недержавного пенсійного страхування та медичного страхування. Втім, усе ж звернемо увагу на незначний рівень залучення громадян до таких систем. Щодо питання прийняття Соціального кодексу України, то воно періодично порушується, нині є відповідні законопроекти, тож можна зробити висновок, що рано чи пізно це питання буде вирішене. А тому завдання вітчизняних науковців – продовжувати дослідження позитивного досвіду більш розвинених держав, у тому числі й Франції.

Література

1. Більцан А.О. Розвиток соціального захисту населення: історична довідка. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2013. № 2. С. 9-14.
2. Борисюк О.В. Імплементация зарубіжних моделей соціального страхування до вітчизняних реалій. *Молодий вчений*. 2017. № 4. С. 5-8.
3. Григораш Г.В., Григораш Т.Ф., Олійник В.Я., Субачов І.Т. Системи соціального страхування зарубіжних країн: навчальний посібник. Дніпропетровськ: ДДФА, 2007. 146 с.
4. Грициняк О.І. До питання аналізу зарубіжного досвіду соціального забезпечення та можливості його впливу на відтворення робочої сили в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство* / голов. ред. М.М. Палінчак. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 7. Ч. 1. С. 96-99.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996 р. № 30. Ст. 141.
6. Левчук Н.М. Здоров'я і тривалість життя в Україні у контексті формування передумов інноваційної зайнятості. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1. С. 54-65.
7. Любецька М.М. Аналіз зарубіжного досвіду надання соціальних послуг, здійснення соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2018. № 19. С. 109-116.
8. Нікілева Л.О. Порівняльна характеристика фінансових моделей соціального забезпечення та захисту населення в Україні та світі. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки*. 2011. № 3. С. 76-82.

9. Новосельська І. Кодифікація законодавства України із соціального забезпечення / І. Новосельська, М. Русе. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 43-45.

10. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2017. URL: https://www.nfp.gov.ua/files/17_Dep_Repetska/NPF_IV_kv%202017.pdf.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 40-41. Ст. 383.

12. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 02.02.1993. № 5. Стаття 21.

13. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 № 1768-III. *Відомості Верховної Ради України* від 01.09.2000. № 35. Стаття 290.

14. Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю : Закон України від 16.11.2000 № 2109-III. *Відомості Верховної Ради України* від 05.01.2001. № 1. Стаття 2.

15. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю : Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 20.08.2004. № 33-34. С. 1354. Стаття 404.

16. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 12.12.2003. № 49. Стаття 376.

17. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47. Ст. 403.

18. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 28.11.2003. № 47. Стаття 372.

19. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 21.05.1991. № 21. Стаття 252.

20. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні : Закон України від 16.12.1993 № 3721-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 25.01.1994. № 4. Стаття 18.

21. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 21.01.1992. № 3. Стаття 10.

22. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 09.11.1993. № 45. Стаття 425.

23. Романець О.В. Система соціального захисту: досвід Франції. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Економіка. 2012. Вип. 10. Ч. 2. С. 408-416.

24. Салькова Т.В. Досвід державного управління системою пенсійного забезпечення (на прикладі Франції). *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління при Президентові України. Вип. 1 (50) : у 2 ч. / заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 103-109.

25. Соціальний кодекс України : проєкт Закону України № 11061 від 02.08.2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=pf3511=44133.

26. Тищенко О.В. Досвід соціального забезпечення населення в провідних країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 2 (2). С. 76-81.

27. Чернявська О.В. Класифікація національних моделей пенсійного забезпечення; зарубіжний досвід та вітчизняна практика / О.В. Чернявська, О.А. Горбунова. *Економіка та держава*. 2013. № 2. С. 38-44.

28. Яригіна Є.П. Соціальне забезпечення сімей з дітьми: міжнародний досвід та українська модель : монографія. Харків : Монолит, 2016. 196 с.

29. Ярова Л.В. Французький та британський досвід систем соціального захисту. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер. : Політологія. 2011. Т. 175, Вип. 163. С. 118-121.

Анотація

Малюга Л. Ю. Соціальне забезпечення населення у Франції: зміст та шляхи вдосконалення соціального законодавства України. – Стаття.

Євроінтеграційні процеси в Україні зумовили актуалізацію питань, пов'язаних з удосконаленням вітчизняного законодавства та приведенням його у відповідність до стандартів, характерних для провідних європейських держав. Однією з таких держав є Франція, чий досвід законотворення традиційно досліджується вітчизняними науковцями.

Соціальна сфера в Україні традиційно визнається однією з найпроблемніших. Формування високоякісного та ефективного соціального законодавства натеper є однією з головних задач, поставлених перед державою, і одним із можливих напрямів його удосконалення є використання позитивного досвіду більш розвинених держав. У Франції сфера соціального забезпечення перебуває на якісно вищому рівні порівняно з Україною, що підтверджується наявністю відповідних досліджень. Вітчизняні науковці часто звертаються до аналізу особливостей соціального законодавства Франції, втім переважно без формулювання пропозицій удосконалення соціального законодавства України. Франція характеризується високими соціальними стандартами та багатовіковим досвідом законотворення, а отже, для України важливо спиратись на досвід таких країн.

Мета цієї статті – здійснити аналіз соціального законодавства Франції, визначити його позитивні і негативні аспекти, порівняти соціальне законодавство Франції із соціальним законодавством України, виділити напрями запозичення позитивного досвіду та сформулювати пропозиції щодо удосконалення соціального законодавства України.

Під час дослідження нами встановлено, що система соціального забезпечення Франції є однією з найдосконаліших у Європі та є зразком для нашої держави. Ми дійшли висновку, що досвід соціального забезпечення у Франції є корисним для України в аспекті систематизації законодавства, а також розвитку додаткових систем соціального забезпечення.

Ключові слова: право на соціальний захист, соціальне законодавство, законодавство Франції, соціальне законодавство Франції, удосконалення соціального законодавства України.

Summary

Milyuga L. Yu. Social security of the population in France: the content and ways of improving the social legislation of Ukraine. – Article.

European integration processes in Ukraine have actualized issues related to the improvement of domestic legislation and bringing it in line with the typical standards

of the leading European states. One such state is France, whose experience of lawmaking has traditionally been investigated by domestic scientists.

The social sphere in Ukraine is traditionally recognized as one of the most problematic. The formation of high-quality and effective social legislation is one of the main tasks set before the state, and one of the possible directions for its improvement is to use positive experience of more developed countries. In France the social welfare field is at a high level in comparison with Ukraine, which is confirmed by the availability of relevant research. Domestic scholars often turn to the analysis of the social legislation of France, however, without formulating proposals for improving the social legislation of Ukraine. France is characterized by high social standards and centuries-long experience of lawmaking, and therefore it is important for Ukraine to rely the experience of such countries.

The purpose of this article is to analyze the social legislation of France, to determine its positive and negative aspects, to compare the social legislation of France with the social legislation of Ukraine, to allocate directions of borrowing positive experience and to formulate proposals for the improvement of social legislation of Ukraine.

During the study, we found that France's social security system is one of the most advanced in Europe and is a model for our state. We came to the conclusion that the experience of social security in France is useful for Ukraine in the aspect of systematization of legislation, as well as the development of additional social security systems.

Key words: right to social protection, social legislation, legislation of France, social legislation of France, improvement of social legislation of Ukraine.

УДК 342. 951:(477)

Л. М. Руснак
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін
ПВНЗ «Буковинський університет»

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОНЯТТЯ «ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я»

Постановка проблеми. Право на охорону здоров'я є невід'ємним правом людини. Це право кожного, що задеклароване як на міжнародному рівні, так і на національному. Важливість забезпечення цього права в Україні зростає з кожним днем. Це пов'язано з нестабільною та мінливою політикою держави у сфері охорони здоров'я, а також із соціальними та економічними чинниками, що мають першочергове значення для зміцнення, відновлення і підтримання стану здоров'я кожного, адже рівень забезпеченості фінансовими ресурсами безпосередньо впливає на якість та своєчасність надання особі медичної допомоги. Україна на сьогоднішній день перебуває у стані реформування системи охорони здоров'я, тому під час розробки законопроектів, програм або стратегій розвитку зазначеної сфери необхідно врахувати особливості економічного стану держави, демографічну ситуацію, наявність збройного конфлікту на Сході України, нерівність у фінансовій забезпеченості тощо.

Аналіз дослідження проблеми. Різні питання стосовно визначення поняття «охорона здоров'я», формування системи охорони здоров'я були предметом наукових досліджень багатьох авторів, таких як Ю.П. Битяк, В.В. Воробйов, Ю.В. Герус, Д.В. Карамішев, Н.І. Карпшин, О.М. Клименко, М.І. Мороз, В.Ф. Москаленко, В.М. Пономаренко, Л.М. Немець, М.Ю. Поворозник, Т.Г. Погребський, Т.Д. Сіташ, Т.М. Смірнова, О.Р. Ситенко, О.М. Шамич, С.І. Юрій, С.О. Ютовець, Н.П. Ярош та ін.

Як показує аналіз опрацьованої нами наукової літератури, необхідність дослідження правової природи поняття «охорона здоров'я» та історії формування системи, науковцями увага приділялась не достатньо. Тому **метою статті** є проведення загальнотеоретичного аналізу на предмет визначення поняття «охорона здоров'я» та історії формування системи охорони здоров'я, що спрямовано на виконання законів шляхом розробки та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Виклад основного матеріалу. Життя і здоров'я – найвищі первинні соціальні цінності, на основі яких формуються, визначаються й оцінюються всі інші орієнтири і блага сучасного суспільства, і які відображають біосоціальне буття людини. Визнання здоров'я як важливої гуманітарної цінності означає повагу до прав людини, а також рівність і соціальну справедливість. Здоров'я є

природним, невідчужуваним і невід'ємним благом, без якого тією чи іншою мірою втрачають значення інші цінності, оскільки нездорова людина так чи інакше обмежена у своїй фізіологічній і соціальній активності, у спілкуванні, у побуті, у виборі місця проживання, в освіті та трудовій діяльності тощо. Здоров'я є однією з найважливіших потреб і прагнень людини, однією з цілей розвитку суспільства, прогрес якого нерозривно пов'язаний з цим благом [13, с. 79].

Здоров'я є важливим соціальним та економічним чинником, від рівня якого значно залежать економічні ресурси, фізичний, духовний і моральний потенціал суспільства. Велике значення здоров'я як вищого і природного блага обумовлює необхідність його охорони і захисту, у т.ч. і міжнародно-правового. Здоров'я людей є одним із найважливіших показників рівня соціально-економічного й екологічного благополуччя суспільства, його демографічного, духовно-культурного, політичного, наукового, біологічного й етичного потенціалу. Аналізоване благо є найбільш об'єктивним критерієм ефективності заходів на рівні законодавчого і виконавчих органів влади. Цей термін охоплює фізичні, психічні, духовні й соціальні аспекти життєдіяльності [13, с. 79].

Історично у світі сформувалися різні моделі соціальної політики, зокрема модель політики у сфері охорони здоров'я, кожна з яких, поряд із загальними властивостями, відбиває національно-специфічні, соціально-економічні й політичні можливості держави [6, с. 131; 10, с. 7].

У Конституції України (ст. 49) закріплено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і поступного для всіх громадян медичного обслуговування [2, с. 131]. Крім того, у ст. 50 Конституції України зазначено, що кожен має право на безпеку для життя і здоров'я довілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [14; 13, с. 79].

Зміст права на охорону здоров'я і на медичну допомогу визначено ст. 283 і 284 Цивільного кодексу України (ЦК України). Ст. 285, 286, 287 і 290 ЦК України визначені також право на інформацію про стан свого здоров'я і на таємницю про нього [12, с. 20; 10, с. 39].

Законодавче визначення поняття «здоров'я» можна розглядати як абсолютне здоров'я, яке де-хто з дослідників, розглядає як ідеальне здоров'я, якого не існує в реальних умовах стану організму, а виступає як стандарт, до якого ми повинні прагнути [13, с. 90].

Деякі науковці пропонують таке визначення: «Здоров'я – це стан оптимального функціонування організму, доброго самопочуття людини, нормальної її життєдіяльності» [9].

О.М. Шамич пропонує таке визначення цього поняття: здоров'я – це максимально досяжний та оптимальний фізичний і психічний стан людського організму, який є необхідним для забезпечення біологічного існування, здатності до тривалого активного життя й відтворення здорового покоління [13, с. 90].

Міжнародна конференція з охорони здоров'я в Нью-Йорку в 1946 р. прийняла Статут Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), у якому було сформульовано визначення здоров'я, яке після декількох десятиріч стало своєрідною відправною точкою у формуванні політики охорони здоров'я. «Здоров'я – це стан повного фізичного, духовного та соціального добробуту, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів» [15].

У Статуті головного міжнародного координаційного органу з охорони здоров'я зазначається, що володіння досяжним найвищим рівнем здоров'я є одним із невід'ємних прав будь-якої людини незалежно від раси, релігії, політичних переконань, економічного та соціального становища. Уряди є відповідальними за здоров'я своїх народів, і ця відповідальність потребує проведення відповідних заходів соціального характеру [16, с. 168].

У визначенні ВООЗ в одну низку з традиційними критеріями здоров'я – фізичним (соматичним) і душевним (психічним) – поставлено також і спосіб життя, якого людина дотримується через соціальні й економічні обставини [6, с. 131]. Таким чином, складовою частиною державної політики є турбота про здоров'я людей, тобто охорона здоров'я населення. Під охороною здоров'я слід розуміти складну систему державних, суспільних та індивідуальних заходів, які спрямовані на збереження здоров'я населення [9].

Законодавство України, зокрема ст. 3 «Основ законодавства України про охорону здоров'я», визначає охорону здоров'я як систему заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними

та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [8]. Закріплення саме такого визначення враховує всі аспекти даного поняття та є логічним і завершеним, проте пропонуємо також проаналізувати визначення деяких науковців.

Так, Д.В. Карамішев трактує охорону здоров'я як систему заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я кожного громадянина, надання йому адекватної медичної допомоги у разі погіршення або втрати здоров'я [5, с. 236].

Охорона здоров'я розглядається багатьма вченими як суспільне благо, коли надання медичної допомоги кожній людині має важливе значення для суспільства загалом. У свою чергу, така позиція у більшості європейських країн стала частиною традиційного консенсусу щодо важливості дотримання принципу солідарності та всеохоплюючого доступу населення до ресурсів охорони здоров'я. З іншого боку, ринкові важелі за своєю природою засновані на припущенні, що кожна медична послуга є товаром, який можна продати на відкритому ринку. Крім того, неокласична ринкова концепція потребує проведення чітких відмінностей між такими категоріями, як попит і пропозиція, тобто між покупцем і надавачем медичних послуг. Однак сучасна система охорони здоров'я передбачає чотиристоронні взаємовідносини (між пацієнтом, лікарем, медичним закладом і стороною, яка його фінансує) [6, с. 132; 17, с. 245].

Аналіз загальнотеоретичної наукової літератури на предмет визначення поняття природного права людини у сукупності з іншими аспектами дослідження цього питання дає можливість запропонувати таке визначення права людини на охорону здоров'я як природного права: право на охорону здоров'я як загально-соціальне (природне) право людини – це можливість людини використовувати усі соціальні, насамперед державні, засоби, спрямовані на збереження, зміцнення, розвиток та, у випадку порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного й психічного стану її організму [10, с. 90].

Орієнтиром останнього десятиріччя і на подальшу перспективу для вдосконалення охорони здоров'я в Європі і в кожній країні – члені Європейського бюро ВООЗ визнано загальноєвропейську політику «Здоров'я для всіх». Вона передбачає, що всі країни повинні не тільки мати, але й здійснювати політику досягнення здоров'я для всіх людей на державному, регіональному та місцевому рівнях за підтримки відповідних структур. Основна мета

політики «Здоров'я для всіх» полягає в забезпеченні справедливості в галузі охорони здоров'я та високої якості життя, а її головний орієнтир – усунення відмінностей у стані здоров'я, зумовлених соціально-економічними чинниками [6, с. 132; 14, с. 74;].

Висновки. Резюмуючи та проаналізувавши вище наведені визначення охорони здоров'я, вважаємо за доцільне дати власне: «охорона здоров'я – система способів, засобів і методів, здійснюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також кожною фізичною особою окремо, реалізація яких покликана зміцнювати (якщо це не є можливим, – зберігати на такому самому рівні), розвивати та відновлювати рівень фізичного й психічного стану організму людини.

Література

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
2. Дерєга В.В. Соціальна і гуманітарна політика : навчальний посібник. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 178 с.
3. Історія охорони здоров'я України. Офіційний веб-портал Міністерства охорони здоров'я. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mtr_healthserviceshistory.
4. Історія української культури : у 5 т. Т. 5. Кн. 3. Київ : Наук.думка, 2012. 948 с.
5. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти) : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
6. Карамішев Д.В., Удовиченко Н.М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18 квітня 2008 р. Львів. С. 129-136. URL: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_129_01.pdf.
7. Мартиненко О.В. Система охорони здоров'я України в період 1917–2007 рр. Керівники, події, факти, коментарі. *Новини медицини та фармації*. 2007. № 9 (213). URL: <http://www.mif-ua.com/archive/article/1537>.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19. листопада 1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4.
9. Права людини у сфері охорони здоров'я : практичний посібник. URL: <http://medicallaw.org.ua/vydavnytstvo/praktychnyi-posibnyk-prava-liudynu-u-sferi-okhorony-zdorovia/5-zagalna-kharakteristika-pravovoji-sistemi-i-sistemi-okhoroni-zdorovja-ukrajini/54-sistema-okhoroni-zdorovja-zagalniy-ogljad/>.
10. Сенюта І.Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львівський національний університет ім. І. Франка. Львів, 2006. 102 с.
11. Ступак Ф.Я. Розвиток охорони здоров'я в Україні у другій половині ХХ століття. *Історія: Грани*. 2015. № 2 (118). С. 158-162.
12. Українська радянська енциклопедія. Т. 8. Київ : УРЕ, 1982. 576 с.

13. Шамич О.М. Поняття та структура природного права людини на охорону здоров'я. *Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами*. 2014. № 11. С. 75-92.

14. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.

15. Статут (Конституція) Всесвітньої організації охорони здоров'я: Міжнародний документ від 22 липня 1946 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_599.

16. Основные документы Всемирной организации здравоохранения. Женева, 2003. 261 с.

17. Салтман Р., Фигейрас Дж. Реформы системы здравоохранения в Европе: анализ современных стратегий. Москва : Геотар Медицина, 2000. 423 с.

18. Романенко А.Е. Здравоохранение и медицинская наука в Украинской ССР. Київ, 1987. Т. 1. 479 с.

Анотація

Руснак Л. М. Правова природа поняття «охорона здоров'я». – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню поняття «охорона здоров'я» та історії формування системи охорони здоров'я в Україні. Однією з проблем, яка постає в контексті цього завдання, є проведення загальнотеоретичного аналізу наукової літератури на предмет визначення поняття природного права людини на охорону здоров'я, а також процесу становлення і розвитку системи охорони здоров'я в її історичному аспекті, що сьогодні потребує на законодавчому рівні відповідного вдосконалення та розширення. З'ясовано, що охорона здоров'я повинна розглядатися як суспільне благо, коли надання медичної допомоги кожній людині має важливе значення для суспільства загалом. У свою чергу, така позиція в більшості європейських країн стала частиною традиційного консенсусу відносно важливості дотримання принципу солідарності та всеохоплюючого доступу населення до ресурсів охорони здоров'я. З іншого боку, ринкові важелі за своєю природою засновані на припущенні, що кожна медична послуга є товаром, який можна продати на відкритому ринку. Наголошено, що законодавче визначення поняття «здоров'я» можна розглядати як абсолютне здоров'я, яке де-хто з дослідників, розглядає як ідеальне здоров'я, якого не існує в реальних умовах стану організму, а виступає як стандарт, до якого ми повинні прагнути. Визначено, що здоров'я є важливим соціальним та економічним чинником, від рівня якого значно залежать економічні ресурси, фізичний, духовний і моральний потенціал суспільства. Велике значення здоров'я як вищого і природного блага зумовлює необхідність його охорони і захисту, у т.ч. і міжнародно-правового. Зроблено висновок, що охорона здоров'я – система способів, засобів і методів, здійснюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також кожною фізичною особою окремо, реалізація яких покликана зміцнювати (якщо це не є можливим, – зберігати на такому ж рівні), розвивати та відновлювати рівень фізичного і психічного стану організму людини.

Ключові слова: поняття «охорона здоров'я», історія формування системи охорони здоров'я, медична допомога та медичне страхування, основи законодавства про охорону здоров'я, державна політика.

Summary

Rusnak L. M. The legal nature of the concept of «healthcare». – Article.

The article is devoted to the study of the concept of «healthcare» and the history of the formation of the

healthcare system in Ukraine. One of the problems that arises in the context of this assignment is to conduct a general theoretical analysis of the scientific literature with a view to defining the concept of a person's natural right to health protection, as well as the process of formation and development of the healthcare system in its historical aspect. What today requires at the legislative level the corresponding improvement and expansion. It has been found that healthcare should be considered as a public good, when providing medical care to every person is important for society as a whole. In turn, this position in most European countries has become part of the traditional consensus on the importance of adhering to the principle of solidarity and universal access of the population to health resources. On the other hand, market forces are inherently based on the assumption that each medical service is a commodity that can be sold on the open market. It is stressed that the legislative definition of the concept of «health» can be con-

sidered as an absolute health, which some researchers consider as an ideal health, which does not exist in the real state of the organism, and acts as a standard to which we must strive. It is determined that health is an important social and economic factor, which depends on the level of which economic resources, physical, spiritual and moral potential of society depend heavily. The importance of health as a higher and natural good causes the need for its protection and protection, including international legal. It is concluded that healthcare is a system of methods, means and methods implemented by state authorities, local self-government bodies, as well as by each individual, the implementation of which is intended to strengthen (if this is not possible, to maintain at the same level), to develop and restore the level of physical and mental state of the human body.

Key words: concept of «health protection», history of the formation of the health care system, medical care and medical insurance, basics of healthcare legislation, state policy.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73:336.22: 336.24 (477)

Н. І. Атаманчук
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
Національного університету державної фіскальної служби України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ УХИЛЕННЮ ВІД СПЛАТИ ВВІЗНОГО МИТА ТА АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ ПІД ЧАС ВВЕЗЕННЯ НА ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ НАФТОПРОДУКТІВ

З моменту проголошення незалежності України відкритість вітчизняного ринку нафтопродуктів та низька ефективність переробки нафти нафтопереробними заводами призвели до скорочення обсягів її переробки та зростанню внутрішніх цін на моторне паливо. Зростання роздрібних цін та збільшення попиту на нафтопродукти призвело до появи «сірих» схем ввезення та незаконного виробництва вказаної продукції в Україні, що позначилось на зменшенні обсягів надходження податків до державного бюджету від впровадження вказаної діяльності. Останнім часом співробітниками органів Державної фіскальної служби України фіксуються численні факти порушень митного та податкового законодавства під час ввезення на територію України нафтопродуктів шляхом внесення до митних документів неправдивих відомостей про митну вартість та номенклатуру товарів. Крім того, на митну територію України ввозяться хімічні сполуки та первинні нафтопродукти, що не належать до підакцизних товарів, але можуть бути використані для виробництва автомобільного моторного палива, що надалі реалізується без сплати відповідних податків.

Необхідно відзначити, що в умовах критичної залежності вітчизняного ринку нафтопродуктів від постачань імпортного палива, зростання попиту та цін на ринку нафтопродуктів України питання удосконалення оподаткування імпортних операцій з вказаними товарами залишаються актуальними і потребують додаткового вивчення.

Значна частина енергетичного сектору економіки України впродовж останнього десятиріччя була і залишиться залежною від закупівель вуглеводневої сировини та нафтопродуктів. Залежність від імпорту газу та нафти негативно впливає на стан вітчизняної економіки та несе загрозу енергетичній безпеці держави. Втрата діючих і перспективних родовищ видобутку вуглеводнів внаслідок анексії Криму і військових дій на Сході країни створюють нові ризики енергетичної безпеки країни.

Так, з метою забезпечення попиту на внутрішньому ринку нафтопродуктів суб'єктами господарювання збільшено обсяги імпорту моторного палива. Поряд зі збільшенням обсягів ввезення нафтопродуктів останнім часом побільшало випадків контрабандного переміщення нафтопродуктів і ввезення хімічних і нафтових сполук, які можуть використовуватись з метою незаконного виробництва нафтопродуктів. Результати вказаної протиправної діяльності відображаються у вигляді зменшення надходжень до бюджету акцизного податку, ПДВ та податку на прибуток підприємств, створення середовища недобросовісної конкуренції на ринку нафтопродуктів та викликають зростання рівня корупції.

Проблеми побудови ефективних методів боротьби з контрабандою є об'єктом досліджень П. Пашка, А. Крисоватого, В. Качан, Г. Макаренко, Я. Бандуріна, І. Бережнюка, Є. Бондаренка, Д. Бородай, А. Войцещука, С. Гайворонського, І. Гуцул, В. Мартинюк, В. Науменко, Д. Османова та інших. Питання особливостей акцизного оподаткування операцій з нафтопродуктами досліджували Н. Новицька, В. Коротун та ін.

Зокрема, Н. Новицька у своїх роботах дійшла висновку, що обов'язковими передумовами підвищення ефективності реалізації фіскального потенціалу акцизних податків на нафтопродукти мають бути заходи щодо: ліквідації контрабанди й фальсифікату нафтопродуктів, які, за оцінками, становлять 26,5% ринку; збалансування структурних диспропорцій у споживанні нафтопродуктів в Україні, які виражені у переважанні імпорту над внутрішнім виробництвом; подолання цінових диспропорцій, які відображаються в обігу нафтопродуктів низької якості за високою ціною, що зумовлює несприйняття акцизних податків у суспільстві. Крім того, слід урахувувати, що підвищення ставок протягом найближчого часу зумовить зростання соціальної напруги в суспільстві з огляду на низьку купівельну спроможність населення. Адже нафтопродукти є

товарами першої необхідності та займають значну частку у витратах населення, яка зростає з підвищенням цін [1].

Однак необхідно відзначити, що питання, пов'язані із вчасним запобіганням та якісною протидією фактам ухилення від сплати митних платежів під час проведення імпортованих операцій з нафтопродуктами, вітчизняними вченими ще не досліджувались.

У зв'язку із необхідністю зменшення обсягів «тіньових» операцій на ринку нафтопродуктів, зростанням впливу фіскального складника податкової системи у вигляді збільшення обсягів сплати податків під час ввезення на митну територію нафтопродуктів і подальшою їх реалізацією питання пошуку шляхів протидії схемам ухилення від сплати митних платежів від здійснення імпортованих операцій з вказаною продукцією є актуальними і потребують додаткового вивчення.

Так, за інформацією Нафтогазової асоціації України (НАУ), за 2018 рік у країні було реалізовано до 1,2 млн. тонн пального поза межами легальних АЗС. Тобто в «тіні» перебувало від 30 до 50% роздрібного ринку залежно від регіону і виду продукції. За прогнозами НАУ, у 2019 році цей показник сягне 1,5 млн. тонн [2].

Своєю чергою серед основних схем ухилення від оподаткування акцизним податком нафтопродуктів є: недекларування виготовлення сумішевих бензинів; використання операцій з реалізації нафтопродуктів у «скрутках» по ПДВ; маніпуляція кодами УКТ ЗЕД під час реєстрації податкових накладних; ввезення нафтопродуктів з порушенням митних правил (поза митним контролем, із заниженням митної вартості, з порушеннями у сфері класифікації товарів за УКТ ЗЕД) [3].

Таким чином, основними джерелами надходження нафтопродуктів на «нелегальні» АЗС є контрабанда та незаконне виробництво автомобільного пального. Оскільки сировина для виробництва високооктанових сумішевих бензинів в Україні практично не видобувається та не виробляється, виникає ризик здійснення імпортованих операцій із вказаною продукцією підприємствами з ознаками фіктивності з подальшою зміною номенклатури товарів у ланцюзі формування податкових зобов'язань з ПДВ. Легалізація незаконно вироблених нафтопродуктів відбувається також через суб'єкти господарювання з ознаками фіктивності.

Правила оподаткування нафтопродуктів, що переміщуються через митний кордон України, визначаються Податковим кодексом України (далі – ПКУ), крім правил оподаткування товарів митом, які встановлюються Митним кодексом України (далі – МКУ) та іншими законами з питань митної справи. Статтею 270 МКУ встановлено, що правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, іншими (крім мита) митни-

ми платежами встановлюються ПКУ з урахуванням особливостей, що визначаються цим Кодексом [4].

Підпунктом 9.1.4 пункту 9.1 статті 9 ПКУ визначено, що акцизний податок належить до загальнодержавних податків. Відповідно до статті 14 Податкового кодексу акцизний податок – непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених цим Кодексом як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції). Пунктом 215.1 статті 215 Податкового кодексу встановлено, що до підакцизних товарів належить, зокрема, пальне. До пального належать нафтопродукти, скраплений газ, паливо моторне альтернативне, паливо моторне сумішеве, речовини, що використовуються як компоненти моторного палива, інші товари, зазначені у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 цього Кодексу [5].

Для обчислення акцизного податку з пального, виробленого на митній території України або ввезеного на митну територію України, застосовуються специфічні ставки, тобто базою оподаткування є його величина, визначена в одиницях виміру об'єму (пункт 214.4 статті 214, підпункт 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу) [5].

Протягом 2016-2018 року ставки акцизного податку на пальне підвищувалися один раз з 01.01.2017, внаслідок чого вони збільшилися, зокрема на бензини (крім бензинів авіаційних), у середньому на 24,5% (з 171,5 євро за 1000 літрів до 213,5 євро за 1000 літрів), дизельне пальне – на 46,8% (з 95 євро за 1000 літрів до 139,5 євро за 1000 літрів), паливо моторне альтернативне – на 35% (з 120 євро за 1000 літрів до 162 євро за 1000 літрів), на скраплений газ (пропан або суміш пропану з бутаном) та інші гази – на 67,7% (з 31 євро за 1000 літрів до 52 євро за 1000 літрів) [6].

Таким чином, з метою ухилення або зменшення податкових зобов'язань зі сплати акцизного податку від проведення імпортованих операцій із нафтопродуктами злочинці використовують схеми ввезення нафтопродуктів з порушенням класифікації (підміни товарів на такі, що оподатковуються за значно меншими ставками мита та акцизного податку).

Так, до 2016 року була поширена схема ввезення нафтопродуктів під виглядом товарів за кодом УКТ ЗЕД 2707509000 (масла та інші продукти високотемпературної перегонки кам'яновугільних смол; аналогічні продукти, в яких ароматичні складники переважають за масою неароматичні та ін.), що визначений Законом України «Про Митний тариф України» від 19 вересня 2013 року № 584-VII [7], так звані «платформат» і «реформат», операції з якими до 2017 року не були об'єктом оподаткування акцизним податком.

Суть зазначеної схеми полягала у тому, що на митну територію України надходили великі партії автомобільного палива (автомобільні бензини

та дизельне паливо), своєю чергою, певні особи до митного оформлення у режимі імпорт 40 надавали неправдиві відомості щодо коду УКТ ЗЕД, назви та митної вартості товарів [8].

Так, у графах 31 та 33 митної декларації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа» від 30.05.2012 р. № 651 [9], та інших документах, що додаються до митної декларації [10], вказувались недостовірні відомості щодо коду УКТ ЗЕД та назви товарів, тобто такими, які не зазначені у Переліку підакцизних товарів, зазначеному у ст. 215 Податкового кодексу України, що надалі відображалось в ухиленні від сплати акцизного податку.

Протягом 2014-2015 років на товари, що класифікувалися за кодом УКТ ЗЕД 2707509000, ставка ввізного мита становила 0 відсотків та операції з товарами за вказаним кодом не належали до об'єктів оподаткування акцизним податком. Таким чином, операції з ввезення на митну територію України зазначених товарів оподатковувались лише податком на додану вартість.

У подібних схемах після завершення митного оформлення нафтопродукти фактично перевозились на нафтобази, де відбувався процес змішування їх з бензином та дизельним паливом, після чого дрібнооптовими партіями нафтопродукти потрапляли на АЗС для подальшої реалізації як автомобільне моторне паливо.

Як правило, з метою приховування шляхів фактичної реалізації ввезених нафтопродуктів і коригування обсягів складських запасів у бухгалтерському обліку здійснюється документальне оформлення реалізації ввезених товарів (кодом УКТ ЗЕД 2707509000) на адресу підприємств з ознаками фіктивності. Фіктивні суб'єкти господарювання також використовуються для зміни номенклатури товарів та подальшої легалізації нафтопродуктів, які постачаються фактичним набувачам (АЗС, автотранспортні підприємства, селянські господарства та ін.). Крім того, діяльність зазначених схем відображається в ухиленні від сплати податку на прибуток підприємств шляхом безпідставного формування сум податкового кредиту кінцевими споживачами нафтопродуктів (платників ПДВ).

Діяльність схем ввезення нафтопродуктів під виглядом товарів за кодом УКТ ЗЕД 2707509000 було зупинено шляхом прийняття Закону України від 24.12.2015 року № 909-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» (далі – Закон № 909-VII) [11]. Вказаним Законом доповнено перелік платників акцизного податку особами, які здійснюють реалізацію пального (пп. 212.1.15 п. 212.1 ст. 212 Податко-

вого кодексу), та визначено порядок їх реєстрації контролюючими органами, а також внесено зміни до підpunkту 215.3.4 п. 215.3 ст. 215 Податкового кодексу, доповнено кодом згідно з УКТ ЗЕД 2707509000 і встановлено ставку акцизного податку у розмірі 171,5 EUR за 1 тис. літрів.

Також встановлено порядок здійснення електронного адміністрування реалізації пального (ст. 232 Податкового кодексу) та порядок складання акцизних накладних під час реалізації пального та їх реєстрації у Єдиному реєстрі акцизних накладних (ст. 231 Податкового кодексу).

Крім того, Законом № 909-VII поповнено перелік підакцизних товарів хімічними сполуками, що можуть використовуватись для виробництва сумішевих високооктанових бензинів, а саме: інші ефіри прості, ефіроспирти, ефірофеноли, ефіроспиртофеноли, пероксиди спиртів, пероксиди простих ефірів, пероксиди кетонів (визначеного або невизначеного хімічного складу) та їх галогеновані, сульфовані, нітровані або нітрозовані похідні, крім диетилового ефіру (код згідно з УКТ ЗЕД 2909110000); вуглеводні ациклічні насичені (код згідно з УКТ ЗЕД 2901100000); антидетонатори (код згідно з УКТ ЗЕД 3811 11 10 00, 3811 11 90 00, 3811 19 00 00).

Прийняття Закону № 909-VII відобразилось у збільшенні обсягів ввезення в Україну якісних нафтопродуктів і зростанню сплати сум акцизного податку з імпортних операцій з нафтопродуктами.

Так, за статистичними даними Державної фіскальної служби України, щодо обсягів імпорту у розрізі товарної позиції за УКТ ЗЕД 2707 (масла та інші продукти з кам'яновугільних смол) встановлено таке: протягом 2014 року в Україну ввезено 62,9 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2707 на суму 49,3 млн. доларів США; протягом 2015 року у Україну ввезено 130 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2707 на суму 79,9 млн. доларів США; протягом 2016 року в Україну ввезено 26 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2707 на суму 9,9 млн. доларів США; протягом 2017 року у Україну ввезено 11,6 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2707 на суму 3,1 млн. доларів США [12].

Водночас за результатами вивчення статистичних даних щодо обсягів імпорту у розрізі товарної позиції за кодом УКТ ЗЕД 2710 (нафта та нафтопродукти) прослідковується така динаміка: протягом 2014 року в Україну ввезено 7246 млн. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2710 на суму 6698 млн. доларів США; протягом 2015 року в Україну ввезено 6760 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2710 на суму 3857,8 млн. доларів США; протягом 2016 року в Україну ввезено 7414 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2710 на суму 32678 млн. доларів США; протягом 2017 року в Україну ввезено 7828 тис. тонн товарів за УКТ ЗЕД 2710 на суму 4159 млн. доларів США.

Таким чином, результати проведеного аналізу даних статистичних показників ввезення на митну територію України свідчать про різке падіння обсягів ввезення товарів за УКТ ЗЕД 2707 (масла та інші продукти з кам'яновугільних смол) протягом 2016 року порівняно з 2015 роком у 5 разів. Водночас спостерігається суттєве зростання імпорту нафтопродуктів за кодом УКТ ЗЕД 2710 (нафта та нафтопродукти) протягом 2016 року на 654 тис. тонн порівняно з 2015 роком.

Результати проведеного аналізу показників митної статистики свідчать, що прийняття Закону № 909-VII позитивно відобразилось на якості нафтопродуктів, що постачаються в Україну і є позитивним прикладом державного регулювання ринку моторного палива. Вказане підтверджується зростанням обсягів сплати акцизного податку з імпорту нафтопродуктів на 63 відсотків у 2016 році порівняно з 2015 роком.

На підставі вищевикладеного з метою дієвого регулювання ринку нафтопродуктів, спрямованого на зменшення обсягів «тіньових» операцій з пально-мастильними матеріалами, недопущення порушень митного та податкового законодавства під час ввезення та подальшої реалізації автомобільного палива та збільшення обсягів сплати податків від здійснення вказаної діяльності, пропонуємо створити робочу групу з числа представників профільних міністерств та служб (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби та ін.) для встановлення переліку продуктів нафтохімічної і хімічної промисловості, які можуть використовуватись як сировина для виробництва автомобільного моторного палива. За результатами формування такого переліку розробити зміни до Податкового кодексу України у частині розширення переліку підакцизних товарів.

Література

1. Новицька Н. Розвиток акцизного оподаткування нафтопродуктів в Україні. *Економіст*. 2014. № 6. С. 56-60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2014_6_18 (дата звернення: 20.05.2019).
2. Нафтогазова Асоціація України та ДФС презентували «Карту нелегальних АЗС». *Нафтогазова асоціація*: вебсайт. URL: <http://oilers.org.ua/uk/2018/12/13/2435/> (дата звернення: 20.05.2019).
3. Імплементация законодавчих змін щодо ринку палива додатково забезпечить надходження до бюджету 2 млрд грн акцизного податку. *Державна фіскальна служба України*: вебсайт. URL: <http://www.sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/238509.html> (дата звернення: 20.05.2019).
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n2269> (дата звернення: 20.05.2019).
5. Податковий кодекс України від 23 грудня 2010 року № 2856-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 20.05.2019).
6. Звіт про результати аудиту ефективності функціонування системи електронного адміністрування реалізації пального з метою контролю за надходженням акцизного податку. *Вебсайт*. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757634/Zvit_232_2018.pdf?subportal=main (дата звернення: 20.05.2019).
7. Про Митний тариф України : Закон України від 19 вересня 2013 року № 584-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584%D0%B0-18#n3> (дата звернення: 20.05.2019).
8. Государственная фискальная служба раскрыла схемы импорта платформата. *Нефтеринок*: вебсайт. URL: <http://www.nefterynok.info/novosti/gosudarstvennaya-fiskalnaya-služba-raskryla-shemy-importa-platformata> (дата звернення: 20.05.2019).
9. Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1372-12> (дата звернення: 20.05.2019).
10. Про затвердження відомчих класифікацій інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій : наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2012 р. № 1011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1011201-12> (дата звернення: 20.05.2019).
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України від 24.12.2015 року № 909-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19/paran150> (дата звернення: 20.05.2019).
12. Дані митної статистики. *Офіційний сайт Державної фіскальної служби України*. URL: <http://sfs.gov.ua/ms/f11> (дата звернення: 20.05.2019).
13. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti/> (дата звернення: 20.05.2019).

Анотація

Атаманчук Н. І. Правові аспекти протидії ухиленню від сплати ввізного мита та акцизного податку під час ввезення на територію України нафтопродуктів. – Стаття.

В умовах критичної залежності вітчизняного ринку нафтопродуктів від постачань імпортного палива, зростання попиту та цін на ринку нафтопродуктів України питання удосконалення оподаткування імпортних операцій з вказаними товарами залишаються актуальними і потребують додаткового вивчення. Залежність від імпорту газу та нафти негативно впливає на стан вітчизняної економіки та несе загрозу енергетичній безпеці держави. Втрата діючих і перспективних родовищ видобутку вуглеводнів внаслідок анексії Криму і військових дій на Сході країни створюють нові ризики енергетичної безпеки країни.

У статті розглядаються питання протидії ухиленню від сплати ввізного мита та акцизного податку під час ввезення на територію України нафтопродуктів. Розглянуті способи попередження порушень митного та податкового законодавства під час ввезення на митну територію України нафтопродуктів та товарів, що можуть використовуватись у разі незаконного виробництва автомобільного моторного палива. Наведено приклад вдалого регулювання ринку нафтопродуктів за рахунок розширення переліку підакцизних товарів. З метою дієвого регулювання ринку нафтопродуктів, спрямованого на зменшення обсягів «тіньових»

операцій з пально-мастильними матеріалами, недопущення порушень митного та податкового законодавства під час ввезення та подальшої реалізації автомобільного палива та збільшення обсягів сплати податків від здійснення вказаної діяльності, автором пропонується створити робочу групу з числа представників профільних міністерств та служб (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби та ін.) для встановлення переліку продуктів нафтохімічної і хімічної промисловості, які можуть використовуватись як сировина для виробництва автомобільного моторного палива. За результатами формування такого переліку розробити зміни до Податкового кодексу України у частині розширення переліку підакцизних товарів.

Ключові слова: акцизний податок, ввізне мито, порушення митного та податкового законодавства, нафтопродукти, моторне паливо, фіктивні підприємства.

Summary

Atamanchuk N. I. Legal aspects of counteraction to avoiding the inpayment of import duty and excise tax during an import on territory of Ukraine of oil products. – Article.

In the conditions of critical dependence of home market of oil products on the supplies of the imported fuel, the increase of demand and prices at the market of oil products of Ukraine, question of improvement of taxation of the imported operations with the indicated commodities remain actual and need an additional study. Dependence on the import of gas and oil negatively influences on economic home economy and carries a threat to power safety of the state. Loss of operating and perspective deposits of booty of hydrocarbons as a result of annexation of Crimea

and military operations on East of country create the new risks of power safety.

Questions are related to timely prevention and quality counteraction to the facts of avoiding the inpayment of custom payments during realization of the imported operations with oil products was not investigated by home scientists.

For today it is the necessity of reduction of volumes of «shadow» operations at the market of oil products, to the increase of influence of fiscal constituent of the tax system as an increase of volumes of tax payment at an import on custom territory of oil products and further to their realization, question of search of ways of counteraction to the charts of avoiding the inpayment of custom payments from realization of the imported operations with the indicated products.

In the article the questions of counteraction to avoiding are examined the inpayment of import duty and excise tax during an import on territory of Ukraine of oil products.

The considered methods of warning of violations of customs and tax legislation are during an import on custom territory of Ukraine of oil products and commodities that can be used for the illegal production of motor-car agile fuels. An example of the successful adjusting of market of oil products is made due to expansion of bill of goods. It is suggested to create a working group from the representatives of profile ministries and services (Ministries of economic development and trade, Ministries of energy and coal industry, Ministries of finance of Ukraine, Government fiscal service et al) for establishment the list of foods of petrochemical and chemical industry that can be used in quality of raw material for the production of motor-car agile fuel.

Key words: excise tax, import duty, violation of customs and tax legislation, oil products, agile fuel.

УДК 35.083.1 (477)

В. В. Васильківська
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВИМОГИ, ЩО ВИСУВАЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Питання публічного управління та державної служби як об'єкта наукового пошуку були і залишаються одним із основних напрямів теорії адміністративного права. Питання правового статусу державного службовця, особливостей його правового регулювання не тільки залишаються актуальними, важливими і своєчасними, але й набувають особливого значення у контексті реформування системи публічного управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу. Розвиток комп'ютерних технологій, електронних сервісів та підходів до управлінських процесів загалом породжують новий рівень вимог та умінь осіб, які мають, власне, реалізувати зазначені управлінські процеси. З огляду на сказане суттєво зростають роль і значення інституту державної служби, а також набувають особливої ваги питання правового статусу державних службовців як безпосередніх виконавців, які забезпечують реалізацію завдань і функцій держави. Побудова професійної, авторитетної, дієвої та ефективної державної служби є неможливою без висококваліфікованих державних службовців з відповідним рівнем професійної компетенції. Удосконалення чинного законодавства про державну службу, безперечно, вирішило низку його проблем (політичної неупередженості, дисциплінарної відповідальності, оплати праці, припинення державної служби тощо), але водночас поставило нові питання, які потребують негайного нормативного вирішення та теоретичного забезпечення. У контексті зазначеного великого значення набуває не тільки питання правового статусу державного службовця, але й питання щодо правового регулювання цього статусу, створення належних засад, умов та гарантій його реалізації.

Питанням правового статусу державного службовця приділялася певна увага в юридичній науці і насамперед у теорії адміністративного права. Зокрема, на рівні дисертаційних (Д.В. Балух, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.Р. Битяк, М.І. Іншин, Л.М. Корнута, О.М. Стець та ін.) та монографічних досліджень (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець та ін.). Необхідно зазначити, що наукові напрацювання та теоретичні положення теоретиків стали науково-теоретичним підґрунтям ста-

новлення і розвитку як теорії державної служби, так і правового інституту державної служби. Водночас подальший розвиток публічної служби та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, а також відсутність комплексних досліджень правового статусу державних службовців та з'ясування вимог, що можуть висуватися до державного службовця як представника влади, зумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Тому метою статті є з'ясування та аналіз на основі зарубіжної практики вимог, що висувуються до державного службовця, та формулювання пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Слід зазначити, що у широкому (доктринальному) розумінні поняття «правообмеження» охоплює такий чинник, як «вимоги». Окремі науковці розглядають поняття «правообмеження» саме у широкому розумінні. Натомість у вузькому (нормативному) розумінні цей чинник не належить до змісту правообмежень і саме тому, дотримуючись цієї точки зору, слід розглянути поняття, зміст та види поняття «вимоги» саме у контексті елемента статусу державного службовця.

Звернення до тлумачення поняття «вимога» свідчить про різні визначення цього поняття, зокрема як: а) сувора вказівка, рівносильна наказу (форма вираження вимоги може бути різною (усна, письмова, по телефону тощо), зміст вимоги може бути виражено як у різкій, грубій формі, так і вишукано ввічливо) [7]; б) норми, правила, яким хто-або що-небудь мають підлягати [10]. На підставі вищевказаного слід зазначити, що у всіх названих визначеннях вимога характеризується владним одностороннім характером, який не допускає вибору варіанту поведінки особи, якій її адресовано.

У разі характеристики вимоги як елемента правового статусу державного службовця важливо акцентувати увагу на тому, що йдеться тільки про правову вимогу, тобто вимогу, визначену нормою права. І хоча у нормативному обігові йдеться про «вимоги», мається на увазі, що це саме «правові вимоги». Аналіз чинного законодавства про державну службу свідчить про те, що законодавець чітко не розмежував поняття «вимоги» й «обмеження». Більше того, в окремих випадках обмеження щодо державних службовців визначаються

через поняття «вимога», зокрема ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» визначає, що «у разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті («державні службовці не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб...» – це не є вимогою, а є обмеженням) <...> відповідні особи вживають заходів щодо усунення таких обставин» [3].

Дослідження вимог у державній службі слід розпочати з основоположних вимог, тобто тих, які визначено у ч. 2 ст. 38 Конституції України: «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби...». Таким чином, у цьому разі йдеться про громадянство України як єдиної конституційної вимоги до державних службовців. Слід зазначити, що цьому питанню уже було присвячено низку публікацій [6; 8], однак слід звернути увагу на два важливі моменти: подвійне громадянство і зарубіжний досвід вирішення цього питання. Натепер в Україні є проблема з подвійним громадянством, яке певною мірою торкнулося і державних службовців. Відповідно до чинного законодавства [4] в Україні є єдине громадянство і державним службовцем може бути тільки громадянин України. Набуття громадянства іншої держави є підставою для припинення державної служби (п. 1 ч. 1 ст. 84 Закону «Про державну службу» [1]). Проблема полягає у тому, що чинним законодавством України не передбачено відповідальності за подвійне громадянство, хоча такі випадки мають місце, зокрема, у Закарпатській області, і це питання потребує негайного вирішення.

Наступним важливим моментом є зарубіжний досвід вирішення питання громадянства у публічній службі і визначення можливостей використання зарубіжного досвіду в умовах України. Так, дещо інакше вирішуються питання щодо громадянства осіб, які вступають на публічну службу, у країнах Європейського Союзу. Зокрема, відповідно до § 7 Федерального закону ФРН «Про статус чиновників» [9, с. 227] «призначеним чиновником може бути тільки той, хто є німцем на підставі ст. 116 Основного закону або має громадянство однієї з держав-членів Європейської співдружності». Водночас для зайняття певних посад у ФРН вимога громадянства є абсолютною: «якщо цього вимагають відповідні завдання, то чиновником може бути призначений тільки німець», тобто йдеться насамперед про діяльність, пов'язану з державною таємницею, або про вищі посади чиновників. Окрім цього, звертає на себе увагу положення, відповідно до якого федеральний міністр внутрішніх справ (який здійснює управління публічною службою у ФРН) може робити індивідуальні винятки та за наявності нагальної службової потреби в роботі чиновників приймати іноземних громадян навіть з-поза

меж Європейського Союзу. Однак вимога громадянства у більшості зарубіжних держав є досить жорсткою. Як видається, натепер в Україні питання громадянства для державних службовців має бути досить чітко і жорстко врегульоване чинним законодавством, у т.ч. і щодо подвійного громадянства.

Аналіз чинного законодавства про державну службу свідчить про те, що вимога за формою свого вираження може бути чітко визначена статтею закону (ст. 20, п. 2 ч. 3 ст. 22, п. 5 ч. 4 ст. 23 Закону «Про державну службу» [1], ст. 49 Закону «Про Національну поліцію України» [5], ст. 27 Закону «Про прокуратуру» тощо) або може бути передбачена в інших статтях без чіткого акценту на тому, що це положення є вимогою, зокрема ст. 10 «Політична неупередженість», ст. 19 «Право на державну службу» Закону «Про державну службу» тощо.

Згідно зі ст. 19 Закону «Про державну службу», право на державну службу мають повнолітні громадяни України, тобто особи, які досягли 18-річного віку. Щодо досягнення повноліття слід зазначити, що ця вимога є новітньою порівняно із Законом «Про державну службу» 1993 року і такою, що відповідає сутності державної служби. Тільки особа, яка досягла 18-річного віку, тобто володіє повною дієздатністю, може претендувати на посаду державної служби. Такий підхід є цілком правовим, оскільки володіти державно-владними повноваженнями може тільки особа, яку наділено насамперед державно-публічною дієздатністю (конституційною, адміністративною) і вправі цими повноваженнями розпоряджатися відповідно до чинного законодавства. Щодо зарубіжного досвіду, то законодавство зарубіжних країн закріплює як мінімальний вік вступу на публічну службу, так і максимальний. Загальний мінімальний вік у більшості європейських країн становить 18 років, у деяких країнах – 20 років (Данія), а для зайняття багатьох посад цей вік є більш високим, що зумовлено насамперед потребою одержання відповідної освіти й підготовки. Зокрема, значно вищим є мінімальний вік для зайняття постійних посад у ФРН, який становить 27 років, оскільки для того, щоб претендувати на ці посади, необхідно пройти підготовчу службу [9, с. 227]. Окрім мінімального віку, зарубіжним законодавством передбачається і максимальний вік вступу на державну службу, що зумовлено тим, що: по-перше, у країнах системи кар'єри органи публічної адміністрації не зацікавлені у прийомі на службу на невеликі строки осіб, які досягли певного віку, враховуючи, що відставка службовців за загальним правилом настає у 60-65 років, тобто держава намагається якомога ефективніше інвестувати кошти на розвиток кадрового потенціалу; по-друге, вважається, що

після досягнення певного віку особа не може покладені завдання і функції виконувати настільки ефективно, як цього вимагає характер служби. Єдиного систематизованого підходу у вирішенні цього питання немає, і в кожній країні встановлюються свої вимоги щодо цього віку: Австрія – 40, Франція – 45, Бельгія – 50 років. Водночас у багатьох країнах (Нідерланди, Швеція, Велика Британія), як і в Україні, подібних вікових обмежень немає, однак є вимога щодо того, що публічний службовець має бути здатний служити протягом реального періоду до відставки.

Ще однією вимогою, яку необхідно дослідити, є вимога щодо вільного володіння державною мовою. Слід зазначити, що ця вимога є новітньою порівняно із Законом «Про державну службу» 1993 року, який такої вимоги не передбачав. Відповідно до ст. 10 Конституції України державною мовою в Україні є українська. Під поняттям «державна мова» слід розуміти, що українська мова є обов'язковим засобом спілкування на всій території України під час здійснення повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова нормативних актів, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя. Зокрема, відповідно до чинного законодавства застосування української мови визначено щодо: а) розгляду звернень громадян; б) діяльності Збройних сил України; в) видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи та організації (бланки, форми квитанції, квитки, посвідчення тощо); г) висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; г) оформлення митних документів тощо. Окрім зазначеного, володіння державною мовою є обов'язковою умовою для прийняття до громадянства України (п. 5 ст. 9 Закону «Про громадянство»). Службові особи державних органів, установ і організацій мають володіти українською мовою. Аналіз зарубіжного законодавства свідчить, що володіння державною мовою – це вимога, яка зумовлена характером діяльності публічних службовців, що полягає в активному використанні і, відповідно, знанні державної мови для виконання покладених завдань і функцій. Вимога володіння державною мовою зазвичай прямо встановлюється в державах, де є чималі іншомовні національні групи, наприклад, в Естонії, Литві, Латвії. У мононаціональних країнах (Польща, Болгарія) у законах про публічну службу цієї умови не передбачено [9, с. 101].

Вимоги висувуються до державних службовців усіх видів державної служби, однак вони є різними за своїм змістом. Так, відповідно до 49 Закону «Про Національну поліцію України» [5] на

службу в поліції може бути прийнято громадян України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які володіють українською мовою. При цьому вимоги щодо рівня фізичної підготовки для поліцейських та кандидатів, які вступають на службу в поліцію, затверджує Міністерство внутрішніх справ України.

Можна також навести приклад ст. 13 Закону «Про дипломатичну службу», що передбачає загальні (передбачені Законом «Про державну службу») та спеціальні вимоги до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу: а) наявність вищої освіти із ступенем не нижче магістра – для дипломатичних службовців; б) володіння відповідним рівнем професійної компетентності згідно з вимогами, визначеними Міністерством закордонних справ України; в) володіння іноземними мовами в обсязі, необхідному для виконання посадових обов'язків; г) стан здоров'я, який дає змогу бути направленим у довготермінове відрядження, підтверджений документом, виданим у встановленому законодавством порядку; г) відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби [2].

Як уже зазначалося вище, низка вимог, що висувуються до державних службовців, передбачена іншими статтями Закону «Про державну службу», в яких чітко не визначено, що це саме «вимоги». Так, п. 9 ч. 1 ст. 8 «Основні обов'язки державного службовця» передбачає, що державний службовець зобов'язаний «додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції». При цьому варто звернути увагу на те, що в Законі «Про запобігання корупції» [3] більшість статей (ст.ст. 22-27) передбачає обмеження, а не вимоги.

Таким чином, вимога – це односторонній владний припис кількісного або якісного характеру, якому мусить відповідати державний службовець. Вимоги слід класифікувати на види за: 1) за колом державних службовців: а) загальні (громадянство України, володіння українською мовою, досягнення 18-річного віку); б) спеціальні (політична неупередженість/безпартійність/політична нейтральність; загальний стаж роботи; досвід роботи на посадах/у сфері; вільне володіння іноземною мовою; повна загальна середня освіта; ступінь вищої освіти; рівень фізичної підготовки; особисті якості; стан здоров'я; відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків тощо); 2) змістом: а) кількісні (2 роки стажу роботи, досягнення 18-річного віку); б) якісні (стан здоров'я, особисті якості, вільне володіння іноземною мовою тощо).

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 21.12.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 12.05.2019).

2. Про дипломатичну службу : Закон України від 05.04.2018 р. Дата оновлення: 05.04.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення: 25.05.2019 р.).

3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 09.02.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 12.05.2019 р.).

4. Про громадянство : Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 19.02.2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 25.05.2019 р.).

5. Про Національну поліцію України : Закон України від 02.09.2015 р. Дата оновлення: 19.06.2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 25.06.2019 р.).

6. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.

7. Вимога : URL: <http://bibliograph.com.ua/ugolovnoe-pravo-3/139.htm> (дата звернення: 25.05.2019 р.).

8. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с. С. 427-454.

10. Словник української мови. Академічний тлумачник словник : в 11 т. Т. 1. 1970. С. 434. URL: <http://sum.in.ua/s/vumogha> (дата звернення: 25.05.2019 р.).

11. Тлумачний словник сучасної української мови / за ред. докт. філол. наук, проф. В.С. Калашника. Харків : Белкар-книга, 2005. 800 с.

Анотація

Васильківська В. В. Вимоги, що висуваються до державного службовця: закордонний досвід та перспективи розвитку в Україні. – Стаття.

У статті досліджується питання теоретичного та законодавчого визначення вимог, що висуваються до державного службовця. Звертається увага на основні особливості вимог до державних службовців окремих видів державних служб. Проводиться аналіз чинного зарубіжного законодавства в частині визначення вимог, що висуваються до державних службовців, та аргументується необхідність, а також перспективи удосконалення подальшого нормативного розвитку України.

Зазначається, що суттєво зростають роль і значення інституту державної служби, а також набувають особливої ваги питання правового статусу державних службовців як безпосередніх виконавців, які забезпечують реалізацію завдань і функцій держави. Побудова професійної, авторитетної, дієвої та ефективною державної служби є неможливою без висококваліфікованих державних службовців з відповідним рівнем професійної компетенції. Удосконалення чинного законодавства про державну службу, безперечно, вирішило низку його проблем, але водночас поставило нові питання, які потребують негайного нормативного вирішення та теоретичного забезпечення. У контексті зазначеного великого значення набуває не тільки питання правового статусу державного службовця, але й питання щодо правового регулювання цього статусу, створення належних засад, умов та гарантій його реалізації. Звернення до тлума-

чення поняття «вимога» свідчить про різні визначення цього поняття, зокрема як сувора вказівка, рівносильна наказу, зміст вимоги може бути виражено як у різкій, грубій формі, так і вишукано ввічливо. На підставі вищевказаного слід зазначити, що у всіх названих визначеннях вимога характеризується владним одностороннім характером, який не допускає вибору варіанту поведінки особи, якій її адресовано.

Під час характеристики вимоги як елемента правового статусу державного службовця важливо акцентувати увагу на тому, що йдеться тільки про правову вимогу, тобто вимогу, визначену нормою права. І хоча у нормативному обігові йдеться про «вимоги», мається на увазі, що це саме «правові вимоги». Аналіз чинного законодавства про державну службу свідчить про те, що законодавець чітко не розмежував поняття «вимоги» й «обмеження».

Поряд із тим встановлено, що вимога – це односторонній владний припис кількісного або якісного характеру, якому має відповідати державний службовець. Вимоги слід класифікувати на види за: 1) за колом державних службовців: а) загальні (громадянство України, досягнення 18-річного віку); б) спеціальні (політична неупередженість; загальний стаж роботи; досвід роботи на посадах; вільне володіння іноземною мовою; повна загальна середня освіта; ступінь вищої освіти; рівень фізичної підготовки; особисті якості; стан здоров'я; відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків тощо); 2) змістом: а) кількісні (2 роки стажу роботи, досягнення 18-річного віку); б) якісні (стан здоров'я, особисті якості, вільне володіння іноземною мовою тощо).

Ключові слова: публічне управління, державна служба, законодавчі вимоги, правообмеження.

Summary

Vasyukivska V. V. Requirements for a civil servant: foreign experience and prospects of development in Ukraine. – Article.

The article deals with the issue of theoretical and legal definition of the requirements put forward for a civil servant. Attention is drawn to the main features of the requirements of civil servants of certain types of public services. An analysis of current foreign law is being carried out in relation to the definition of requirements for civil servants and the necessity to argue, as well as prospects for improving further normative development of Ukraine.

It is noted that the role and importance of the civil service institution is growing significantly, as well as the issue of the legal status of civil servants, as direct executors, which ensure the fulfillment of the tasks and functions of the state, are of particular importance. Building a professional, authoritative, efficient and effective civil service is impossible without highly qualified civil servants with an appropriate level of professional competence. The improvement of the current law on civil service has undoubtedly solved a number of its problems, but at the same time raised new questions that require immediate regulatory resolution and theoretical support. In the context of the mentioned important matters, not only the question of legal status of a civil servant, but also the question of legal regulation of this status, the creation of proper principles, conditions and guarantees of its implementation. An appeal to the interpretation of the concept of «requirement» indicates the various definitions of this concept, in particular, as a strict indication, is equivalent to the order, the content of the claim can be expressed in a sharp, rough form, and refined politely. Based on the foregoing, it should be noted that in

all of these definitions the requirement is characterized by a one-sided power that does not allow the choice of the behavior of the person to whom it is addressed.

When characterizing the requirement as an element of the legal status of a civil servant, it is important to emphasize the fact that it is only a legal requirement, that is, the requirement defined by the rule of law. And although the normative treatment refers to «requirements», it means that these are «legal requirements». Analysis of the current legislation on civil service shows that the legislator did not clearly distinguish the notion of «requirements» and «restrictions».

At the same time, it has been established that the requirement is a one-sided imperative prescription of a quan-

titative or qualitative nature, to which a civil servant must answer. Requirements should be classified into types for: 1) by the general public: a) general (citizenship of Ukraine, reaching 18 years of age); b) special (political impartiality; general work experience; experience in the positions; fluency in a foreign language; complete general secondary education; higher education; level of physical training; personal qualities; state of health; absence of circumstances that may interfere with the performance of official duties, etc.); 2) content: a) quantitative (2 years of work experience, reaching 18 years of age); b) qualitative (state of health, personal qualities, fluency in a foreign language, etc.).

Key words: public administration, public service, legislative requirements, legal restrictions.

УДК 342.7

Ю. В. Гаруст
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету

В. С. Степановський
магістр
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Стабільний фінансово-економічний розвиток держави натеper є запорукою її соціально-економічного розвитку, у тому числі подолання багатьох негативних явищ у суспільстві та економіці, належного виконання взятих на себе перед міжнародними інституціями боргових зобов'язань. Разом із тим забезпечення такого розвитку вимагає ефективної діяльності багатьох суб'єктів владних повноважень, правоохоронних органів тощо. Одним із таких правоохоронних органів є Служба безпеки України (далі – СБУ). Зважаючи на призначення зазначеного органу, низка наукових праць уже була присвячена статусу Служби безпеки України. Зокрема, Р. Баранецький, М. Віхляєв, О. Грідін, М. Грек, А. Кумейко, О. Нападистий, О. Полковніченко, С. Пономарьов, А. Савченко, І. Фурман звертали увагу на зазначене питання. Разом із тим в умовах реформування сектору безпеки України, зростання рівня загроз фінансово-економічним інтересам держави це питання не втрачає своєї актуальності.

Відповідно, метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Викладення основного матеріалу доцільно розпочати з того, що натеper відсутнє єдине трактування поняття «фінансово-економічна безпека держави». На доктринальному рівні з'ясуванню сутності вказаної дефініції присвячено низку праць як правників, так і економістів. На думку Я. Жаліло, економічна безпека країни – багатофакторна категорія, що характеризує спроможність національної економіки до розширеного самовідтворення з метою збалансованого задоволення потреб населення, протистояння дестабілізуючому впливу внутрішніх і зовнішніх чинників, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки [1, с. 31]. Що стосується поняття «фінансова безпека», то варто зазначити, що Н. Кравчук визначає її як: захищеність фінансових інтересів суб'єктів господарювання на всіх рівнях фінансових відносин, забезпеченість домашніх господарств, підприємств, організацій і установ, регіонів, галузей, секторів

економіки, держави фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їхніх потреб і виконання наявних зобов'язань [2, с. 122].

При цьому слід погодитись з О. Іващенко та В. Гельманом, що забезпечення фінансово-економічної безпеки держави потребує вирішення широкого кола проблем, що стосуються формування критеріїв та принципів забезпечення фінансово-економічної безпеки, визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій сфері, здійснення постійного відстеження факторів, які викликають загрози фінансово-економічній безпеці країни, а також вживання заходів щодо їх попередження та подолання [3]. Аналіз нормативно-правової бази дає змогу зробити висновок, що відстеження загроз фінансово-економічній безпеці держави, вжиття заходів щодо їх виявлення, припинення є завданням правоохоронних органів України. Так, Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1992 року [4] до правоохоронних органів відносить низку органів, у тому числі органи безпеки. А згідно зі ст. 17 Конституції України [5] та ст. 1 Закону «Про Службу безпеки України» [6] передбачено, що державним правоохоронним органом спеціального призначення, на який покладено забезпечення державної безпеки України, є СБУ. Виходячи з чого очевидно, що СБУ уповноважена забезпечувати державну безпеку України, що є одним із напрямів реалізації правоохоронної функції держави, але слід погодитись також з науковцями, що специфіка правоохоронних органів проявляється у тому, що вони водночас є і органами державного управління, оскільки на них поряд з правоохоронними завданнями покладаються й управлінські [7, с. 9]. Наявність у правоохоронних органів управлінських функцій дає нам підстави говорити про їхній адміністративно-правовий статус і СБУ не є винятком.

С. Пономарьов вважає, що структура адміністративно-правового статусу СБУ включає функціонально-цільовий, структурно-організаційний, компетенційний блоки, піднаглядність

і відповідальність правоохоронного органу, гарантії його діяльності [8, с. 123]. Така структура адміністративно-правового статусу зумовлена особливими завданнями та повноваженнями СБУ, спеціальним порядком її утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, здійснення нею керівництва, формування кадрів, призначення та звільнення працівників [9, с. 23-24]. Разом із тим вважаємо, що піднаглядність СБУ не слід окремо виділяти, позаяк це складник організаційно-структурного елемента.

Дискусійним є і віднесення гарантій до структури адміністративно-правового статусу СБУ, оскільки включення їх до структури правового статусу спостерігається переважно в роботах, присвячених індивідуальним суб'єктам, тоді як для публічних суб'єктів (крім органів місцевого самоврядування) законодавство їх загалом не передбачає [10, с. 241].

На думку О. Грідіна, адміністративно-правовий статус СБУ – це встановлений правовий режим виконання повноважень спеціального органу, завдань, повноважень та форм діяльності у сфері забезпечення державної безпеки України [11, с. 302]. При цьому очевидно, що науковець суттєво обмежує зміст адміністративно-правового статусу СБУ, залишаючи поза увагою структуру спецслужби, відповідальність та інші важливі елементи.

Виходячи із вищевказаних підходів до розуміння адміністративно-правового статусу СБУ, можна зробити висновок, що він являє собою визначене нормами адміністративного права становище СБУ серед інших правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави, що знаходить своє закріплення в меті, завданнях, функціях, організаційній структурі, компетенції, відповідальності спецслужби.

Так, слід погодитись з Т. Момотенко, що визначальним фактором діяльності правоохоронних органів є їх завдання та функції: метою діяльності є виконання законодавчо закріплених за ними завдань, а нерозривно з метою та завданнями правоохоронних органів потрібно розглядати і функції як відносно самостійні та якісні однорідні складники діяльності, які характеризуються цільовою спрямованістю і є провідним напрямом діяльності органу, із чим варто погодитися [12, с. 128].

Виходячи з положень статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України», ми можемо зробити висновок, що метою діяльності спецслужби є забезпечення державної безпеки України, одним зі складників якої є фінансово-економічна безпека держави. Про нерозривний зв'язок мети і завдань СБУ свідчить зміст статті 2 вищевказаного Закону, де до завдань спецслужби віднесено попередження, виявлення, припинення та розкриття корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу

життєво важливим інтересам України [6]. Тобто закріплена стаття фактично свідчить про наявність у СБУ повноважень у сфері захисту фінансово-економічної безпеки держави. Водночас функції спецслужби законодавець не визначає, що, на нашу думку, є суттєвим недоліком у розумінні адміністративно-правового статусу СБУ.

Говорячи про організаційно-структурний елемент адміністративно-правового статусу СБУ, слід наголосити, що він включає в себе такі елементи, як: порядок утворення та ліквідації, підпорядкованість, організаційна структура. Своєю чергою основними елементами організаційної будови є: керівництво органу (керівник та його заступники); апарат та територіальні органи; підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи [13, с. 85]. У Законі України «Про Службу безпеки України» чітко передбачено, що систему СБУ становлять Центральне управління СБУ, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади СБУ. При цьому організаційна структура СБУ визначається Президентом України. Крім того, глава держави також призначає та звільняє з посади голову СБУ, а також його заступників за відповідним поданням останнього [6].

Слід зауважити, що в структурі Центрального управління СБУ як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави функціонує Головне управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки, яке здійснює контррозвідувальну діяльність з метою виявлення наявних або потенційних загроз економічній, а відповідно, і фінансовій системі та їх оперативного усунення. Однак такі висновки можна зробити лише з назви вказаного управління, позаяк саме Положення про Головне управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки має гриф «Для службового користування».

Значимість завдань, покладених на СБУ як правоохоронного органу спеціального призначення, зумовлює посилений механізм її підзвітності та підконтрольності. Відповідно до статей 31 та 32 Закону України «Про Службу безпеки України» постійний контроль за діяльністю СБУ, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України, а тому голова СБУ щорічно подає до парламенту звіт про діяльність спецслужби. Крім того, контроль за діяльністю СБУ здійснюється Президентом України та уповноваженими ним державними органами, главі держави також щорічно подається звіт про результати діяльності СБУ [6].

Переходячи до компетенції як одного з елементів адміністративно-правового статусу СБУ, слід

підкреслити, що її зміст переважно визначають як сукупність встановлених в офіційній формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності [14, с. 90]. На законодавчому рівні права та обов'язки СБУ регламентовані статтями 24, 25 Закону України «Про Службу безпеки України», зокрема: 1) здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення питань, пов'язаних з національною безпекою України; 2) здійснювати заходи з охорони державних інтересів у сфері зовнішньоекономічної діяльності; 3) виявляти, припиняти, розслідувати та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції СБУ, зокрема зміст ст. 216 КПК України свідчить про те, що спецслужба може здійснювати досудове розслідування за ст. 209 ККУ «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» та ст. 2091 ККУ «Умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму»; 4) здійснювати контррозвідальні заходи з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття будь-яких форм розвідально-підривної діяльності проти України; 5) здійснювати контррозвідальний захист економічних інтересів держави; 6) брати участь у розробці і здійсненні згідно із Законом України «Про державну таємницю» заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці; 7) здійснювати профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; 8) надавати допомогу органам поліції, іншим правоохоронним органам у боротьбі із вчиненням кримінальних правопорушень; 9) проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практичну діяльність; 10) виконувати за дорученням Президента України інші завдання, спрямовані на забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави [6].

Таким, що визначає статус СБУ як спеціального правоохоронного органу держави, є право на здійснення контррозвідальної діяльності. На думку О. Степанченко, контррозвідальна діяльність СБУ з виявлення загроз економіці є діяльністю, здійснюваною спеціально підготовленими співробітниками оперативних підрозділів СБУ за допомогою підбору джерел, формування каналів одержання інформації, алгоритмізованої обробки з використанням спеціальних аналітичних прийомів сукупності даних, отриманих у ре-

зультаті здійснення різних заходів і наступного вироблення експертних оцінок у формі спеціалізованих документів [15]. Своєю чергою М. Грек звертає увагу, що завданнями СБУ як уповноваженого органу державної влади у сфері контррозвідальної діяльності є: 1) добування, аналітичне оброблення та використання інформації, що містить ознаки або факти розвідальної, терористичної та іншої діяльності спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на шкоду державній безпеці України; 2) протидія розвідальній, терористичній та іншій діяльності спеціальних служб іноземних держав, а також організацій, окремих груп та осіб на шкоду державній безпеці України; 3) розроблення і реалізація заходів щодо запобігання, усунення та нейтралізації загроз інтересам держави, суспільства та правам громадян [16, с. 245]. Зазначене знайшло своє закріплення і в Законі України «Про контррозвідальну діяльність» від 26 грудня 2002 року.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що СБУ для здійснення своїх завдань як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної діяльності має інформаційно-аналітичні, оперативно-розшукові повноваження, повноваження щодо досудового розслідування, контррозвідки, забезпечення збереження державної таємниці, взаємодії з іншими правоохоронними органами та суб'єктами тощо.

Останнім елементом адміністративно-правового статусу СБУ, який визначає її особливий статус, є юридична відповідальність. Д. Лук'янець визначає юридичну відповідальність як: регламентовану правовими нормами реакцію з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [17]. При цьому ст. 35 Закону України «Про Службу безпеки України» закріплює, що співробітники СБУ, які виконують свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень і в рамках закону, не несуть відповідальності за завдані майнові збитки, оскільки вони компенсуються за рахунок державного бюджету СБУ. Натепер засади такої відповідальності СБУ регламентовано також Законом України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року.

Втім, зазначеними положеннями юридична відповідальність СБУ не обмежується, позаяк

рішення, дії чи бездіяльність співробітників спецслужби можуть бути оскаржені до суду в адміністративному порядку.

Таким чином, СБУ є одним із суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, адміністративно-правовий статус СБУ являє собою визначене нормами адміністративного права становище СБУ серед інших правоохоронних органів як суб'єктів захисту фінансово-економічної безпеки держави, що знаходить своє закріплення в меті, завданнях, функціях, організаційній структурі, компетенції та юридичній відповідальності спецслужби.

Література

- Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. Київ : Сатсанга. 2001. С. 141-152.
- Кравчук Н. Фінансова безпека держави: реальність і доцільність в умовах глобалізації. *Вісник Тернопільської академії народного господарства*. 2000. Вип. 9. С. 121-126.
- Іващенко О.В., Гельман В.М. Фінансово-економічна безпека держави. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. № 2 (1). С. 121-131.
- Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
- Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
- Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
- Організація судових та правоохоронних органів : підручник / за ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право. 2013. 448 с.
- Пономарьов С.П. Адміністративно-правовий статус органів Служби безпеки України. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 121-125.
- Баранецький Р.Ф. Щодо статусу Служби безпеки України як органу державної влади. *Юридична наука*. 2015. № 2. С. 22-27.
- Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій: проблемні питання структури. *Право і суспільство*. 2014. № 5-2. С. 238-244.
- Грідін О.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 298-303.
- Момотенко Т.Д. Правоохоронні органи: поняття і сутність. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 127-131.
- Лавренова О.І. Організаційно-структурні аспекти адміністративно-правового статусу державної служби як центрального органу виконавчої влади. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 81-86.
- Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : навчальний посібник. Київ : Дакор. 2006. 352 с.
- Степанченко О.О. Понятійно-категорійний апарат контрольно-наглядового захисту Службою безпеки України економіки держави. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2013. № 1. С. 307-312.
- Грек М. Завдання Служби безпеки України як правоохоронного органу. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 240-247.
- Лук'янець Д.М. Типологія юридичної відповідальності. *Юридична Україна*. № 3. 2004. С. 4-10.

Анотація

Гаруст Ю. В., Степановський В. С. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. З'ясовано сутність фінансово-економічної безпеки держави. Встановлено, що пріоритетним натеper є постійне відстеження та усунення факторів, які викликають загрози фінансово-економічній безпеці України, є напрямом діяльності держави та завданням правоохоронних органів. На підставі аналізу нормативно-правової бази визначено, що органи безпеки законодавець відносить до правоохоронних органів, а Служба безпеки України є правоохоронним органом спеціального призначення, який здійснює не лише правоохоронні, але й управлінські функції. Розглянуто підходи до розуміння змісту адміністративно-правового статусу Служби безпеки України. Наголошено на відсутності єдності науковців у визначенні структури адміністративно-правового статусу Служби безпеки України. Запропоновано до елементів адміністративно-правового статусу Служби безпеки України відносити мету, завдання, функції, організаційну структуру, компетенцію і юридичну відповідальність. Розкрито специфіку кожного із вищезазначених елементів. Встановлено, що законодавець не визначає функцій спецслужби у Законі України «Про Службу безпеки України». Зазначено, що в структурі Служби безпеки України діє Головне управління контролюючого захисту економічних інтересів держави, а здійснення контролю є одним із пріоритетних повноважень Служби безпеки України. Виділено повноваження спецслужби зі здійснення інформаційно-аналітичної роботи, оперативно-розшукових заходів, досудового слідства, збереження державної таємниці, взаємодії з іншими суб'єктами, у тому числі правоохоронними органами. Акцентовано увагу на тому, що Служба безпеки України за рахунок державного бюджету відшкодовує шкоду, завдану незаконними діями, рішеннями та бездіяльністю її співробітників, та може бути суб'єктом адміністративної відповідальності у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності її співробітників у порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, правоохоронні органи, Служба безпеки України, фінансово-економічна безпека держави.

Summary

Harust Yu. V., Stepanovsky V. S. The administrative-legal status of the Security Service of Ukraine as a subject of ensuring the financial and economic security of the state. – Article.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as subject ensuring the financial and economic security of the state. The essence of financial and economic security of the state is revealed. Found that the continuous monitoring and eliminating factors that cause threat to financial and economic security of Ukraine is a

priority area of state activity and tasks of law-enforcement agencies. Based on the analysis of the legal framework defines that the security authorities legislator refers to the law enforcement agencies and Security Service of Ukraine is the law enforcement agency for special purposes, which carries not only the law-enforcement, but administrative functions. Approaches to understanding the content of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine are considered. It was emphasized that there is no scientific unity in determining the structure of legal and administrative status of the Security Service of Ukraine. It is proposed to attribute to the elements of administrative and legal status of the Security Service of Ukraine the purpose, tasks, functions, organizational structure, competence and legal responsibility. The specifics of each of the above elements are disclosed. It was established that the legislator does not define the functions of the special service in the Law of Ukraine «On the Security Service of Ukraine». It is noted that in

the structure of the Security Service of Ukraine there is the Main Directorate of counter-intelligence protection of the state economic interests and, accordingly, the conduct of counterintelligence is one of the priority powers of the Security Service of Ukraine. In addition, powers of the special service for the implementation of information-analytical work, operational and investigative measures, pre-trial investigation, preservation of state secrets, interaction with other entities, including law enforcement agencies are allocated. The attention is paid to the fact that the Security Service of Ukraine compensates for the damage caused by illegal actions, decisions and inactivity of its employees at the expense of the state budget and may also be the subject of administrative liability in case of appeal of decisions, actions or inactivity of its employees in the procedure of administrative legal proceedings.

Key words: administrative and legal status, law-enforcement agencies, Security Service of Ukraine, financial and economic security of the state.

УДК 342.9

Т. В. Дракохруст*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри міжнародного права, міжнародних відносин та дипломатії
Тернопільського національного економічного університету***ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Міграційна політика держав не може бути постійною, адже вона може змінюватися та визначатися залежно від багатьох політичних, економічних, соціальних, культурних та інших чинників. Її реалізація має бути забезпечена чітким та прозорим регулюванням на державному рівні в частині нормативно-правового, інституціонального, кадрового забезпечення.

Україна пройшла неоднозначний шлях формування міграційної політики, зі своїми проблемами, несподіваними політичними рішеннями та формами її реалізації. Все це потребує вивчення особливостей правового забезпечення державної міграційної політики України.

Метою статті є детальний аналіз правового забезпечення державної міграційної політики України у контексті поетапного розвитку міграційного законодавства України, який, на нашу думку, має бути спрямований на досягнення трьох головних цілей: 1) управління міграційними процесами (обсягом та спрямованістю міграційних потоків) в Україні, у тому числі регулювання в'їзду та виїзду мігрантів, шляхом здійснення імміграційного контролю; 2) внутрішньої адаптації та інтеграції іммігрантів на території України; 3) моніторинг та попередження виникнення міграційних викликів та загроз у контексті розвитку глобалізаційних процесів у світі.

Дослідження особливостей формування державної міграційної політики України загалом і нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів зокрема знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних учених, як: Е. Лібанова, О. Малиновська, М. Ніколайчук, С. Пирожков, О. Позняк, О. Хомра та ін.

У формуванні й становленні внутрішнього міграційного законодавства можна умовно визначити чотири етапи: а) до прийняття Конституції; б) після прийняття Конституції, що включає період подальшої розробки, вдосконалення, систематизації та можливої кодифікації міграційного законодавства; в) у період гібридної війни Росії проти України; г) у контексті вступу України до ЄС.

Якщо вести мову про перший період, то однозначно слід звернути увагу на Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1991 року, де чітко йдеться про принцип державного регулювання міграційних процесів.

Важливими етапами формування міграційного законодавства в «доконституційний» період

здійснення міграційної політики України є Закон України «Про громадянство» від 8 жовтня 1991 р., що регулював порядок набуття, визнання та припинення громадянства України на основі принципів інтерпретації громадянства радше як правового, ніж як політичного зв'язку громадян із державою (що узгоджується з концепцією громадянства в міжнародно-правовій практиці), і Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року [1], у якому зафіксовано основні політичні, економічні та культурні права осіб, що належать до національних меншин, у тому числі їхнє право на вільні контакти зі своєю історичною Батьківщиною.

Закон України «Про громадянство» є спеціальним, адже, крім вищезазначеного, визначено також порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Цим документом, зокрема, затверджено Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Зазначеним Порядком з-поміж іншого визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України [2].

Перша редакція цього Закону була прийнята Верховною Радою України 24 грудня 1993 р. [3] (цей Закон втратив чинність після прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про біженців», про який йтиметься нижче). Хоча на час прийняття цього документа наша держава ще не приєдналася до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців та Протоколу до неї, норми українського закону значною мірою відповідали духу та букві цієї Конвенції та інших міжнародних документів. Передусім, це стосувалося його основоположних статей.

Під час підготовки проекту нової редакції Закону України «Про біженців» було зроблено спробу врегулювати ті нагальні проблеми, які виникли

під час застосування закону, прийнятого у 1993 р. Як за обсягом, так і за змістом нова редакція закону є набагато ширшою. Характерною його рисою є те, що відповідно до вимог Конституції України він є законом прямої дії. Тому в ньому знайшли відображення основні питання процедури розгляду клопотань шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця.

Специфічним періодом на шляху формування інститутів українського міграційного законодавства є Закон України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 року [4] та Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію від 29 грудня 1995 року, що регулюють в'їзд до України іноземців та осіб без громадянства.

Уперше в національному законодавстві закріплено право іноземців у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або з метою працевлаштування на певний термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Засади внутрішньої і зовнішньої української міграційної політики було закладено Конституцією України 1996 року [5], яка: закріплює право на свободу пересування та вільного вибору місця проживання будь-якої особи, що на законних підставах перебуває на території України (ст. 33); визначає правовий статус іноземців, прирівнюючи їх у правах та обов'язках до українських громадян (ст. 26).

Конституція передбачає можливість встановлення обмежень свободи пересування по території України та вибору місця проживання для осіб в умовах введення воєнного та надзвичайного стану (ст. 64). Рівною мірою це стосується громадян України, іноземців, осіб без громадянства. Обмеження мають діяти тимчасово, на час введення такого стану, пов'язаного з військовими діями, із стихійними лихами, аваріями чи катастрофою, епідемією, епізоотіями, іншими форс-мажорними обставинами.

Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, можуть вільно залишати територію України, а громадяни України – вільно повертатися в Україну. Отже, тут сформульовані права громадян України на вільний в'їзд і виїзд із країни. Щодо в'їзду іноземців у країну, то цитуємо: «на законних підставах перебувають на території України». Слід зауважити, що аспект імміграції досить слабо виписаний у Конституції України.

Конституція проголосила, що громадянин України не може бути видворений за межі України, закріпила положення про невидачу громадянина України іншій державі, а також положення про те, що Україна гарантує турботу та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25). Без сумніву, у цих положеннях законодавець урахував гіркий історичний досвід вигнання громадян із Радянського Союзу, що було досить поширеним

включно до кінця 80-х років минулого століття. Конституція закріпила право кожного звертатися з метою захисту своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а після використання всіх національних засобів правового захисту – до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна (ст. 55).

Конституційним визначенням став термін «депортовані народи». Конституцією передбачена розробка та реалізація державних програм повернення депортованих народів (п. 9 ст. 138). Безперечно, це суттєвий крок уперед у юридичному визнанні цієї проблеми як проблеми державної ваги.

Таким чином, у Конституції України знайшли своє відображення різні аспекти міграційних процесів. Закріплені основи регулювання цих процесів, права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Оскільки норми Конституції є нормами прямої дії, то і звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Якщо ж говорити про другий період «після прийняття конституції», то на цьому етапі в структурі міграційного законодавства чіткіше виокремлюються юридичні інститути, у рамках яких конкретизуються зміст та юридичні механізми здійснення відповідних норм:

1) інститут біженців (Доповнення до ст. 75 Кримінального кодексу України, що скасовують кримінальну відповідальність за незаконний перетин кордону України осіб, які прибули в Україну з метою отримання статусу біженців; постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про посвідчення біженця» від 16 лютого 1998 року [6] (Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМУ № 185 від 13.03.2013 року і дію Постанови відновлено згідно з Постановою КМУ № 415 від 12.06.2013 року), «Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги до пенсії» від 6 липня 1998 року [7], «Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів» від 5 серпня 1998 року та ін.) (втрата чинності від 01.10.2013); 2) інститут трудящих-мігрантів (Наказ Міністерства праці України від 22 травня 1997 року «Про зміни та доповнення до Тимчасового положення про умови і порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні» [8], що розширює коло іноземців, яким не потрібний дозвіл на працевлаштування в Україні; постанов Кабінету Міністрів №№ 79, 1146, 1021 та ін. про порядок надання медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України; 3) інститут запобігання нелегальній міграції (Указом Президента України від

9 січня 1999 року «Про питання імміграційного контролю» координацію діяльності органів виконавчої влади щодо боротьби з незаконною міграцією покладено на Державний комітет у справах охорони державного кордону України, збільшено розміри адміністративних штрафів за сприяння нелегальній міграції; Наказом Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Міністерства внутрішніх справ України від 25 грудня 1997 року передбачено затримання та видворення за межі держави порушників законодавства України про державний кордон тощо).

Особливе значення для державного регулювання міграційних процесів має Закон України «Про імміграцію», проєкт якого остаточно був узгоджений між міністерствами і відомствами ще в 1994 році, а ухвалений лише 7 червня 2001 року. [9] Цей Закон визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства, враховуючи досвід, набутий світовим товариством щодо забезпечення прав і свобод людини. Відповідно до Закону іммігрантами визнаються іноземці чи особи без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію і прибули в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримали дозвіл на імміграцію і залишилися в Україні на постійне проживання (ст. 1). Законом визначено засади правового статусу іммігрантів, зазначено, що імміграція в Україну здійснюється у відповідності до квот, які Кабінет Міністрів України буде встановлювати на кожний календарний рік, передбачено умови надання дозволу на імміграцію та видачі посвідки на постійне проживання, порядок подання й оформлення відповідних документів, повноваження державних органів.

З метою більш ефективної організації виконання Закону України «Про імміграцію» Президент України видав відповідний Указ, яким поклав на Міністерство внутрішніх справ України виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції.

Також потрібно зазначити, що на виконання статті 5 Закону України «Про імміграцію» Кабінет Міністрів України 26 грудня 2002 року прийняв Постанову, якою затвердив Порядок формування квоти імміграції, Порядок провадження за заявами про надання послуг на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень та Порядок оформлення і видачі посвідки на постійне місце проживання [10].

Наступним законом, який можна віднести до другого періоду, є Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 2235-III [11]. Фактично 18 січня 2001 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про громадянство України», яка замінила Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. Незважаючи на його невеликий обсяг, цей Закон

є юридично цілісним, внутрішньо узгодженим та зведеним за змістом, оскільки забезпечує регулювання суспільних відносин у галузі громадянства. До того ж його роль полягає в тому, щоб сформулювати стабільність та наявність єдиних правових приписів у сфері реалізації права на громадянство.

Закон України «Про громадянство України» є невеликим за обсягом і до нього неодноразово вносилися зміни. Найсуттєвіші зміни та доповнення були внесені 16 квітня 1997 р. та 18 січня 2001 р.

Цей Закон є спеціальним, адже саме в ньому визначено правовий зміст громадянства України, підстави й порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, а також порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

З набуттям громадянства України на них поширюється дія Закону України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України». Громадянин України може вільно в'їхати в Україну за національним паспортом.

Одне з головних місць після законів у структурі законодавства про громадянство України посідають укази Президента України. Серед указів Президента України в галузі громадянства суттєве місце посідають укази, спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України».

До цієї групи належить Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 р. із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 27 червня 2006 р. Останнім Указом було затверджено нову редакцію Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства [12] та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень [13].

Цей Порядок має велике значення для належної реалізації Закону України «Про громадянство України». У ньому визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

Дія Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [14] від 11.12.2003 року поширюється на всі категорії фізичних осіб, які на законних підставах перебувають на території України. У законі чітко зазначені підстави, що визначаються законними

для перебування на території України, умови реєстрації місця проживання, місця перебування, зняття з реєстрації місця проживання.

Закон закріплює підстави (щодо території та щодо окремих категорій осіб), що обмежують свободу пересування. Прийняття цього Закону є вчасним і важливим у вирішенні міграційних питань в Україні.

Наступним фундаментальним законом у сфері міграції є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 року. Він визначає правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають чи тимчасово перебувають в Україні, а також порядок вирішення питань, пов'язаних з їхнім в'їздом в Україну чи виїздом з України.

Особливе значення для здійснення ефективної міграційної політики має Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» від 08.07.2011 року [15].

Під час розробки Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» враховано положення Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., резолюцій та рекомендацій ЄС щодо вдосконалення законодавства стосовно осіб, які є шукачами притулку та потребують захисту.

Законом уперше введено допоміжні інститути захисту: додатковий та тимчасовий і створені умови надання захисту іноземцям та особам без громадянства, на яких не поширювались критерії визначення терміна «біженець», але стосовно яких існували обставини неможливості видворення за межі України.

Разом із цим з метою гармонізації національного законодавства до стандартів ЄС Законом України від 13.05.2014 № 1251-VII внесені зміни до статті 1 Закону і визначення поняття «додатковий захист» почало повністю відповідати Директиві Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосовно стандартів для кваліфікації громадян третіх країн чи осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту і стосовно єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист, і стосовно змісту захисту, що надається.

Отже, відтепер відповідно до підпункту 13 пункту 1 ст. 1 Закону особа, яка потребує додаткового захисту, – особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання

вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Таким чином, можна стверджувати, що на тепер в Україні є системна нормативно-правова база, яка дає передумови для сталого розвитку національної системи притулку. Водночас Україна готова до наступного етапу формування законодавства України про біженців, особливо в частині приділення уваги щодо інтеграції шукачів притулку та осіб, які отримали захист в Україні.

Також слід відзначити, що законодавство України взагалі не містить терміна політичний притулок, натомість Конституція України у ст. 26 встановила, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Однак такого загального закону про притулок Україна поки ще не має.

Наступний не менш важливий та складний період для ефективного здійснення реалізації міграційної політики України – період гібридної війни Росії проти України. Процес законотворчості у міграційній сфері значно уповільнився після 2013 року через низку вагомих подій, таких як Революція Гідності, окупація АР Крим Російською Федерацією та проведення антитерористичної операції (АТО) у Донецькій та Луганській областях.

Протягом останніх 4 років в Україні відбувається становлення законодавства у сфері прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Восени 2014 р. парламентом було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [16].

Необхідність прийняття цього Закону пояснювалася нагальною потребою щодо забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння в працевлаштуванні, продовженні здобуття освіти.

Згідно зі ст. 1 Закону України від 20.10.2014 р. № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706), внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання, зокрема, у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту.

Зі змісту Закону № 1706 випливає, що лише взята на облік внутрішньо переміщена особа може реалізувати свої передбачені законодавством України права й свободи. До речі, назва ст. 7 Закону № 1706 так і звучить: «Забезпечення реалізації

прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту».

Відповідно до вимог ст. 4-1 Закону № 1706 з метою обліку внутрішньо переміщених осіб створюється Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб. Згідно з ч. 9 ст. 4 цього Закону, порядок збирання та оброблення даних внутрішньо переміщеної особи затверджується Кабінетом Міністрів України. З цією метою 22.09.2016 р. Урядом було затверджено Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

18 січня 2018 року в Україні де-юре завершилася антитерористична операція (АТО) на Донбасі, ухваленням Закону про реінтеграцію Донбасу (повна назва – «Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях») Київ поставив крапку в дискусії про статус окремих районів Луганської та Донецької областей (ОРДЛО), а також про роль Росії в конфлікті на Сході України [17].

Що ж до останнього періоду в контексті вступу України до ЄС можна сказати, що він являє собою період нових міграційних викликів. Як уже зазначалося раніше, реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після того, як на саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму [18].

На нашу думку, виконання Плану дій з лібералізації візового режиму тісно пов'язане із прийняттям у жовтні 2012 року Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який передбачає введення для українців так званих «біометричних паспортів», що є обов'язковою умовою безвізового в'їзду на територію Євросоюзу. Також варто зазначити, що регулюванню міграції у Плані присвячено багато й інших позицій [19].

На удосконалення міграційної політики України було спрямовано й завдання Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження моніторингу міграційних потоків як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень, яка має постійно оновлюватись [20].

Важливим кроком до сприяння реінтеграції трудових мігрантів, які повертаються, стало розроблення на виконання Закону «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 року [21] механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи. Важливо, що документ розроблявся на тристоронній основі за участю профспілок та працедавців. Сам факт появи відповідного механізму є однознач-

но позитивним. Однак його практична цінність обмежена, оскільки підтвердження кваліфікації можливе лише за трьома робітничими професіями.

У квітні 2017 р. розпорядженням Уряду було затверджено План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей, розроблений на виконання Закону. Він, на жаль, не додав конкретності декларованим нормам, оскільки здебільшого містив положення на кшталт сприяти працевлаштуванню поверненців, вивчати зарубіжний досвід, проводити консультації тощо.

18 жовтня 2017 року Кабінетом Міністрів України затверджено Постанову № 784 (далі – Постанова) «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації».

Порядок визначає механізм формування та ведення Єдиного державного демографічного реєстру (далі – Реєстр), надання інформації з Реєстру, видачі довідки про внесення інформації до Реєстру та про видані документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також процедуру здійснення ідентифікації та верифікації осіб [22].

У липні 2017 р. Уряд України ухвалив Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 р. Це сталося через місяць після того, як українці отримали можливість подорожувати територією ЄС без віз, що великою мірою було результатом визнання значних успіхів, досягнутих державою в розбудові системи управління міграціями [23].

Новий документ замінив Концепцію державної міграційної політики України 2011 р., яку серйозно критикували фахівці і яка не відповідала ситуації у світі та в Україні, що останніми роками кардинально змінилася. Значне сприяння розробленню Стратегії надали Міжнародна організація з міграції, Європейський Союз, консультуючи щодо адаптації найкращих міжнародних практик до українського контексту.

Згідно з проведеним аналізом можна сказати, що відбувся справжній прорив в удосконаленні міграційного законодавства України, активізації міжнародного співробітництва. Виконання Плану дій з лібералізації візового режиму було вагомим чинником удосконалення міграційної політики України. У процесі його реалізації доопрацьовано чинне законодавство та ухвалено нове, врегульовано правовідносини, які раніше спеціальними законами не регулювалися, зокрема, у сфері зовнішньої трудової міграції та реінтеграції мігрантів, які повертаються.

Разом із тим не всі проблемні питання до кінця розв'язано, серйозної законотворчої роботи

вимагає узгодження з міграційним законодавством законів, які регулюють інші сфери суспільних відносин, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів, що мають забезпечити механізми реалізації задекларованих норм.

Література

1. Закон України «Про національні меншини в Україні». Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на п'ятій сесії, січень-липень 1992 р. Ч. II. С. 306-309.

2. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства : затверджене Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006). *Офіц. вісник України*. 2006. № 26. Ст. 1875.

3. Про біженців : Закон України від 24.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 90.

4. Закон України «Про правовий статус іноземців». Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на дев'ятій сесії, січень-лютий 1994 р. Ч. I. С. 289-300.

5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Київ : Юрінком, 1996. 80 с.

6. Про затвердження положення про посвідчення біженця : Постанова КМУ від 14 березня 2012 р. № 202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-%D0%BF>.

7. Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги до пенсії : Постанова КМУ від 06.07.1998 № 1016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1016-98-%D0%BF>.

8. Наказ Міністерства праці України «Про внесення змін та доповнень до Тимчасових положень про умови і порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні», № 42 від 22 травня 1997 року. *Офіційний вісник України*, 1997, число 26. С. 64-65.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про імміграцію». Київ : «МП Леся», 2003. 208 с.

10. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання послуг на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне місце проживання : Постанова Кабінету Міністрів України 26 грудня 2002 року № 1983. *Офіційний вісник України*. 2002. № 52. Ст. 2400.

11. «Про громадянство України» : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.

12. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства : затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006). *Офіц. вісник України*. 2006. № 26. Ст. 1875.

13. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень: затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006). *Офіц. вісник України*. 2006. № 26. Ст. 1875.

14. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.

15. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.

16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

17. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 646. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>.

18. Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. / Верховна Рада України: офіційний вебпортал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

19. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. URL: http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац__%20_C%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf.

20. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка М1/2014. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.

21. Про зайнятість населення : Закон України від 05 липня 2012 року № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

22. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей» від 12 квітня 2017 р. № 257-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80>.

23. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

Анотація

Дракохруст Т. В. Особливості правового забезпечення державної міграційної політики України. – Стаття.

У статті проводиться досить ґрунтовний аналіз правового забезпечення державної міграційної політики України в контексті поетапного розвитку міграційного законодавства України, який має бути спрямований на досягнення трьох головних цілей: управління міграційними процесами (обсягом та спрямованістю міграційних потоків) в Україні, у тому числі регулювання в'їзду та виїзду мігрантів, шляхом здійснення імміграційного контролю; внутрішньої адаптації та інтеграції іммігрантів на території України; моніторинг та попередження виникнення міграційних викликів та загроз у контексті розвитку глобалізаційних процесів у світі. Автор виділяє та характеризує конкретні етапи формування й становлення внутрішнього міграційного законодавства, а саме: до прийняття Конституції; після прийняття конституції, що включає період подальшої розробки, вдосконалення, систематизації та можливої кодифікації міграційного законодавства; у період гібридної війни Росії проти України; у контексті вступу України до ЄС. Акцентовано увагу на не менш важливому та складному періоді для ефективного здійснення

реалізації міграційної політики України – періоді гібридної війни Росії проти України. Автор дійшов висновку, що відбувся справжній прорив в удосконаленні міграційного законодавства України, активізації міжнародного співробітництва. Виконання Плану дій з лібералізації візового режиму було вагомим чинником удосконалення міграційної політики України. Проте не всі проблемні питання до кінця розв'язано, серйозної законотворчої роботи вимагає узгодження з міграційним законодавством законів, які регулюють інші сфери суспільних відносин, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів, що мають забезпечити механізми реалізації задекларованих норм.

Ключові слова: міграційна політика, правове забезпечення, міграційне законодавство, нормативно-правовий акт, міграційні виклики.

Summary

Drakokhrust T. V. Features of Legal Support of the State Migration Policy of Ukraine. – Article.

The article provides a sufficiently thorough analysis of the legal framework of the state migration policy of Ukraine in the context of the phased development of the migration legislation of Ukraine, which should be directed towards the achievement of three main objectives: management of migration processes (volume and direction of migration flows) in Ukraine, including regulation of entry and the departure of migrants through the implementation

of immigration control; internal adaptation and integration of immigrants on the territory of Ukraine; monitoring and preventing the emergence of migration challenges and threats in the context of the development of globalization processes in the world. The author highlights and describes the concrete stages of formation and formation of internal migration legislation, namely: before the adoption of the Constitution; after the adoption of the Constitution, which includes the period of further development, improvement, systematization and possible codification of migration legislation; during the hybrid war against Russia; in the context of Ukraine's accession to the EU. Attention is paid to an equally important and difficult period for the effective implementation of Ukraine's migration policy – the period of Russia's hybrid war against Ukraine. The author came to the conclusion that there was a real breakthrough in improving the migration legislation of Ukraine, the intensification of international cooperation. The implementation of the Action Plan on Visa Liberalization was a significant factor in improving the migration policy of Ukraine. However, not all problematic issues are finally resolved, serious legislative work requires the alignment with migration law of laws that regulate other areas of public relations, as well as the development of subordinate legal acts that should provide mechanisms for the implementation of the declared norms.

Key words: migration policy, legal support, migration legislation, normative-legal act, migration challenges.

УДК 34:167

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

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС» ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Дослідження будь-якого правового процесу чи явища потребує відповідного методологічного інструментарію, що зумовлено достатньою складністю об'єктів дослідження, впливом на них значної кількості об'єктивних та суб'єктивних факторів. Поняття «публічний інтерес» є міжгалузєвою категорією, що використовується в таких гуманітарних науках, як філософія, політологія, соціологія та юриспруденція зокрема. З огляду на вищезазначене важливим є визначення специфіки методології дослідження поняття «публічний інтерес» як правової категорії та класифікація конкретних наукових методів – інструментарію наукової роботи, який буде використовуватися для доктринального дослідження зазначеного поняття. Значна увага науковців до співвідношення публічних та приватних інтересів у національному законодавстві та юридичній практиці в контексті євроінтеграційних процесів актуалізує проведення цього дослідження, обґрунтовує його теоретичну та практичну значимість.

Методологія дослідження адміністративно-правових категорій досить змістовно розкрита в роботах О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янца, Д. Лученка, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших учених-адміністративістів.

Окремі публікації методології дослідження в юридичній науці загалом та адміністративному праві зокрема присвятили О. Ганьба, В. Мірошніченко «Особливості сучасної методології правових наукових досліджень» [1], А. Благодарний «Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів» [2], В. Ільков «Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві» [3], М. Кельман «Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку» [4], Н. Кушакова-Костицька «Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність» [5], Г. Лук'янова «Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці» [6], В. Пашинський «Методологічний інструментарій дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення оборони держави» [7], В. Юровська

«Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз» [8]. Проте методології дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії присвячена ще недостатня увага.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є визначення інструментарію методології дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії, що стане науково-методологічною базою для його доктринального дослідження.

Результати дослідження. Починаючи розробку тієї чи іншої юридичної тематики, майже кожен дослідник приділяє увагу методології свого наукового дослідження. Цим зумовлена значна кількість наукових підходів до визначення самого поняття «методологія» в юриспруденції. Тому спочатку доцільно звернутись до енциклопедичного визначення, сформульованого П. Рабіновичем. Так, під методологією юридичної науки він розуміє систему підходів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання під час вивчення державно-правових явищ [9, с. 618].

Більш змістовне визначення формулює Д. Голосніченко, на думку якого методологія дослідження в юридичній науці – «це не простий набір певних основоположних понять та категорій, не сукупність прийомів і методів. Це більш ємне поняття. Методологія є теоретичним обґрунтуванням доцільності застосування відповідних підходів і способів, які використовуються для проведення певного теоретико-юридичного дослідження, а також дібрана на науковій основі для зазначеної мети система прийомів і способів, тобто відповідних методів» [10, с. 10].

Отже, методологія юридичної науки є комплексним поєднанням системи конкретних методів дослідження (що включають у себе відповідні наукові підходи, прийоми та способи дослідницької діяльності) та теоретичного обґрунтування необхідності їх застосування для кожного окремого дослідження.

Методологія дослідження будь-якого правового явища чи процесу складається з трьох базових груп методів.

До першої групи методів класично відносять філософські методи діалектики, метафізики, а також принципи об'єктивності та історизму.

Адміністративно-правова категорія «публічний інтерес» діалектично пов'язана із категорією «приватний інтерес». Закон єдності та боротьби

протилежностей, як один із фундаментальних законів діалектики, є першочерговим інструментом дослідження співвідношення публічних та приватних інтересів.

Єдність цих категорій проявляється у тому, що реалізація та захист публічних інтересів усього суспільства неодмінно сприяє реалізації та захисту приватних інтересів.

Наприклад, публічний інтерес у забезпеченні правопорядку та дотриманні законності співпадає з приватними інтересами більшості громадян у забезпеченні особистої безпеки та спокою. Публічний інтерес організувати систему охорони здоров'я та освіти в державі співпадає з приватними інтересами громадян отримати відповідні послуги належної якості.

Яскравим прикладом прояву протилежності публічних і приватних інтересів є сфера фіскальних відносин. Публічний інтерес держави зібрати максимальну кількість податків вступає в протиріччя з приватними інтересами підприємців мінімізувати суми податків або взагалі уникнути їх сплати.

Публічний інтерес забезпечення безпеки дорожнього руху стикається з приватними інтересами громадян обирати оптимальну швидкість руху, паркуватися у зручних місцях тощо. Публічний інтерес забезпечити обороноздатність держави не співпадає з приватним інтересом окремих громадян не проходити військову службу. Публічний інтерес забезпечити суспільну безпеку через існування дозвільної системи не співпадає з приватним інтересом громадян вільно володіти та носити холодну та вогнепальну зброю.

Таким чином, у процесі дослідження адміністративно-правової категорії «публічний інтерес» необхідно активно використовувати такий закон діалектики, як закон єдності і боротьби протилежностей.

Не менше значення для ефективного дослідження категорії «публічний інтерес» має закон «переходу кількісних змін у якісні». Так, збільшення кількості ефективно проведених складників адміністративної реформи веде до підвищення якості публічно-правових відносин, надання адміністративних послуг, що сприяє задоволенню як публічних, так і приватних інтересів учасників цих правовідносин.

Прикладом реалізації закону «переходу кількісних змін у якісні» є якісні зміни в реалізації приватних інтересів у результаті кількісних змін у процесі реалізації публічних інтересів. Наприклад, збільшення кількості викритих та розкритих кримінальних правопорушень, інформація про що оприлюднюється в ЗМІ, веде до покращення якісних показників соціологічних опитувань щодо підвищення довіри населення до правоохоронних органів, відчуття особистої безпеки, що свідчить про підвищення якості забезпечення та реалізації приватних інтересів окремих громадян. І, навпаки, збільшення кількості реалізованих приватних ін-

тересів громадян щодо заняття підприємницькою діяльністю веде до якісних змін у реалізації публічного інтересу суспільства та держави у покращенні інвестиційного клімату, якісному зростанні економічного потенціалу держави тощо.

Застосування такого прийому діалектики, як «заперечення заперечення», під час дослідження «публічного інтересу» проявляється у формі поетапного пошуку (визначення) публічного інтересу в адміністративно-правових відносинах. На першому етапі дослідник заперечує наявність публічного інтересу у певних відносинах, а на другому етапі заперечує своє заперечення, знаходячи докази наявності публічного інтересу у відповідних правовідносинах.

Наприклад, навіть у сімейних правовідносинах, в яких домінує приватний інтерес, держава здійснює адміністративно-правове регулювання, переслідуючи публічні інтереси, зокрема, встановлюючи адміністративно-правову відповідальність за насильство в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП).

Принципи об'єктивності та історизму як складники групи філософських методів дослідження необхідно обов'язково застосовувати під час дослідження категорії «публічний інтерес». Принцип об'єктивності передбачає обов'язкове вивчення та аналіз емпіричного матеріалу, проведення репрезентативних соціологічних досліджень з метою об'єктивного виявлення елементів публічного інтересу в адміністративно-правовому регулюванні певних правовідносин.

Принцип історизму вимагає від дослідника враховувати історичні обставини та чинники прийняття того чи іншого адміністративного НПА, визначення співвідношення публічних та приватних інтересів у певних історичних умовах, які існували в період здійснення адміністративно-правового регулювання визначених правовідносин. Наприклад, існування адміністративної відповідальності за спекуляцію було цілком виправданим, враховуючи публічні інтереси «радянського» суспільства.

Метод метафізики застосовується в процесі дослідження «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії у разі абстрагування дослідника від будь-яких чинників впливу на предмет правового регулювання і концентрації уваги лише на ознаках публічного інтересу в процесі регулюванні певних суспільних відносин.

Це, наприклад, абсолютизація певних суспільних цінностей, цілей правового регулювання, що може проявлятися, зокрема, під час вирішення питань захисту національної безпеки, пріоритетних національних інтересів. Яскравий приклад – абсолютний пріоритет публічних інтересів та суттєве обмеження інтересів приватних у зоні проведення Операції об'єднаних сил в умовах агресії з боку Російської Федерації.

Другу групу методів дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової

категорії становлять загальнонаукові методи дослідження, серед яких: прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція); системний та структурно-функціональний методи; прийоми соціологічного методу (опитування, анкетування), метод статистики.

Системний та структурно-функціональний методи дають змогу розкрити сутність та складники поняття «публічний інтерес», визначити функції кожного елемента. Адже публічний інтерес є системою потреб усього суспільства або значної його частини, які задовольняються за участю суб'єктів владних повноважень у рамках їхньої компетенції у відповідності до чинного законодавства.

Особлива увага в методології дослідження «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії має приділятися прийомам та методам соціологічних досліджень, адже саме встановлення та аналіз поглядів громадян на співвідношення публічних та приватних інтересів в адміністративно-правових відносинах має бути інструментом для визначення пріоритетних напрямів щодо удосконалення правового регулювання цих відносин. Не меншу увагу необхідно приділяти аналізу статистичних даних, які є показником досягнення або недосягнення, часткового досягнення мети правового регулювання, і, зокрема, ступеня реалізації (задоволення) публічних та приватних інтересів.

Третю групу методів дослідження «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії становлять спеціально юридичні методи дослідження, серед яких: метод юридичної догматики (як похідний загальнонаукового аксіоматичного методу); методи порівняльного правознавства; методи герменевтики (тлумачення НПА) та метод юридичного моделювання.

Прикладом застосування методу юридичної догматики є трактовка (інтерпретація) «публічного інтересу» в контексті положень ст. 3 Конституції України, які по суті є юридичною догмою (аксіомою): «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [11].

Таким чином, у Конституції України фактично закріплено, що приватні інтереси людей в Україні визначають спрямованість та зміст публічних інтересів держави.

Важливим є використання методів порівняльного правознавства для дослідження співвідношення публічних і приватних інтересів у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у зарубіжних країнах. У цьому контексті особливо актуальним є дослідження практики Європейського суду з прав людини, рішення якого є джерелом права в Україні (ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практи-

ки Європейського суду з прав людини» [12]), адже саме в прецедентах Європейського суду з прав людини уніфікується підхід до визначення оптимального співвідношення приватних і публічних інтересів, встановлюються їх межі. Відповідні рішення імплементуються в національне законодавство та юридичну практику країн-членів Ради Європи, що фактично створює нове загальноєвропейське право. Таким чином, використання методів порівняльного правознавства дає змогу запозичити та імплементувати встановлені Європейським судом з прав людини моделі співвідношення приватних і публічних інтересів у національне законодавство та юридичну практику з метою попередження порушення норм європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в Україні.

Суттєве значення для змістовного та результативного дослідження категорії «публічний інтерес» має метод юридичного моделювання, який використовується в процесі створення нових правових конструкцій, моделей правовідносин, формулювання конкретних пропозицій щодо удосконалення чинного та формування перспективного законодавства.

Зокрема, в сфері регулювання адміністративно-правових відносин за допомогою методу юридичного моделювання створюються оптимальні нормативні конструкції, в яких досягається максимальний баланс між публічними та приватними інтересами.

Наприклад, моделювання проєкту перспективного Адміністративно-процедурного кодексу України має забезпечити реалізацію як публічного інтересу у досконалому врегулюванні відповідних правовідносин, так і приватних інтересів громадян в отриманні єдиного та універсального адміністративно-процедурного акта, який стане ефективним інструментом взаємодії між громадянами та органами публічної адміністрації, сприятиме ефективній реалізації прав і свобод людини.

Підсумовуючи, слід зазначити, що філософські, загальнонаукові та спеціально юридичні методи дослідження «публічного інтересу» як адміністративно-правової категорії необхідно застосовувати в органічному поєднанні, шукаючи оптимальні шляхи вирішення поставлених задач. Результатом дослідження мають бути не тільки загальнотеоретичні конструкції та висновки, а практичні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та юридичної практики у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із публічним інтересом.

Так, у контексті євроінтеграційних процесів особливої актуальності набуває визначення специфіки методології дослідження співвідношення публічних та приватних інтересів в адміністративному праві. Основними суб'єктами, які нині визначають вказане співвідношення, є адміністративні суди, Верховний Суд, а також Європейський

суд з прав людини. Кожен Правовий висновок Верховного Суду, кожне Рішення Європейського суду з прав людини є по суті новою моделлю співвідношення приватних та публічних інтересів, тому, досліджуючи відповідні прецеденти, доцільно використовувати метод юридичного моделювання з метою формування нової юридичної конструкції співвідношення приватних і публічних інтересів, яка випливає зі змісту правової позиції відповідної судової інституції. Але, моделюючи нову норму права на основі судового прецеденту, слід використовувати і метод юридичної догматики, який зобов'язує враховувати фундаментальні принципи права та юридичні аксіоми щодо верховенства права, примату міжнародного права над національним, визнання прав і свобод людини найвищою соціальною цінністю тощо. Крім того, враховуючи євроінтеграційні процеси, необхідно активно використовувати методи порівняльного правознавства, запозичуючи найкращий досвід правової регламентації співвідношення публічних та приватних інтересів у державах-членах Європейського Союзу.

Таким чином, для ефективного дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії та його співвідношення із поняттям «приватного інтересу» пріоритетними у застосуванні є методи юридичної догматики, юридичного моделювання, а також методи порівняльного правознавства з акцентом на європейські правові цінності.

Висновки. Методологія дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії має ґрунтуватися на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально юридичних методів дослідження, а також принципів об'єктивності та історизму. Специфіка методології дослідження співвідношення публічних та приватних інтересів в адміністративному праві полягає у пріоритетному застосуванні спеціально юридичних методів юридичної догматики та юридичного моделювання, адже, попри існування визначених правових аксіом (верховенство права, примат міжнародного права, пріоритетність прав і свобод людини в механізмі правового регулювання), завданням як науковців, так і практиків є пошук та моделювання оптимального співвідношення приватних та публічних інтересів у сфері адміністративно-правових відносин. Яскравим прикладом такого моделювання є Правові висновки Верховного Суду, прецеденти Європейського суду з прав людини, в яких визначаються межі втручання держави у сферу приватних інтересів, а також підстави, умови та ступінь обмеження приватних інтересів задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів суспільства та держави.

Перспективність подальшого дослідження цієї теми зумовлена необхідністю змістовного аналізу теоретико-методологічної основи категорії «публічний інтерес» у доктрині адміністративного

права, а саме дослідження методологічних підходів до розуміння поняття «публічний інтерес» різними науковими школами адміністративного права як в історичному контексті, так і сучасними вітчизняними та зарубіжними науковцями.

Література

1. Ганьба О.Б., Мірошніченко В.І. Особливості сучасної методології правових наукових досліджень. *Парадигма пізнання: гуманітарні питання*. № 2 (13). 2016. С. 1-13.
2. Благодарний А. Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. *Підприємництво, господарство і право*. № 6. 2018. С. 147-151.
3. Ільков В.В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві. *Форум права*. № 5. 2016. С. 48-52.
4. Кельман М. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. *Психологія і суспільство*. № 4. 2015. С. 33-46.
5. Кушаківа-Костицька Н.В. Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність. *Філософські та методологічні проблеми права*. № 1-2. 2013. С. 23-31.
6. Лук'янова Г.Ю. Методологічні основи дослідження права у сучасній юридичній науці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2011. С. 33-43.
7. Пашинський В.Й. Методологічний інструментарій дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення оборони держави. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. № 3-4. 2017. С. 98-102.
8. Юровська В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. № 12. 2017. С. 188-192.
9. Рабінович П.М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко*. Київ: Вид-во Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, 1998-2004. Т. 3: К-М. 2001. 789 с.
10. Голосніченко Д.І. Теорія Повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. Київ: Г.А.М., 2009. 356 с.
11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
12. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

Анотація

Золотухіна Л. О. Методологія дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії. – Стаття.

У науковій публікації досліджується система наукових підходів, прийомів та способів дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії. Визначається специфіка методології дослідження співвідношення публічних та приватних інтересів в адміністративному праві з метою удосконалення їх правової регламентації.

Актуальність розробки цієї теми обґрунтовується тим, що дослідження будь-якого правового процесу чи явища потребує відповідного методологічного інструментарію, що зумовлено достатньою складністю об'єктів

дослідження, впливом на них значної кількості об'єктивних та суб'єктивних факторів. Поняття «публічний інтерес» є міжгалузевою категорією, що використовується в таких гуманітарних науках, як філософія, політологія, соціологія та юриспруденція зокрема. Отже, важливим є визначення специфіки методології дослідження поняття «публічний інтерес» як правової категорії та класифікація конкретних наукових методів – інструментарію наукової роботи, який буде використовуватися для доктринального дослідження зазначеного поняття.

Відзначається, що методологія дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії має ґрунтуватися на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально юридичних методів дослідження, а також принципів об'єктивності та історизму. Специфіка методології дослідження співвідношення публічних та приватних інтересів в адміністративному праві полягає у пріоритетному застосуванні спеціально юридичних методів юридичної догматики та юридичного моделювання, адже, попри існування визначених правових аксіом (верховенство права, приєднання міжнародного права, пріоритетність прав і свобод людини в механізмі правового регулювання), завданням як науковців, так і практиків є пошук та моделювання оптимального співвідношення приватних та публічних інтересів у сфері адміністративно-правових відносин. Яскравим прикладом такого моделювання є Правові висновки Верховного Суду, прецеденти Європейського суду з прав людини, в яких визначаються межі втручання держави у сферу приватних інтересів, а також підстави, умови та ступінь обмеження приватних інтересів задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів суспільства та держави.

У контексті євроінтеграційних процесів велике значення має використання методів порівняльного правознавства з акцентом на європейські правові цінності.

Ключові слова: методологія, науковий підхід, публічний інтерес, адміністративне право, доктрина, методи дослідження, моделювання, система.

Summary

Zolotukhina L. O. Methodology for the study of the concept of «public interest» as an administrative-legal category. – Article.

The scientific publication analyzes the system of scientific approaches, methods and ways of studying the concept of «public interest» as an administrative law cat-

egory. The specificity of the research methodology of the relationship between public and private interests in administrative law is determined in order to improve their legal regulation.

The importance of this publication is justified by the fact that the study of any legal process or phenomenon requires appropriate methodological tools, due to the sufficient complexity of the objects of study, the influence on them of a significant number of objective and subjective factors. The concept of «public interest» is an interdisciplinary category, which is used in such humanities as philosophy, political science, sociology, and jurisprudence in particular. Consequently, it is important to determine the specificity of the methodology of researching the concept of «public interest» as a legal category and the classification of specific scientific methods – tools of scientific work, which will be used for the doctrinal research of this concept. It is noted that the methodology for the study of the concept of «public interest» as an administrative-legal category should be based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal methods of research, as well as the principles of objectivity and historicism. The specificity of the methodology of researching the correlation of public and private interests in administrative law consists in the priority application of methods of legal dogma and legal modeling. Despite the existence of certain legal axioms (the rule of law, the primacy of international law, the priority of human rights and freedoms in the mechanism of legal regulation), the task of both scholars and practitioners is to search for and model the optimal balance of private and public interests in the field of administrative law.

A striking example of such modeling is the Legal Conclusions of the Supreme Court, the precedents of the European Court of Human Rights, which define the boundaries of state intervention in the sphere of private interests, as well as the grounds, conditions and degree of restriction of private interests to ensure the implementation and protection of the public interests of society and the state.

In the context of European integration processes, it is important to use methods of comparative law with a focus on European legal values.

Key words: methodology, scientific approach, public interest, administrative law, doctrine, research methods, modeling, system.

УДК 351.342(477)

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

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНІХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Зовнішні адміністративно-правові відносини є невід'ємним складником будь-якої суспільно важливої сфери, забезпечення роботи якої віднесено до обов'язків держави. Внутрішні відносини через їхню обмеженість конкретними рамками визначеної сфери та зв'язок з управлінськими процесами лише в межах системи охорони здоров'я не можуть охопити всі необхідні управлінські дії та процедури для того, щоб забезпечити функціонування та розвиток сфери охорони здоров'я. Адже, окрім належної внутрішньої організації, є безліч зовнішніх чинників, які впливають на роботу системи охорони здоров'я. У межах внутрішньоорганізаційного забезпечення можна сформуванати висококваліфікований кадровий корпус із провідних лікарів вищої кваліфікації та досвідченого медичного персоналу, але через брак фінансування чи занепад економіки робота фахівців буде марною, оскільки, окрім призначення грамотних схем лікування, необхідне сучасне медичне обладнання та відповідні лікарські засоби, доступ до яких може бути ускладнено внаслідок занепаду економічної сфери, браку коштів у державному бюджеті тощо. Натомість розвиток економічної сфери у державі дасть змогу підвищити рівень матеріально-технічного забезпечення, а налагодження сектору промисловості може сприяти зниженню цін на лікарські засоби, а також на товари медичного призначення. За таких умов лише одночасне здійснення внутрішньоорганізаційних та зовнішніх адміністративно-правових відносин зможе гарантувати громадянам надання сучасної медичної допомоги та медичного обслуговування.

Вищевказане поширюється на всі адміністративні правовідносини незалежно від сфери їх виникнення та по суті є додатковою підставою здійснення поділу відносин внутрішнього та зовнішнього характеру залежно від управлінської мети. Саме тоді, коли внутрішні адміністративно-правові відносини переважно пов'язані з організацією та налагодженням роботи інституцій усередині системи, за допомогою іншого виду відносин втілюються зовнішні функції управління, які передбачають формальний вплив (суб'єктів, які по суті не є прямими учасниками управлін-

ських відносин у межах певної галузі) на відповідний об'єкт, а в нашому випадку – систему.

Адміністративно-правові відносини завжди були однією з центральних тем досліджень учених у галузі юриспруденції. Вони досліджувалися як на теоретико-методологічному рівні (Т.О. Коломоєць, Ю.М. Фролов), так і у спеціалізованих дослідженнях. Зокрема, Р.М. Аюпова надала ґрунтовну характеристику адміністративно-правовим відносинам (як зовнішнім, так і внутрішньоорганізаційним) за участю господарських судів в Україні, Г.О. Пономаренко досліджувала особливості адміністративно-правових відносин, що виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, О.В. Ульяновська приділяла увагу вказаним правовідносинам під час реалізації права на звернення до адміністративного суду. Водночас адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я й досі залишаються малодослідженою категорією. Значні наукові здобутки в цьому напрямі були здійснені такими вченими, як З.С. Гладун, Б.О. Логвиненко, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький. Однак, незважаючи на фундаментальний характер їхніх досліджень, зовнішнім адміністративним правовідносинам було приділено не досить уваги.

Мета статті полягає в характеристиці одного з видів адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я – зовнішніх адміністративно-правових відносин. Основне завдання статті полягає у визначенні основних ознак, притаманних зовнішнім адміністративно-правовим відносинам, задля об'єктивного визначення їх змісту та формулювання власної авторської дефініції.

За своїм змістом адміністративні правовідносини у сфері охорони здоров'я є різноманітними. Це правовідносини з організації охорони громадського здоров'я населення, формування системи управління галуззю, здійснення господарської діяльності для забезпечення потреб сфери охорони здоров'я лікарськими засобами та медичним обладнанням, вирішення кадрових питань, матеріально-технічного забезпечення сфери охорони здоров'я тощо. Це можна пояснити тим, що адміністрування сферою охорони здоров'я регулюється переважно нормами адміністративного права.

Проте окремі складники такої управлінської діяльності зазнають впливу цивільних, господарських, трудових та інших норм.

За таких обставин у межах доктринальних досліджень доцільно виокремити адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я та здійснити їх класифікацію. Адже саме «класифікація утворює складну розгорнуту систему поділу, де кожен член поділу знову поділяється на нові види, розгалужуючись на множину класів» [1, с. 49], що здійснюється в кожному конкретному випадку з конкретною метою. За своєю суттю класифікація є способом систематизації предметів (об'єктів, явищ) [2, с. 27; 3, с. 164], яка має не тільки теоретичне, а і практичне значення. Прикладне значення класифікації полягає в тому, що за її допомогою можливо об'єктивно дослідити загальний об'єкт поділу, за рахунок з'ясування сутності кожного окремого складового елемента комплексного об'ємного явища. Тому, враховуючи багатоманітність наявних правовідносин у сфері охорони здоров'я, доцільно застосувати метод класифікації.

Науці відомий відносно усталений підхід щодо виокремлення різних видів адміністративних правовідносин, а відповідно, і підстав їх класифікації. Наприклад, Т.О. Коломєць пропонує класифікувати адміністративно-правові відносини за: функціональною спрямованістю (регулятивні та правоохоронні), адміністративно-правовим статусом суб'єктів – учасників правових відносин (вертикальні та горизонтальні), галузевою належністю (матеріальні та процесуальні), змістом (у сферах загального, міжгалузевого та галузевого управління); галузевою належністю (у галузях економіки, політики, культури, соціальної сфері тощо), направленістю (зовнішні та внутрішні), способом захисту (такі, що захищаються в судовому чи позасудовому порядку), способом врегулювання (функціональні та територіальні), майновою належністю (майнові та немайнові), характером адміністративних правовідносин (контрольно-наглядові, субординації, координації тощо) [4, с. 18-19]. Необхідно відзначити, що у кожному окремому випадку, внаслідок обрання того чи іншого критерію поділу, можна отримати елементи різного змісту. Тому доцільно обирати одну чи декілька підстав поділу, результати яких зможуть у повному обсязі вирішити поставлену мету.

Водночас наявні у науковій літературі класифікації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я не відрізняються висвітленістю, зокрема спроба поділу такого виду адміністративно-правових відносин була зроблена З.С. Гладуном, який за змістовим критерієм пропонував поділити їх на групи правовідносин, що виникають «у процесі організації надання медичної допомоги і здійснення заходів щодо охорони

здоров'я населення; у процесі визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які отримують і які надають медичну допомогу; у процесі організації та забезпечення санітарно-гігієнічного і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та здійснення державного санітарного нагляду; у процесі державного і муніципального управління наданням медичної допомоги і державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я; у процесі безпосереднього надання медичної допомоги; в окремих напрямках медичної діяльності: терапії, хірургії, психіатрії, імунопрофілактиці, трансплантології, клінічному випробовуванні лікарських засобів та ін.» [5, с. 109]. Наведені види виокремлено лише за однією підставою класифікації, яка хоча і є ґрунтовною, проте не охоплює всю різноманітність адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я. Зокрема, в рамках цієї класифікації не знайшли свого відображення правовідносини, пов'язані з питаннями кадрового забезпечення закладів системи охорони здоров'я (починаючи від отримання спеціальної вищої освіти і закінчуючи проходженням курсів підвищення кваліфікації).

Більш розширену класифікацію пропонує С.Г. Стеценко, який, досліджуючи медичні правовідносини, поділяє їх: 1) залежно від співвідношення взаємних прав і обов'язків, що виникають у суб'єктів (вертикальні та горизонтальні); 2) за напрямками медичної діяльності (проведення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, надання безоплатної медичної допомоги та платних послуг медичного характеру, реалізація програм медичного страхування тощо); 3) за складом суб'єктів (абсолютно та відносно визначені); 4) залежно від динаміки дій суб'єкта, що має зобов'язання (активні та пасивні) [6, с. 7-8]. Однак такий підхід не відображає сутності саме адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, які насамперед пов'язані з управлінською діяльністю в зазначеній сфері, котра може мати місце як усередині системи охорони здоров'я (наприклад під час координації роботи закладів охорони здоров'я, їх ліквідації та реорганізації), так і поза системою (під час реалізації спільних програм і заходів МОЗ України з іншими органами державної влади та відомствами чи отримання доплат з державного бюджету).

Таким чином, розмежування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я можливе і за іншими критеріями, адже вони як різновид загальних адміністративно-правових відносин можуть поділятися за ідентичними критеріями. Тому пропонуємо поділяти такі правовідносини залежно від напрямку їх розвитку на внутрішньоорганізаційні та зовнішні (зовнішньоорганізаційні), що своєю чергою сприятиме дослідженню сутності та особливостей усіх

адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері охорони здоров'я.

Варто підтримати думку М.Ю. Фролова, що однією з визначальних особливостей сучасних адміністративно-правових відносин є те, що вони «виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління органами виконавчої влади, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціями, які наділені функціями державного управління з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин» [1, с. 236].

З приводу зовнішніх правовідносин Б.О. Логвиненко зазначає, що «у налагодженні дієвого механізму зовнішнього та внутрішнього компонентів публічного адміністрування значну роль відіграє належне медичне законодавство, норми якого призначені врегулювати відповідні суспільні відносини» [8, с. 235]. Правове забезпечення таких заходів потребує здійснення активної організаційної діяльності, яка фактично виникає в межах правовідносин, а будучи пов'язаною з управлінськими процесами реалізація таких заходів регулюється за допомогою адміністративно-правових норм.

Зовнішні адміністративно-правові відносини поряд із внутрішньоорганізаційними відносинами неодноразово досліджувалися вченими, зокрема у правоохоронній сфері (йдеться про праці Г.О. Пономаренко [9, с. 198-199], О.П. Рябченко [10, с. 21-22], Р.М. Аюпової [11, с. 102] та ін.). Значна кількість досліджень зовнішніх адміністративно-правових відносин була проведена щодо їх реалізації в судовій системі України. Наприклад, В.О. Ульяновська зазначає, що обов'язки з приводу організації роботи суду, в тому числі адміністративного, поділяючись на зовнішні та внутрішні, покладаються в основному на голову суду та його заступника. Причому зовнішні адміністративно-правові відносини призначені для гарантування особам конституційного права на судовий захист прав шляхом організації роботи не конкретного суду, а всієї системи правосуддя. Зі свого боку підвищення рівня результативності роботи судової системи можливе за допомогою здійснення такої зовнішньої діяльності, як: «оптимізація системи судів; укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів); оптимізація кількості суддів у судах та адміністративних посадах залежно від навантаження»; «покращення умов доступу громадськості до відкритих судових засідань і ухвалених рішень» [12, с. 177].

Не можна залишити поза увагою монографічну працю Б.О. Логвиненко, предметом якої є теоретико-прикладний аспект здійснення публічного

адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні, де було наголошено, що зовнішній складник публічного адміністрування включає «організаційно-управлінські зв'язки та відповідні суспільні відносини, які виникають у вертикальному та горизонтальному напрямках; попри певну нормативно визначену підпорядкованість іншим суб'єктам, саме МОЗ України є ключовим елементом налагодження взаємодії у системі суб'єктів зовнішніх організаційних складників публічного адміністрування сферою охорони здоров'я; враховуючи комплексний багаторівневий характер економіки та соціальної політики держави, без зовнішніх складових елементів неможливе якісне функціонування структури публічного адміністрування сферою охорони здоров'я» [13, с. 35].

Зовнішні адміністративно-правові відносини виникають з приводу управлінських дій, спрямованих на організацію роботи певної сфери чи системи. Вони безпосередньо не стосуються організації процесів у межах певної сфери, оскільки відбивають сутність управління ззовні, забезпечуючи такі умови, які опосередковано можуть позитивно позначитися на розвитку тієї чи іншої сфери, мають нерозривний зв'язок із внутрішньоорганізаційними відносинами, а тому впливають на розвиток і формування останніх, що зумовлюється їх глобальним характером. На відміну від внутрішніх відносин, зовнішні не призначені для врегулювання окремих питань, що виникають у рамках конкретної сфери. Вони є абсолютними та стосуються найсуттєвіших питань організації функціонування, зокрема таких як засади, напрями роботи, пріоритети, загальне фінансування тощо. Крім того, в межах формування та розвитку зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин вирішується комплекс питань, пов'язаних з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування. Тобто такий вид правовідносин виникає з приводу реалізації громадянами основоположних прав на життя та здоров'я, що стає можливим за допомогою здійснення адміністративних процедур (наприклад, укладення договору про медичне обслуговування населення). Наведене характеризує зовнішні адміністративно-правові відносини, зокрема і ті, що виникають у сфері охорони здоров'я. Враховуючи специфіку зазначеної сфери, можна виокремити низку особливостей, якими характеризуються зовнішні адміністративно-правові відносини:

1) їх учасниками є Верховна Рада України (як суб'єкт визначення основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я), Кабінет Міністрів України, Президент України, МОЗ України, органи місцевого самоврядування (як суб'єкти реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я);

2) є загальними, оскільки передбачають вплив на всю систему охорони здоров'я, а не на її конкретні елементи;

3) мають правостановлюючий, правозастосовний і правореалізуючий характер, адже вони виникають і формуються під час прийняття та втілення законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також застосування окремих норм права;

4) виникають з приводу реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, надання адміністративних послуг, а також міжнародного співробітництва;

5) можуть мати місце як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Це перш за все залежить від суб'єктів-учасників таких правовідносин. Наприклад, відносини за участю Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України розвиваються в межах держави та стосуються всієї сфери охорони здоров'я, а відносини за участю органів місцевого самоврядування складаються з приводу реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні;

6) можуть мати міжнародний характер у випадках міжнародного співробітництва в рамках приведення надання медичної допомоги та здійснення медичного обслуговування до всесвітніх норм і стандартів;

7) виникають з метою вирішення принципово важливих питань щодо організації надання населенню медичної допомоги та здійснення медичного обслуговування;

8) є визначальними щодо внутрішньоорганізаційних відносин, оскільки від результатів і розвитку зовнішніх відносин буде залежати сутність і характер внутрішніх, через те, що останні є похідними від зовнішніх адміністративних правовідносин.

Отже, зовнішні адміністративно-правові відносини призначені для врегулювання найважливіших принципів питань функціонування сфери охорони здоров'я, а їх сутність можна викласти через таке визначення: зовнішні адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я – це правові відносини між органами публічної влади та іншими державними і недержавними інституціями, які виникають у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо реалізації державної політики у цій сфері, надання адміністративних послуг, а також міжнародного співробітництва задля здійснення безпосереднього впливу на систему охорони здоров'я під час вирішення питань з реалізації права кожного на охорону здоров'я та організації медичного обслуговування населення переважно шляхом встановлення, застосування і реалізації адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я, як і будь-які інші правовідносини, виникають, змінюються та припиняються на підставі правових норм. Тому чинні правові норми є підґрунтям для формування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здо-

ров'я, а також є фундаментом, на підставі якого виникають і розвиваються такі відносини. Саме від регламентації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я залежить функціонування вказаної сфери як на зовнішньому, так і внутрішньому рівнях, а тому з'ясування стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні є невід'ємним складником проведення глибокого дослідження змісту таких правовідносин.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 457 с.
4. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.
5. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
6. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. Москва : БЕК, 1997. 368 с.
8. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. Москва, 1967. 160 с.
9. Клименко О.В. Державне регулювання медичної діяльності в Україні: генеза та тенденції розвитку : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2016. 490 с.
10. Логвиненко Б.О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 428 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
12. Медичне право України : підручник / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта; за заг. ред. С.Г. Стеценка. Київ, 2008. 507 с.
13. Стеценко С.Г. Вступ до курсу «Медичне право України»: лекція. *Право України*. 2011. № 11-12. С. 120-131.

Анотація

Книш С. В. Загальна характеристика зовнішніх адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я: поняття та ознаки. – Стаття.

Метою статті є характеристика одного з видів адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я – зовнішніх адміністративно-правових відносин.

Вказано, що наявні класифікації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я не відрізняються вичерпністю, внаслідок чого запропоновано новий критерій їх поділу – напрям розвитку, за яким вказані відносини поділено на внутрішньоорганізаційні та зовнішні.

Акцентовано увагу на тому, що зовнішні адміністративно-правові відносини виникають з приводу

управлінських дій, спрямованих на організацію роботи певної сфери чи системи. Вони безпосередньо не стосуються організації процесів у межах певної сфери, оскільки відбивають сутність управління ззовні, забезпечуючи такі умови, які опосередковано можуть позитивно позначитися на розвитку тієї чи іншої сфери, мають нерозривний зв'язок із внутрішньоорганізаційними відносинами, а тому впливають на розвиток і формування останніх, що зумовлюється їх глобальним характером. Підкреслено, що в межах формування та розвитку зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин вирішується комплекс питань, пов'язаних з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування. Цей вид правовідносин виникає з приводу реалізації громадянами основоположних прав на життя та здоров'я, що стає можливим за допомогою здійснення адміністративних процедур.

Визначено основні ознаки та сформульовано авторське визначення зовнішніх адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я. Виявлено і розглянуто особливості, якими характеризуються зовнішні адміністративно-правові відносини.

Встановлено, що чинні правові норми є підґрунтям для формування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, а також фундаментом, на підставі якого виникають і розвиваються такі відносини. Вказано, що від регламентації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я залежить функціонування цієї сфери як на зовнішньому, так і внутрішньому рівнях.

Ключові слова: медична допомога, медичне обслуговування, організація, управління, загальнодержавний рівень, місцевий рівень, державна політика в сфері охорони здоров'я, суб'єкт владних повноважень.

Summary

Knysz S. V. General characteristics of external administrative and legal relations in the health care sector: concept and features. – Article.

The objective of the article is to characterize one of the types of administrative and legal relations in the health care sector – external administrative and legal relations.

It has been indicated that the existing classifications of administrative and legal relations in the health care sector are not exhaustive, as a result of which a new criterion of their division has been offered – the direction of development, according to which these relations are divided into internally organizational and external ones.

Special attention has been paid to the fact that the external administrative and legal relations arise in the case of administrative actions aimed at the organization of the work of a certain sphere or system. They do not directly relate to the organization of processes within a certain sphere, because they reflect the essence of the management from the outside, providing such conditions that indirectly can positively affect the development of a particular sphere, have an inextricable link with internal organizational relations, and therefore affect the development and formation of the latter, which is conditioned by their global nature. It has been emphasized that a complex of issues is solved within the framework of the formation and development of internally organizational administrative and legal relations related to the provision of medical aid and medical care. This type of legal relations arises from the citizens' realization of the fundamental rights to life and health, which becomes possible through the implementation of administrative procedures.

The basic features of external administrative and legal relations in the health care sector have been defined and the author's definition of these relations has been formulated. Specific features that characterize the external administrative and legal relations have been found out and considered.

It has been established that the current legal norms are the basis for the formation of administrative and legal relations in the health care sector, as well as the foundation, which is the basis for the origin and development of such relations. It has been stated that the functioning of this sector both on the external and internal levels depends on the regulation of administrative and legal relations in the health care sector.

Key words: medical aid, medical care, organization, management, general national level, local level, public policy in the health care sector, subject of authoritative powers.

УДК 342.9:351.742

Д. М. Корнієнко
кандидат юридичних наук,
начальник Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України

ГЕНЕЗА ПРОБЛЕМИ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ У НАУЦІ ТА ПРАКТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Загрози від виникнення кризових подій сьогодні доводять необхідність своєчасного та ефективного реагування сил сектору безпеки й оборони України. Сучасні механізми реагування базуються на службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку. Практика реагування на кризові ситуації визначає, що службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку є видом правоохоронної діяльності та реалізується шляхом виконання правоохоронних завдань переважно через службову діяльність правоохоронними методами, а у разі загострення обстановки – також воєнними методами.

Нині основними силами охорони правопорядку в Україні можна вважати: Національну гвардію України; Національну поліцію України; Службу безпеки України; Державну прикордонну службу України та військову службу правопорядку у Збройних сил України. Серед зазначених в умовах численних кризових ситуацій на території України особливого значення набуває Національна гвардія України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями.

Нині в Україні теорія службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку України є досить молодою наукою, а отже, в ній ще не на достатньому рівні опрацьовано основоположні категорії. Не є винятком службово-бойова діяльність Національної гвардії України, теорія та практика застосування якої потребує розвитку та формування адміністративно-правового та методологічного обґрунтування. Таким чином, нині проблемні питання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України набувають особливої актуальності.

Питання адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями розглядали в наукових працях О.В. Гуляк, І.В. Євтушенко, О.Г. Комісаров, С.О. Кузніченко, В.В. Мацюк, В.Я. Покайчук, М.Б. Саакян та ін. Різноманітні правові аспекти службово-бойової діяльності саме Національної гвардії України були розглянуті в працях С.В. Белая, А.В. Жбанчика, О.В. Кривенка, Е.М. Полтавського, С.А. Ярового та ін. Науковцями та практиками вивчено значний обсяг проблемних питань службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. При цьому вивчення генези проблем службово-бойової діяльності сил

охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України не знайшло належного відображення.

Метою статті є здійснення аналізу сутності службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України.

За загальноприйнятим визначенням, що склалося серед науковців сектору безпеки й оборони України [1-4], службово-бойовою діяльністю є сукупність охоронних, режимних, ізоляційно-обмежувальних, захисних заходів та дій, які проводяться у мирний час в умовах виникнення кризових ситуацій та в особливий період з метою охорони об'єктів, громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, законності та правопорядку, суверенітету і територіальної цілісності держави, а також її конституційного ладу.

Загалом, діяльність – це процес (або процеси) активної взаємодії суб'єкта з об'єктом, під час якого суб'єкт досягає встановлених завдань, досягає мети. Діяльністю можна назвати будь-яку активність людини, якій вона сама надає деякий сенс. У психології діяльність характеризує свідому сторону особистості людини (на відміну від поведінки).

Нині встановлено [1-4], що об'єктом службово-бойової діяльності є правопорушники, злочинці, диверсійно-розвідувальні групи, незаконні збройні формування, терористи, терористичні організації та ін., що становлять загрозу національній безпеці держави. Суб'єктом – суб'єкти забезпечення громадського порядку та безпеки, державної та воєнної безпеки та взагалі національної безпеки, тобто сили охорони правопорядку (військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення).

За основами менеджменту діяльність можна розділити на етапи, якими є:

- процес залучення в діяльність суб'єктів (визначення складу суб'єктів);
- процес цілепокладання (розподіл функцій);
- процес проектування (планування дій);
- процес здійснення дій (виконання завдань);
- процес аналізу результатів дій і порівняння їх з поставленими цілями.

На нашу думку, ці етапи можна застосовувати у службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку. Такий підхід відповідно до тематики

дослідження має надати допомогу у встановленні сутності службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України.

Отже, процес залучення в діяльність суб'єктів визначає насамперед суб'єктів службово-бойової діяльності, якими є сили охорони правопорядку. Такими є частини та підрозділи Національної гвардії України, органи та підрозділи Національної поліції України, органи та підрозділи Служби безпеки України, органи та підрозділи Державної прикордонної служби України та підрозділи військової служби правопорядку у Збройних силах України. В умовах виникнення кризових ситуацій до сил охорони правопорядку також можна віднести: підрозділи Управління державної охорони України, підрозділи Державної пенітенціарної служби України, підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а також військові частини та з'єднання Збройних сил України під час виконання ними стабілізаційних дій.

Процес цілепокладання (розподіл функцій) визначає види службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Вид – це граматична категорія, що характеризує дію і стан з погляду їх тривання, становлення, розгортання або цілісності, результативності, завершеності в часі. Тобто видом службово-бойової діяльності є характер дій відповідно до поставленої мети. О.М. Шмаков під видами службово-бойової діяльності розуміє: службу з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; режимно-карантинну службу; режимно-комендантську службу; вартову службу; конвойну службу; бойові дії [5]. М.О. Єрмошин визначає такі види службово-бойової діяльності, як: охорона державних об'єктів; конвоювання; охорона та екстрадиція підсудних; охорона громадського порядку та боротьба зі злочинністю; оборона і наступ військ (сил) [6, с. 62]. Таким чином, виходячи з проведеного аналізу, на нашу думку, до основних видів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку можна віднести: охорону громадського порядку; забезпечення громадської безпеки; охорону та екстрадицію підсудних; охорону важливих державних об'єктів; підтримання надзвичайних адміністративно-правових режимів; забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави та ін.

Процес проєктування (планування) дій має на увазі головним чином визначення поняття форма службово-бойової діяльності. Формою є тип, будова, спосіб організації чого-небудь, зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом. Серед наукової спільноти сектору безпеки й оборони нині є декілька підходів до визначення цього поняття. Більшість джерел визначає, що форми службово-бойових дій визначаються відповідно до основних функцій сил

охорони правопорядку, а саме: патрульно-постова служба; охорона громадського порядку під час проведення масових заходів; вартова і конвойна служба; режимно-комендантська служба; спеціальні операції; бойові дії [7]. Однак інший підхід до визначення поняття форма службово-бойової діяльності відносить зовнішнє вираження змісту дій військ (сил), що відбиває органічну єдність їхньої організації, рівня і мети. Виходячи із практики застосування військових нарядів, підрозділів, частин, з'єднань та угруповань військ, автори [8] виділяють такі форми службово-бойових дій сил охорони правопорядку: оперативні дії (оперативне застосування); спеціальна операція (оперативного і тактичного масштабу); службово-бойові дії; бій [8, с. 24]. Також є думка, що формами службово-бойових дій є спеціальні операції, службово-бойові та бойові дії [5]. Тобто єдиного підходу до визначення розглянутого поняття немає. На нашу думку, службово-бойова діяльність здійснюється у багатьох формах, а саме: патрульно-постова служба; вартова служба; конвойна служба; режимно-карантинна служба, режимно-комендантська служба; спеціальні дії; бойові дії та ін.

Процес здійснення дій (виконання завдань) у службово-бойовій діяльності реалізується шляхом застосування способів службово-бойової діяльності. Способом є певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось, це те, що служить знаряддям, засобом тощо у якій-небудь справі. Загальноприйнято, що спосіб службово-бойових дій – це порядок і тактичні прийоми застосування сил і засобів для виконання завдань [9, с. 54]. На нашу думку, залежно від виконання кожного службово-бойового завдання застосовуються певні способи, основними з яких є: патрулювання, блокування, ізоляційно-обмежувальні дії, оточення, розосередження, охоронні дії, сторожові дії, дії з оборони й утримання визначених об'єктів, пошуково-ударні дії, рейдово-штурмові дії, наскок, переслідування, прочісування місцевості, засадні та ін.

Заключним етапом діяльності є процес аналізу результатів дій і порівняння їх з поставленими цілями. Вивчення основних цілей та результатів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, а також аналіз наукових досліджень [10-13], врахування сучасних кризових умов на території України тощо визначають, що нині особливого значення набуває службово-бойова діяльність Національної гвардії України.

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони

громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [14]. Національна гвардія України здійснює службово-бойову діяльність у межах чинного законодавства підрозділами, військовими частинами і з'єднаннями у взаємодії з силами охорони правопорядку або самостійно з використанням зброї, спеціальних засобів, військової та спеціальної техніки, засобів забезпечення (інженерної техніки, засобів охорони) відповідно до чинного законодавства.

Отже, виходячи з вищевказаного, службово-бойова діяльність Національної гвардії України – це загальна назва, що відображає характер діяльності Національної гвардії України, на відміну від бойової діяльності військових формувань та службової діяльності правоохоронних органів спеціального призначення. Збройні сили України як головний представник військових формувань призначені для ведення бойових дій у воєнний час. У мирний час вони несуть бойове чергування незначними силами та здійснюють заходи з підготовки до бойових дій, основним змістом якої є бойова підготовка військ (сил). Національна поліція України, Служба безпеки України та інші правоохоронні органи спеціального призначення у мирний час виконують оперативно-службові завдання. В умовах виникнення кризових ситуацій, надзвичайних адміністративно-правових режимів та особливого періоду правоохоронні органи, окрім оперативно-службових завдань, виконують відповідні службово-бойові завдання. На відміну від Збройних сил України та правоохоронних органів спеціального призначення, Національна гвардія України основними силами у мирний час виконує службово-бойові завдання у плановому, регулярному порядку і посилює службово-бойову діяльність за надзвичайних обставин.

На основі вищесказаного можна зазначити таке.

1. Загрози від виникнення кризових подій сьогодення доводять необхідність своєчасного та ефективного реагування сил сектору безпеки й оборони України. Сучасні механізми реагування базуються на службово-бойовій діяльності сил охорони правопорядку. Однак нині в Україні теорія службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку України є досить молодою наукою, а отже, в ній ще не на достатньому рівні опрацьовано основоположні категорії.

2. В умовах численних кризових ситуацій на території України особливого значення набуває Національна гвардія України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями.

Службово-бойова діяльність Національної гвардії України – це загальна назва, що відображає характер її діяльності, на відміну від бойової діяльності військових формувань та службової діяльності правоохоронних органів спеціального призначення. Національна гвардія України основними силами у мирний час виконує службово-бойові завдання у плановому, регулярному порядку і посилює службово-бойову діяльність за надзвичайних обставин.

3. Нині ще не проведено пошуку нових та вдосконалення наявних видів службово-бойової діяльності, а також форм і способів виконання службово-бойових завдань, не зібрано досвіду діяльності Національної гвардії України у різних умовах оперативної обстановки та діями за різними кризовими ситуаціями. Точне визначення основоположних категорійних понять, установлення взаємозв'язків і взаємозалежностей між ними є необхідним для вирішення головних проблемних питань службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

4. Напрями подальших наукових розвідок будуть спрямовані на дослідження проблемних питань адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

Література

1. Кириченко І.О. Обґрунтування доцільності запровадження наукової спеціальності «Службово-бойова діяльність» / І.О. Кириченко, С.Т. Полторак, О.М. Шмаков. *Чесць і закон*. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2005. № 3. С. 3-10.
2. Шмаков О.М. Напрями подальшого розвитку теорії службово-бойової діяльності Внутрішніх військ МВС України. *Чесць і закон*. Харків : Військ. ін-т ВВ МВС України, 2005. № 2. С. 3-9.
3. Кузніченко С.О. Проблемні питання щодо наукового забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. *Чесць і закон*. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2009. № 2. С. 16-19.
4. Полтавський Е.М. Сутність службово-бойової діяльності органів та підрозділів безпеки дорожнього руху сил охорони правопорядку України під час реагування на кризові ситуації: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4 (84). С. 46-53.
5. Шмаков О.М. Види, форми і способи діяльності і дій внутрішніх військ / О.М. Шмаков, О.В. Лавніченко. *Чесць і закон*. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2006. № 4. С. 10-19.
6. Єрмошин М.О. Розвиток понять вид, форма, спосіб і варіант у службово-бойовій діяльності Внутрішніх військ. *Наукове забезпечення службово-бойової діяльності Внутрішніх військ МВС України* : зб. тез допов. наук.-практ. конф., 30 березня 2011 р. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2011. С. 62-63.
7. Литвин М.М. Концептуальна модель взаємодії Внутрішніх військ МВС України з органами Державної прикордонної служби при спільному виконанні службово-бойових завдань / М.М. Литвин, Ю.В. Аллеров, Ю.П. Бабков. *Чесць і закон*. Харків : Військ. ін-т ВВ МВС України, 2004. № 1. С. 7-14.

8. Лавніченко О.В. Уточнення підходів до формування понять теорії службово-бойової діяльності Внутрішніх військ / О.В. Лавніченко, С.О. Годлевський, К.Ю. Гунбін. *Честь і закон*. Харків : Академія ВВ МВС України, 2013. № 1 (44). С. 22-27.

9. Лавніченко О.В. Аналіз способів дій військових угруповань під час знешкодження незаконних збройних формувань / О.В. Лавніченко, В.П. Варакута, І.С. Луговський, О.В. Кривенко. *Честь і закон*. Харків : Академія ВВ МВС України, 2013. № 1 (44). С. 49-58.

10. Белай С.В. Соціально-економічні передумови виникнення збройного конфлікту в Україні та нормативно-правові засади його врегулювання / С.В. Белай, І.В. Євтушенко. *Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини»*. Львів : Львівський національний ун-т ім. І. Франка, 2016. Вип. 38. С. 3-13.

11. Мацюк В.В. Сутність взаємодії Служби безпеки України з Національною гвардією України у надзвичайних ситуаціях соціального характеру: нормативно-правовий аспект / В.В. Мацюк, С.В. Белай. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. № 3 (72). С. 134-142.

12. Белай С.В. Державний механізм взаємодії сил охорони правопорядку з місцевою владою під час протидії кризовим явищам. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»* : зб. наук. пр. Київ : Академія муніципального управління, 2015. Вип. 1. С. 49-57.

13. Белай С.В. Механізм організації взаємодії сил охорони правопорядку з міжнародними організаціями у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України / С.В. Белай, І.В. Євтушенко, Е.М. Полтавський. *Честь і закон*. Харків : НАНГУ, 2016. № 4. С. 10-16.

14. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII : станом на 21.06.2019 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

Анотація

Корнієнко Д. М. Генеза проблеми службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України. – Стаття.

У статті встановлено, що нині теорія службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку України є досить молодою наукою, а отже, в ній ще не на достатньому рівні опрацьовано основоположні категорії. Не є винятком службово-бойова діяльність Національної гвардії України, теорія та практика застосування якої потребує розвитку та формування адміністративно-правового та методологічного обґрунтування. Таким чином, нині проблемні питання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України набувають особливої актуальності.

Метою статті є здійснення аналізу сутності службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України.

Визначено, що в умовах численних кризових ситуацій на території України особливого значення набуває Національна гвардія України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями. Службово-бойова діяльність Національної гвардії України – це загальна назва, що відображає характер її діяльності, на відміну від бойової діяльності військових формувань та службової діяльності правоохоронних органів спеціального призначення. Національна гвардія України основними силами у мирний час виконує службово-бойові завдання у плановому, регулярному

порядку і посилює службово-бойову діяльність за надзвичайних обставин.

Доведено, що нині ще не проведено пошуку нових та вдосконалювання наявних видів службово-бойової діяльності, а також форм і способів виконання службово-бойових завдань, не зібрано досвіду діяльності Національної гвардії України у різних умовах оперативної обстановки та діями за різними кризовими ситуаціями. Точне визначення основоположних категорійних понять, установлення взаємозв'язків і взаємозалежностей між ними є необхідним для вирішення головних проблемних питань службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

Напрями подальших наукових розвідок будуть спрямовані на дослідження проблемних питань адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної гвардії України.

Ключові слова: службово-бойова діяльність, сили охорони правопорядку, адміністративно-правове забезпечення, Національна гвардія України.

Summary

Korniyenko D. M. Genesis problems of military-fighting forces of the law enforcement forces in the science and practice of the National Guard of Ukraine. – Article.

The article establishes that today the theory of military-fighting activity of the forces of law enforcement in Ukraine is a fairly young science, and therefore the basic categories have not yet been adequately worked out in it. The service and combat activity of the National Guard of Ukraine, the theory and practice of which requires the development and formation of administrative and legal and methodological substantiation, is not exception. Thus, at present, the problematic issues of the military-fighting activities of the law enforcement forces in the science and practice of the National Guard of Ukraine are of particular relevance.

The purpose of the article is to carry out the analysis of the essence of the service and combat activity of the law enforcement forces in the science and practice of the National Guard of Ukraine.

It is determined that in the conditions of numerous crisis situations in the territory of Ukraine the National Guard of Ukraine, which is a military formation with law enforcement functions, attaches particular importance. Service-fighting activity of the National Guard of Ukraine is a general name that reflects the nature of its activities, in contrast to the military activities of military formations and the service activities of law enforcement agencies of special purpose. The National Guard of Ukraine, the main forces in peacetime, performs military and combat tasks on a planned, regular basis and intensifies military-fighting activities in extraordinary circumstances.

It is proved that today the search for new and improvement of existing types of military-combat activity, forms and methods of performing military and combat tasks has not been conducted yet, the experience of the National Guard of Ukraine in various operational conditions and actions in different crisis situations has not been collected. The exact definition of the fundamental categorical concepts, the establishment of interrelations and interdependencies between them is necessary for solving the main problem issues of the military-combat activity of the National Guard of Ukraine.

The directions of further scientific research will be directed to studying the problem issues of the administrative and legal support of the military-military activity of the National Guard of Ukraine.

Key words: military-combat activity, law enforcement forces, administrative-legal support, National Guard of Ukraine.

УДК 349.1

Ю. Б. Костюк
*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю є одним з основних факторів забезпечення епізоотичного благополуччя і продовольчої безпеки нашої держави. Органи державної влади, які здійснюють ветеринарно-санітарний контроль, забезпечують контроль та нагляд у багатьох галузях тваринництва, а також виробництва й обігу харчових продуктів. Зокрема, такий вид державного контролю здійснюється на фермах, приватних господарствах, агропромислових ринках, підприємствах, що виробляють та реалізують харчові продукти. Окрім цього, державний ветеринарний контроль проводиться на державному кордоні, під час внутрішньодержавних перевезень тварин і продукції тваринництва, а також у лісництвах та національних природних парках. Таким чином, система державного ветеринарно-санітарного контролю охоплює широкий спектр державного управління, починаючи від вирощування продуктивних тварин і закінчуючи реалізацією готової харчової продукції. На нашу думку, аналіз основних етапів становлення та розвитку державної ветеринарної служби в Україні необхідний для визначення перспектив подальшого розвитку галузі, особливо в контексті гармонізації чинного українського законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Незважаючи на широке коло наукових досліджень різних сфер діяльності органів виконавчої влади, робота державної ветеринарної служби є не досить дослідженою. Різні аспекти діяльності в галузі ветеринарної медицини вивчали В.Б. Авер'янов, П.І. Вербицький, П.П. Достоевський, С.К. Рудик, Н.М. Мельникова, Д.О. Мельничук та інші вчені. Однак при цьому до цього часу залишається актуальним питання перспектив розвитку державної ветеринарної служби в Україні, яке потребує додаткового аналізу та вивчення.

Метою статті є аналіз законодавства України в частині діяльності центральних органів виконавчої влади, які здійснюють повноваження в галузі державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, а також дослідження сфери повноважень цих органів виконавчої влади.

Нині законодавство України переживає системну трансформацію, відбуваються зміни в системі державного управління, в тому числі в галузі ветеринарної медицини. Сформувані досконалий апарат державного управління та

створити надійне ветеринарне законодавство неможливо без всебічного врахування величезного досвіду законодавчого забезпечення ветеринарної справи в Україні на різних етапах її історичного розвитку [1, с. 379]. Починаючи від прийняття першої редакції Закону України «Про ветеринарну медицину» 25 червня 1992 року Закон мав декілька редакцій із суттєвими змінами, а структура державної ветеринарної служби декілька разів змінювала свій формат. При цьому вищезазначений Закон є чинним дотепер, а державна ветеринарна служба функціонує в структурі Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Вивчення становлення і розвитку державної служби ветеринарної медицини є важливим питанням щодо аналізу здійснення адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини, а також моделювання її майбутнього розвитку.

Україна по праву вважається державою з розвинутим тваринництвом і традиційно високим рівнем виробництва тваринної продукції. Для регулювання аграрної галузі загалом і тваринництва зокрема в Україні здійснюються заходи державного контролю за дотриманням законодавства в галузі ветеринарної медицини. Оскільки ця сфера пов'язана з багатьма ключовими питаннями безпеки держави, розвитку тваринництва, виробництво харчових продуктів, охорона здоров'я людей і тварин (епізоотична безпека), вивчення системи державних органів ветеринарної медицини, їх становлення та розвиток є необхідною передумовою для якісного юридичного забезпечення цієї галузі.

Функції державної ветеринарної служби в Україні у різні періоди виконували різні компетентні органи виконавчої влади. Становлення і розвиток державної ветеринарної служби України, як і багатьох інших органів виконавчої влади, доцільно розглядати від дати створення новітньої Української держави – 24 серпня 1991 року. З огляду на те, що, перебуваючи в складі Радянського Союзу, органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки були повністю залежні від управління Союзу Радянських Соціалістичних Республік, у цій статті радянський період залишимо поза увагою.

Першим законодавчим актом незалежної України, який стосувався безпосередньо здійснення ветеринарно-санітарного контролю, став

Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 року [2]. Закон визначав основні завдання ветеринарної медицини, містив положення щодо наукової діяльності, роботи спеціалістів, а також роботи державних органів ветеринарної медицини загалом. Варто відзначити, що Закон «Про ветеринарну медицину» 1992 року зі змінами є чинним на момент написання цієї статті, і відповідно, є одним із найдавніших чинних законодавчих актів незалежної України.

Відповідно до першої редакції Закону ветеринарна медицина визначалась як комплекс заходів щодо профілактики захворювань тварин, їх лікування, скорочення втрат від хвороб, неплідності і падежу, підвищення якості сировини і продуктів тваринного походження, попередження та боротьби з хворобами, спільними для тварин і людей, одержання екологічно чистих продуктів харчування. Щодо визначення терміна державний ветеринарний контроль, то цим терміном позначалась діяльність органів державної ветеринарної медицини з виконання ветеринарних вимог під час виробництва, переробки, зберігання, транспортування тварин та сировини і продуктів тваринного походження, виробництва та використання імунобіологічних, біологічних, рослинних, хімічних, хіміко-фармацевтичних препаратів, а також з додержання правил утилізації загинув тварин.

Стаття 2 Закону «Про ветеринарну медицину» в першій редакції визначала такі основні завдання ветеринарної медицини: профілактика, діагностика, лікування інфекційних, інвазійних і незаразних хвороб свійських тварин та дикої фауни, контроль за випуском для реалізації доброякісних у ветеринарному відношенні продуктів і сировини тваринного походження, захист населення від хвороб, спільних для тварин і людей, охорона території України від занесення інфекційних хвороб тварин з територій інших держав, контроль за переміщенням, експортом та імпортом сировини і тварин, продукції тваринного походження, ветеринарно-санітарна експертиза продуктів тваринного і рослинного походження, контроль за якістю виробництва лікувальних, діагностичних, профілактичних засобів та кормових добавок, призначених для ветеринарної медицини, радіологічний і токсикологічний контроль продуктів тваринного і рослинного походження на ринках, м'ясокомбінатах, холодильниках та базах по заготівлі, зберіганню і реалізації продуктів тощо, проведення незалежної ветеринарно-санітарної експертизи продуктів, сировини і тварин, продукції тваринного походження, кормів, препаратів для цілей ветеринарної медицини у разі їх експорту та імпорту, контроль за додержанням юридичними та фізичними особами ветеринарно-санітарних вимог, спрямованих на захист навколишнього природного середовища. Окремо було виділено

завдання державних органів ветеринарної медицини – впроваджувати на практиці новітні досягнення ветеринарної науки.

Таким чином, до основних завдань ветеринарної медицини було віднесено не лише контроль та нагляд за станом здоров'я живих тварин, але і забезпечення безпечності харчових продуктів, кормів і сировини тваринного походження. На державну ветеринарну службу було покладено завдання також щодо контролю імпорту, експорту та транзиту підконтрольних продуктів (в т.ч. живих тварин) із правом видачі відповідних ветеринарних документів, контролю за виробництвом і розповсюдженням продуктів тваринного походження, дотримання правил вирощування (розведення) тварин.

Систему державних органів ветеринарної медицини України, згідно з першою редакцією Закону України «Про ветеринарну медицину», становили: Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства України з підпорядкованими йому Кримським республіканським, обласними, Київським та Севастопольським міськими управліннями державної ветеринарної медицини. Головному управлінню підпорядковувались Центральна лабораторія ветеринарної медицини, зональні спеціалізовані лабораторії ветеринарної медицини по хворобах тварин, міжобласні спеціалізовані державні лабораторії ветеринарної медицини по хворобах птиці. До складу Головного управління входила також державна корпорація «Укрзооветпромстач», а також підприємства з виробництва імунобіологічних, хіміко-фармацевтичних ветеринарних препаратів, приладів, обладнання та інструментів. Окремо варто відзначити Державний науково-дослідний контрольний інститут ветеринарних препаратів і кормових добавок, який є єдиним державним органом, що здійснює державну реєстрацію ветеринарних препаратів і кормів.

Окрім вищезазначених суб'єктів, у структуру Головного управління входили служби державної ветеринарної медицини на залізницях та прикордонних контрольних пунктах ветеринарної медицини, а також відділення відомчої ветеринарної міліції із забезпечення карантинних ветеринарних заходів.

20 листопада 1992 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 629 «Питання Головного управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства» [3], якою було затверджено Положення про Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства.

Варто відзначити певну особливість структури державної ветеринарної служби, яка була характерна лише для пострадянських країн,

а саме наявність в її складі ветеринарної міліції. В частині 4 Положення про Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства було вказано таке: Головне управління відповідно до покладених на нього завдань безпосередньо, а також через підпорядковані йому органи й установи координує і контролює роботу відділів відомчої ветеринарної міліції, пов'язану із забезпеченням проведення карантинних заходів. Управління ветеринарної міліції були самостійними структурними підрозділами МВС, які організаційно підпорядковувались одному із заступників Міністра внутрішніх справ згідно з розподілом обов'язків, а функціонально – Головному управлінню ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства.

З часом було прийнято окремий нормативно-правовий акт, який регламентував роботу підрозділів ветеринарної міліції, а саме Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів» від 29 березня 2002 року № 395 [4]. Згідно з частиною 3 Постанови зазначалося, що управління ветеринарної міліції є самостійним структурним підрозділом МВС, який організаційно підпорядковується одному із заступників Міністра внутрішніх справ згідно з розподілом обов'язків, а функціонально – Держветфітослужбі. Територіальні підрозділи ветеринарної міліції організаційно підпорядковуються заступникам начальників головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, міських і районних відділів (управлінь) внутрішніх справ, а функціонально – начальникам відповідних територіальних органів Держветфітослужби. Ця Постанова КМУ втратила чинність лише 21 серпня 2015 року. Відповідно, всі підрозділи ветеринарної міліції на території України були ліквідовані.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання Державного департаменту ветеринарної медицини» від 17 листопада 1997 року № 1277 [5] на базі Головного управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства було створено Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства агропромислового комплексу України. Державний департамент ветеринарної медицини став правонаступником прав і обов'язків ліквідованого Головного управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства.

Наступним етапом діяльності державної ветеринарної служби стало створення центрального

органу виконавчої влади – Державного комітету ветеринарної медицини. Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Державного департаменту ветеринарної медицини» від 30 серпня 2007 року № 1075 [6] було реорганізовано Державний департамент ветеринарної медицини шляхом перетворення його у центральний орган виконавчої влади – Державний комітет ветеринарної медицини України. В Положенні про Державний комітет ветеринарної медицини України було зазначено, що Держкомветмедицини є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики.

Черговим наступним етапом стало створення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України. Згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [7], було реорганізовано Державний комітет ветеринарної медицини України в Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України з покладанням на неї, окрім діяльності в галузі ветеринарної медицини, також функцій з реалізації державної політики у сфері захисту рослин. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України знову ж таки була центральним органом виконавчої влади України, діяльність якого спрямовувалася Кабінетом Міністрів України через Міністерство аграрної політики та продовольства України. Держветфітослужба України входила до системи органів виконавчої влади і забезпечувала реалізацію державної політики у галузі ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, державного нагляду (контролю) за племінною справою у тваринництві. Голова Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України за посадою виконував функції Головного державного інспектора ветеринарної медицини України.

Останнім етапом розвитку і переформатування державної ветеринарної служби в незалежній Україні стало створення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Ця установа була створена згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 [8]. Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів було створено на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби із приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби. На новостворену Держпродспоживслужбу було покладено функції з реалізації державної

політики в галузях, які здійснювали вищезазначені реорганізовані органи виконавчої влади.

Усі зазначені нами державні органи виконували в певні періоди часу функції координації та забезпечення реалізації державної політики в галузі ветеринарно-санітарного нагляду та контролю на території України, а саме: охорона території України від проникнення хвороб тварин з території інших держав або карантинних зон, захист тварин та населення від збудників та хвороб тварин шляхом здійснення профілактичних, діагностичних та лікувальних заходів, здійснення заходів унеможливлення перенесення хвороб тварин через товари, засоби догляду за тваринами і супутні об'єкти, встановлення ефективних та дієвих засобів виявлення, локалізації, контролю і за можливості ліквідації ендемічних хвороб тварин та ліквідації екзотичних хвороб тварин, занесених на територію України, забезпечення надійних та ефективних заходів ліквідації спалахів хвороб тварин з метою зменшення втрат тварин, а в разі зоонозів – зменшення ризику для людей.

Державні органи ветеринарної медицини здійснювали та здійснюють нині моніторинг кормів та води для забезпечення їх придатності для вживання та неможливості перенесення хвороб тварин, забезпечення правильного, належного, ефективного та безпечного застосування ветеринарних препаратів, захист навколишнього природного середовища від негативних наслідків, що пов'язані з вирощуванням та обігом тварин, захист благополуччя тварин шляхом забезпечення гуманного ставлення до них протягом усього їхнього життя, здійснення передзабійного клінічного огляду тварин та проведення ветеринарно-санітарної експертизи продуктів тваринного походження, у тому числі тварин, забитих на полюванні, включаючи бактеріологічні, радіологічні, паразитологічні та токсикологічні лабораторні дослідження, здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в процесі виробництва й обігу продуктів тваринного походження, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів, кормів, штамів мікроорганізмів, репродуктивного і патологічного матеріалу та здійснення державного ветеринарно-санітарного нагляду під час обігу засобів ветеринарної медицини та засобів догляду за тваринами, здійснення моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів та інших забруднюючих речовин у тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, здійснення стандартного прикордонного ветеринарно-санітарного контролю та/або розширеного ветеринарно-санітарного контролю за об'єктами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, контроль за переміщенням об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в межах України тощо.

Загалом, робота державної ветеринарної служби є важливим фактором забезпечення стабільної епізоотичної та економічної ситуації в країні. Становлення і розвиток державної ветеринарної служби, як ми побачили, розпочинається з часів незалежності України та умовно складається з п'яти основних етапів. Ці етапи відповідають періодам діяльності п'яти центральних органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, які створювались та розформовувались згідно з постановами Кабінету Міністрів України та в одному окремому випадку – згідно з Указом Президента України. Перерахуємо окремо в хронометричному порядку ці центральні органи виконавчої влади: Головне управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства; Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства агропромислового комплексу України; Державний комітет ветеринарної медицини України; Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Виконання функцій цих органів забезпечували державні інспектори ветеринарної медицини, лікарі ветеринарної медицини, ветеринарні лікарі та фельдшери, лаборанти, санітари та інший персонал. Роботу державних ветеринарних відомств очолював керівник – Головний державний інспектор ветеринарної медицини України. Нині Головний державний інспектор ветеринарної медицини очолює Департамент безпечності харчових продуктів та ветеринарії, однак при цьому підпорядковується Голові Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Варто звернути увагу, що структура цих органів державної влади залежала від загального вектора зовнішньої політики держави. Як і в інших основних питаннях державної політики, ці напрями зовнішньої політики можна умовно розділити на «східний» та «західний». Відповідно, робота державних органів при «східному» (російському) напрямі була зорієнтована на співпрацю в рамках Митного союзу, а робота при «західному» (європейському) напрямі передбачає орієнтацію на стандарти європейських країн. Так, створена в 2010 році Державна ветеринарна та фітосанітарна служба за своєю структурою і функціями мала спільні риси з аналогічним органом виконавчої влади Російської Федерації. Теперішня ж структура, а саме Державний департамент ветеринарної медицини та безпечності харчових продуктів у структурі Держпродспоживслужби України, створено згідно з моделлю країн-членів Європейського Союзу.

Враховуючи загальний європейський вектор розвитку країни, наближення українського законодавства, у тому числі в сфері ветеринарної

медицини, до законодавства Європейського Союзу є логічним етапом сучасного розвитку нашої держави. Введення нових правових норм, визнання еквівалентності законодавства країн Європейського співтовариства та створення нових органів виконавчої влади відбувається саме в рамках виконання Україною положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Натепер на законодавчому рівні було створено всі передумови для забезпечення функціонування державної ветеринарної служби згідно з кращими європейськими аналогами. Разом із тим таке функціонування стане можливим лише за умови додержання ветеринарного законодавства, а також за належного державного фінансування цієї галузі.

Література

1. Довгань В.І. Історичний контекст становлення державного управління у галузі ветеринарної медицини. *Університетські наукові записки: наукове видання Хмельницького університету управління та права*, 2011. № 2. С. 379-388.

2. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12/ed19920625> (дата звернення: 03.05.2019).

3. Питання Головного управління ветеринарної медицини з державною ветеринарною інспекцією Міністерства сільського господарства і продовольства : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 1992 р. № 629. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-92> (дата звернення: 03.05.2019).

4. Про затвердження Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2002> (дата звернення: 04.05.2019).

5. Питання Державного департаменту ветеринарної медицини: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1277-97> (дата звернення: 04.05.2019).

6. Питання Державного департаменту ветеринарної медицини : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1075. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2007> (дата звернення: 04.05.2019).

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (дата звернення: 06.05.2019).

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014> (дата звернення: 04.05.2019).

Анотація

Костюк Ю. Б. Становлення та розвиток державної ветеринарної служби в Україні. – Стаття.

Державна служба ветеринарної медицини є важливим складником виконавчої гілки державної влади, оскільки саме ця служба здійснює контроль та нагляд у сфері тваринництва, виробництва та реалізації хар-

чової продукції, імпорту та експорту продукції та сировини тваринного походження тощо. Від злагодженої роботи ветеринарної служби залежить епізоотичне благополуччя та продовольча безпека держави. Юридичний аналіз становлення державної ветеринарної служби в Україні дає змогу простежити основні позитивні та негативні моменти її формування, а також визначити перспективи подальшого розвитку.

Не зважаючи на те, що державний контроль у галузі ветеринарної медицини поширюється на широке коло фізичних та юридичних осіб, робота державної служби ветеринарної медицини та зокрема її становлення та розвиток є темою не досить вивченою науковцями. Серед учених, які займалися вивченням цього питання, можна виділити В.Б. Авер'янова, П.І. Вербицького, П.П. Достоевського, С.К. Рудика, Н.М. Мельникова, Д.О. Мельничука.

Метою дослідження є аналіз становлення державної ветеринарної служби, враховуючи хронологію виникнення центральних органів виконавчої влади, уповноважених на виконання відповідних функцій. Такий аналіз проведено для виявлення як позитивних, так і негативних факторів роботи державної ветеринарної служби в Україні, а також для прогнозування подальшої роботи ветеринарної служби в рамках виконання положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

У статті здійснено аналіз основних етапів становлення та розвитку державної ветеринарної служби в Україні. Проведено аналіз основних нормативно-правових актів, які стосуються діяльності державної ветеринарної служби, в контексті наближення українського законодавства у сфері ветеринарної медицини до законодавства Європейського Союзу. Розглянуто шлях розвитку державної ветеринарної служби за період від проголошення Акта незалежності України 24 серпня 1991 року і дотепер.

Ключові слова: адміністративне право, ветеринарно-санітарний контроль.

Summary

Kostyuk Yu. B. Incipience and development of the State veterinary service in Ukraine. – Article.

State veterinary medicine service is an important component of the executive branch of government, as it provides such activities as control and supervision of livestock production, production and distribution of food products, import and export of products and raw materials of animal origin, etc. The epizootic welfare and food security of the whole country depends on the clear functioning of the veterinary service. The legal analysis of the state veterinary service in Ukraine allows us to underline the main positive and negative moments of its formation, as well as to determine the prospects of further development.

Despite the fact that state veterinary control extends to a wide range of individuals and legal entities, the work of the state veterinary service, and in particular its formation and development, is a topic that is insufficiently studied by scholars. Among the scientists who were engaged in the study of this issue can be distinguished V.B. Averyanov, P.I. Verbitsky, P.P. Dostoevsky, S.K. Rudyk, N.M. Melnikova, D.O. Melnichuk.

The main purpose of this article is to analyze formation of the State veterinary service, taking into account the chronology of the emergence of central executive authorities empowered to perform the relevant functions. This analysis was conducted to identify both the positive and the negative factors of the functioning of the state

veterinary service in Ukraine, as well as to predict the further work of the veterinary service within the framework of implementation provisions of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part.

In the article was made analysis of the main stages of formation and development of the State veterinary service in Ukraine. The evaluation of the basic legal acts concern-

ing activity of the State veterinary service in context of approximation of Ukrainian legislation in the field of veterinary medicine to the legislation of the European Union has been carried out. In the article was reviewed the way of development of the state veterinary service, since the proclamation of the Act of Independence of Ukraine from August 24, 1991 to present days.

Key words: administrative law, veterinary and sanitary control.

УДК 336.2

М. О. Ларіонов
*аспірант кафедри фінансового права та фіскального адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ МОНІТОРИНГУ КОНТРОЛЬОВАНИХ ОПЕРАЦІЙ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Законодавство з фінансово-правового регулювання трансфертного ціноутворення діє в Україні порівняно недовго – з вересня 2013 року. Лише нещодавно фіскальні органи почали активно здійснювати податковий контроль за трансфертним ціноутворенням, важливим складником якого є моніторинг контрольованих операцій.

Питанням фінансово-правового регулювання трансфертного ціноутворення приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Н.Х. Вафіна, А.В. Гарбінська-Руденко, Р.В. Джоха, Д. де Кароліз, М. Маркхема, М.О. Мішин, К.А. Непесов, П.А. Селезень, Л.В. Товкун, Дж. Озборн тощо. Водночас особливості моніторингу контрольованих операцій наразі не знайшли належного аналізу у вітчизняній науці.

Мета статті – проаналізувати процедуру та особливості моніторингу контрольованих операцій в Україні, виокремити основні етапи процедури моніторингу контрольованих операцій в Україні та запропонувати шляхи вдосконалення крізь призму міжнародного досвіду.

Моніторинг – це специфічна форма податкового контролю у сфері трансфертного ціноутворення. Шляхом проведення моніторингу контролюючий орган аналізує, чи відповідають умови контрольованих операцій принципу «витагнутої руки», виявляє й аналізує потенційні ризики, пов'язані зі зниженням платником податків податкових зобов'язань, а також контролює своєчасність подання звіту про контрольовані операції та документації з трансфертного ціноутворення.

У процесі моніторингу контролюючий орган не здійснює особливого втручання в поточну діяльність платника податків, оскільки в більшості своїй аналізує інформацію, що вже наявна в розпорядженні контролюючого органу. Проте не варто недооцінювати значення моніторингу, оскільки в процесі його проведення у контролюючого органу може виникнути низка підстав для проведення позапланової документальної перевірки з питань дотримання принципу «витагнутої руки».

Порядок проведення моніторингу визначається пп. 39.5.1. п. 39.5. ст. 39 Податкового кодексу України, Порядком проведення моніторингу контрольованих операцій, а також Порядком опитування уповноважених, посадових осіб та/або працівників платника податків з питань трансфертного ціноутворення, затвердженими

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2015 року № 706.

Податковий кодекс України не передбачає конкретних підстав для проведення моніторингу контрольованих операцій. Також контролюючий орган не зобов'язаний повідомляти платника податків про проведення такого моніторингу. Моніторинг здійснюється шляхом постійного та регулярного аналізу: 1) звітів про контрольовані операції та документації з трансфертного ціноутворення, поданих платником податків; 2) податкової інформації, отриманої контролюючим органом у порядку, передбаченому ст. 73 Податкового кодексу України; 3) інших інформаційних джерел. Такими джерелами є дані контролюючих та інших державних органів України та інших держав, а також будь-які інші джерела, де міститься відкрита інформація про зіставні операції та осіб або можливі ризики зниження податкових зобов'язань (наприклад, податкова та фінансова звітність, бази даних Ruslana, Amadeus, біржові котирування товару, форвардні або ф'ючерсні біржові котирування товару тощо).

Крім того, на етапі аналізу звітів про контрольовані операції та документації з трансфертного ціноутворення контролюючий орган має право проводити опитування уповноважених осіб і співробітників платника податків. Контролюючий орган на власний розсуд визначає необхідність проведення опитування, етапи такого опитування, а також обсяг запитань, що ставляться. Контролюючий орган може опитувати осіб, які були відповідальні за прийняття рішень щодо контрольованих операцій, готували або підписували відповідні документи (контракти, фінансову, технічну та іншу документацію), готували звіт про контрольовані операції або документацію з трансфертного ціноутворення. Контролюючий орган надсилає повідомлення про проведення опитування не менше ніж за 7 календарних днів або вручає його не менше ніж за 2 робочі дні до дати проведення опитування. Місце проведення опитування – приміщення контролюючого органу. Якщо хтось з опитуваних осіб не може з'явитися для опитування у передбачений час, платник податку має письмово повідомити про це контролюючий орган не менше ніж за один робочий день до дня проведення опитування, зазначити причини неявки, а також запропонувати для узгодження

інший час. Результати опитування оформлюються протоколом, один з екземплярів якого вручається опитуваній особі. У разі відмови опитуваної особи підписати або отримати свій примірник акта контролюючий орган складає акт, який посвідчує факт відмови [2].

Процедура моніторингу контрольованих операцій в Україні в цілому відповідає рекомендаціям ООН та ОЕСР, але має й певні особливості. Так, відповідно до п. С. 3.3.6.2. Практичного керівництва ООН з трансфертного ціноутворення для країн, що розвиваються, контролюючий орган має обирати платників податків, щодо яких проводитиметься перевірка, застосовуючи процедуру ідентифікації та оцінювання ризиків. Саме ця процедура є тотожною моніторингу контрольованих операцій. Оцінювання ризиків рекомендується здійснювати за такою процедурою: 1) первинне дослідження та ідентифікація потенційних ризиків; 2) класифікація потенційних ризиків; 3) збір додаткових відомостей; 4) прийняття рішення про продовження дослідження; 5) глибокий аналіз ризиків, що включає в себе аналіз документації з трансфертного ціноутворення та проведення функціонального аналізу з метою підтвердження результатів первинного дослідження; 6) детальна кількісна оцінка потенційних ризиків; 7) первинна взаємодія з платником податків; 8) прийняття рішення про проведення перевірки [3].

Відповідно до п. С. 3.3.2.3. Практичного керівництва ООН рекомендовано затвердити класифікацію ризиків у сфері трансфертного ціноутворення. Як приклад наведено таку класифікацію: 1) умисне виведення прибутку з-під оподаткування через нові структурні утворення; 2) умисне виведення прибутку з-під оподаткування через реструктуризацію; 3) умисне виведення прибутку з-під оподаткування через неправильний функціональний аналіз, використання неправильних методів трансфертного ціноутворення та інші зловживання нормами, що регулюють трансфертне ціноутворення; 4) тонка капіталізація (визнання процентів, нарахованих за борговими операціями з пов'язаними особами-нерезидентами, витратами) [3].

ОЕСР розроблено детальніший перелік індикаторів потенційних ризиків, пов'язаних з трансфертним ціноутворенням, які можуть бути виявлені шляхом міждержавного обміну інформацією відповідно до Крок 13 Плану BEPS: 1) фінансовий результат платника податків відрізняється від результатів зіставних юридичних осіб; 2) фінансовий результат не відображає тенденцій ринку; 3) юридична особа-нерезидент, яка не виконує значних функцій, не використовує значні активи та не несе значних ризиків, має значні прибутки; 4) юридична особа-нерезидент має значні прибутки, які оподатковуються за низькою податковою ставкою; 5) юридична особа-нерезидент виконує

значні функції, використовує значні активи та несе значні ризики, але несе невеликі прибутки (несе невеликі збитки); 6) група здійснює діяльність в офшорних юрисдикціях; 7) здійснювалася реструктуризація, зокрема, переміщення активів; 8) об'єкти інтелектуальної власності відокремлені від відповідної діяльності в межах групи; 9) до складу групи входять маркетингові компанії, розташовані за межами ключових ринків збуту; 10) до складу групи входять закупівельні компанії, розташовані поза ключовими виробничими локаціями; 11) обсяг податку на прибуток підприємств (корпоративного податку), що фактично сплачується до бюджету, на постійній основі менший за обсяг нараховуваного податку; 12) до складу групи входять компанії, які мають подвійне резидентство; 13) до складу групи входять компанії, що не є резидентами жодної з держав; 14) група розкриває доходи, які не оподатковуються в жодній юрисдикції; 15) інформація, отримана в результаті міждержавного обміну, не відповідає відомостям, що були попередньо надані платником податків [4].

ОЕСР розроблено рекомендації щодо здійснення ефективної оцінки податкових ризиків: 1) оцінка ризиків має здійснюватися об'єктивно, наприклад, шляхом застосування спеціально розроблених алгоритмів та інших інструментів; 2) службові особи контролюючого органу, які залучаються до оцінювання ризиків, мусять мати достатній рівень підготовки та досвід у ключових сферах, що використовуються під час оцінювання ризиків (податкове право, трансфертне ціноутворення, ризик-менеджмент, бухгалтерський облік, економіка, статистика тощо); 3) оцінювання ризиків має використовуватися для вибору платників податків, які підлягатимуть подальшому контролю шляхом проведення податкової перевірки, а не як додатковий етап перевірки; 4) процедура оцінювання ризиків має бути динамічною та періодично переглядатися; 5) стратегія оцінювання ризиків має поєднувати різні інструменти та враховувати різні фактори, що можуть вплинути на показник ризикованості [4].

Як зазначено вище, в Україні процедура моніторингу є схожою та в цілому відповідає міжнародним стандартам, проте має свої особливості. Так, можна виділити три етапи в процедурі моніторингу контрольованих операцій.

І етап – первинний аналіз інформації. На цьому етапі контролюючий орган аналізує інформацію, яка міститься в податковій, фінансовій звітності, митних деклараціях платника податків, а також інформацію про ціни та умови контрольованих операцій і аналогічну інформацію про зіставні неконтрольовані операції.

Цей етап є базовим, оскільки з урахуванням його результатів відбувається подальший аналіз

звітів про контрольовані операції та документації з трансфертного ціноутворення, а також приймається рішення про проведення перевірки.

Аналіз звітів про контрольовані операції здійснюється, зокрема, шляхом співставлення даних податкової звітності платника податків. До уваги беруться, зокрема, такі відомості: 1) з митних декларацій – щодо обсягів експортно-імпорتنних операцій з окремими нерезидентами; 2) з податкових декларацій з податку на прибуток – щодо збільшення фінансового результату звітного періоду на суму 30 відсотків вартості товарів, придбаних у нерезидентів, зареєстрованих у державах, зазначених у пп. 39.2.1.2 п. 39.2 ст. 39 Податкового кодексу України; на суму перевищення нарахованих процентів, що виникли за операціями з пов'язаними особами – нерезидентами (рядки 3.1.7 та 3.1.1 додатка РІ до рядка 03 РІ податкової декларації); 3) з єдиного реєстру податкових накладних – щодо операцій з постачання послуг нерезидентами на митній території України; 4) зі звіту про фінансовий результат – щодо фінансових витрат (рядок 2250) [5].

Контролюючий орган має право звернутися з письмовим запитом про надання додаткової інформації, якщо проведений аналіз свідчить про наявність ризиків невідповідності контрольованих операцій принципу «витягнутої руки» або заниження податкових зобов'язань [2]. Такий запит подається в порядку, передбаченому п. 73.3 ст. 73 Податкового кодексу України, – у запиті вказуються підстави його направлення, інформація, яка підтверджує наявність цих підстав, а також перелік інформації та документів, які має надати платник податків. Запит завіряється підписом керівника контролюючого органу (або іншою уповноваженою особою) і печаткою. Якщо ці вимоги не виконуються, платник податків звільняється від обов'язку надати запитувану інформацію. Якщо ж запит контролюючого органу відповідає всім викладеним вище вимогам, запитувану інформацію необхідно надати протягом 15 робочих днів з дня отримання запиту.

Якщо під час первинного аналізу інформації платник податків виявив самостійно або контролюючий орган повідомив про невідповідність контрольованих операцій принципу «витягнутої руки», платник податків має право провести самостійне коригування ціни і сум податкових зобов'язань (за умови, що внаслідок таких дій не буде зменшена сума податкових зобов'язань).

Під час самостійного коригування платник податків може на власний розсуд обрати показник коригування (максимальне чи мінімальне значення діапазону цін або рентабельності). Контролюючий орган коригує ціни і суми податкових зобов'язань до рівня медіани діапазону цін (рентабельності), що може призвести до значного

збільшення податкових зобов'язань платника. Діапазон та медіана цін (рентабельності) розраховується відповідно до Порядку розрахунку діапазону цін (рентабельності) та медіани такого діапазону для цілей трансфертного ціноутворення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 року № 381.

Суму податкових зобов'язань, визначену шляхом самостійного коригування, необхідно сплатити протягом 10 календарних днів з дня проведення такого коригування. У разі несвочасної сплати нарахування пені розпочинається після спливу 270 календарних днів, наступних за останнім днем граничного строку сплати податкового зобов'язання.

Враховуючи, що платник податків втрачає право на самостійне коригування під час проведення перевірки з питань дотримання принципу «витягнутої руки», потрібно оцінити можливі розміри донарахувань під час проведення самостійного коригування та коригування контролюючим органом уже на етапі отримання запиту про надання додаткової інформації. Якщо донарахування в результаті самостійного коригування є незначними, доцільним видається здійснити таке коригування, не чекаючи початку податкової перевірки.

II етап – аналіз звітів про контрольовані операції. Основним завданням цього етапу є контроль за своєчасністю подачі звітів про контрольовані операції, а також повнотою вказаних у них відомостей.

Під час проведення аналізу звітів про контрольовані операції контролюючий орган використовує джерела, які містять інформацію про господарську діяльність платника податків, про зіставні операції і осіб, а також результати первинного аналізу інформації. Окрема увага приділяється фінансово-господарським показникам, які можуть свідчити про невідповідність контрольованих операцій принципу «витягнутої руки». Наприклад, ОЕСР у п. 1.35. параграфу D.1 розділу I Настанов щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (у ред. 2010 року) зазначає, що невідповідність фінансового результату середнім показникам по галузі може свідчити про те, що прибуток, який платник податків отримує в результаті співпраці з пов'язаними особами, не відповідає прибутку, який він міг отримати в результаті співпраці з незалежними компаніями (за умови проведення необхідних коригувань для зіставності показників) [6].

Інший приклад – збитковість протягом декількох звітних періодів поспіль. За таких умов незалежна компанія, яка не входить до складу групи компаній, припинить діяльність, тоді як компанія, діяльність якої більшою мірою спрямована на задоволення потреб групи, продовжує роботу для забезпечення загального прибутку групи.

Така ситуація може розцінюватися контролюючим органом як підтвердження невідповідності принципу «витагнутої руки», оскільки збиткова компанія нібито не отримує належної компенсації за свої товари (роботи, послуги) [6].

Якщо аналіз звітів про контрольовані операції свідчить про невідповідність принципу «витагнутої руки», ДФС за запитом контролюючого органу або самостійно може прийняти рішення про направлення платникові податків запиту про надання документації з трансфертного ціноутворення. Такий запит може направлятися не раніше 1 жовтня року, наступного за календарним роком, коли була здійснена контрольована операція.

Платник зобов'язаний надати документацію в орган, зазначений у запиті, протягом 30 календарних днів з дня отримання запиту. Оскільки ПК України містить досить широкий перелік інформації, що має включатися до документації з трансфертного ціноутворення, доцільно підготувати її заздалегідь, а після отримання запиту лише за необхідності оновити її.

III етап – аналіз документації з трансфертного ціноутворення. На цьому етапі контролюючий орган перевіряє повноту розкриття інформації в документації відповідно до вимог пп. 39.4.6. п. 39.4. ст. 39 Податкового кодексу України.

Документація з трансфертного ціноутворення обов'язково має містити такі дані: 1) відомості про юридичну особу – сторону контрольованої операції і асоційованих осіб (у звітному році і на момент подачі документації); 2) загальний опис діяльності групи компаній; 3) опис структури управління платника податків, схема його організаційної структури; 4) опис діяльності та стратегії ділової активності платника податків; 5) відомості про участь у реструктуризації або передачі нематеріальних активів у звітному або попередньому році; 6) опис контрольованої операції (необхідно додати копії договорів); 7) опис товарів (робіт, послуг); 8) дані про фактично здійснені розрахунки в контрольованих операціях; 9) фактори, які вплинули на формування ціни; 10) функціональний аналіз контрольованої операції; 11) економічний і порівняльний аналіз з неконтрольованими зіставними операціями; 12) відомості про здійснене самостійне пропорційне коригування [1].

Якщо в документації наявна неповна інформація з питань, викладених вище, контролюючий орган направляє запит з вимогою про надання інформації, якої бракує. Строк надання запитуваної інформації – 30 календарних днів з дня отримання запиту. Ненадання документації у передбачений строк є підставою для проведення перевірки.

Крім повноти розкриття інформації, контролюючий орган також досліджує достатність і повноту обґрунтування відповідності умов контрольованих операцій принципу «витагнутої руки».

Результати аналізу документації, які свідчать про невідповідність умов контрольованих операцій принципу «витагнутої руки», використовуються під час прийняття рішення про проведення перевірки як підтвердження наявності підстав для її проведення.

Таким чином, моніторинг є первинною ланкою в процедурі податкового контролю за відповідністю умов контрольованих операцій принципу «витагнутої руки». Відомості, отримані в результаті моніторингу, використовуються під час прийняття рішення про проведення перевірки, а також як додаткова інформація безпосередньо в процесі проведення перевірки.

Порівнюючи процедуру моніторингу контрольованих операцій в Україні зі стандартами ООН та ОЕСР, можна виділити деякі аспекти, які, на нашу думку, потребують покращення.

Так, відповідно до міжнародних рекомендацій контролюючий орган уперше контактує з платником податків незадовго до прийняття рішення про проведення перевірки, закінчивши самостійний аналіз інформації, доступ до якої контролюючий орган може отримати самостійно. В Україні ж контролюючий орган, крім подання запиту на отримання документації з трансфертного ціноутворення на третьому етапі моніторингу, має право подавати запити на отримання додаткової інформації в порядку, передбаченому ст. 73 ПК України, на етапах первинного аналізу інформації, аналізу звітів та після аналізу документації, що має наслідком витрачання додаткових ресурсів як з боку платника податків, так і з боку контролюючого органу. Доцільним видається обмежити кількість контактів між контролюючим органом та платником податків лише двома запитами – запитом на надання документації з трансфертного ціноутворення та запитом на надання додаткової інформації, якщо в результаті аналізу документації з трансфертного ціноутворення не вдалося встановити всі необхідні дані.

Також, на відміну від рекомендацій ОЕСР, порядок проведення моніторингу в Україні не передбачає обов'язку контролюючого органу підготувати фінальний звіт за результатами проведеного дослідження. Результати моніторингу частково відображаються в інформаційному повідомленні, що надсилається як обґрунтування доцільності проведення перевірки, проте платник податків не має можливості з ним ознайомитись. Формування підсумкового звіту за результатами моніторингу, примірник якого надсилався б платникові податків для ознайомлення (за аналогією з актом або довідкою про проведення перевірки), має низку позитивних наслідків. По-перше, платник податків розумітиме, в якому напрямі здійснюватиметься податкова перевірка, по-друге, матиме можливість, виходячи з інформації, викладеної в звіті, оскаржити наказ

про проведення перевірки як безпідставний, та по-третє, в результаті ознайомлення зі звітом платник податків розумітиме, які саме операції здаються контролюючому органу ризиковими.

Ще однією відмінністю є відсутність законодавчо закріплених критеріїв ризиковості, які мають аналізуватися під час проведення моніторингу. Виокремлення таких критеріїв є важливим для підвищення об'єктивності здійснюваного контролюючим органом дослідження. Прикладом для України може стати досвід Канади, де запроваджена Інтегрована система оцінки ризиків, яка в автоматизованому режимі поєднує інформацію з баз даних контролюючого органу та різноманітних форм звітності, що подається до контролюючого органу. Після цього узагальнена інформація аналізується з використанням алгоритмів (близько 200), за допомогою яких оцінюється ризикованість кожного платника податків. Платники податків, визначені як такі, що мають середній або високий рівень ризику, надалі аналізуються повторно із залученням працівників контролюючого органу та додаткової інформації. Результатом такого аналізу є формування переліку платників податків, що підлягатимуть перевірці. Запровадження такого механізму в Україні зменшить рівень суб'єктивності результатів моніторингу, а також розвантажить податкові органи.

Зрозуміло, що введення в дію алгоритмів та автоматизованої системи є довготривалим процесом, проте формалізація критеріїв ризикованості може бути здійснена навіть шляхом видання листа ДФС з відповідними роз'ясненнями. Попри рекомендаційний характер таких листів, вони сприятимуть реалізації принципу правової визначеності для платника податків, оскільки контролюючий орган, як правило, дотримується позицій, викладених у листах ДФС. Платник податків матиме можливість передбачити наслідки вчинюваних ним контрольованих операцій для подальшого податкового контролю та, можливо, через це відмовитися від здійснення окремих операцій.

Запровадження вказаних змін, на нашу думку, не позбавить контролюючі органи інструментів для здійснення дієвого контролю за відповідністю контрольованих операцій принципу «витагнутої руки», проте забезпечить платників податків від тиску з боку контролюючих органів.

Література

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1329730624868809>.

2. Про затвердження Порядку проведення моніторингу контрольованих операцій та Порядку опитування уповноважених, посадових осіб та/або працівників платника податків з питань трансфертного ціноутворення : Наказ Міністерства фінансів України від 14.08.2015 року № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1055-15>.

3. Практичне керівництво ООН з трансфертного ціноутворення для країн, що розвиваються. URL: <https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2017/04/Manual-TP-2017.pdf>.

4. Country-by-Country Reporting : Handbook on Effective Tax Risk Assessment, OECD. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-reporting-handbook-on-effective-tax-risk-assessment.pdf>.

5. Щодо кампанії звітування про контрольовані операції. Лист ДФС України від 18.08.2017 року № 22283/7/99-99-12-03-07-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2283872-17/print>.

6. Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (у ред. 2010 року). URL: http://www.afo.com.ua/doc/Nastanovy_OESR.pdf.

Анотація

Ларіонов М. О. Особливості моніторингу контрольованих операцій в Україні: шляхи вдосконалення. – Стаття.

У статті проаналізовано процедуру та особливості фінансово-правового регулювання моніторингу контрольованих операцій в Україні. Виділено основні етапи процедури моніторингу контрольованих операцій в Україні: 1) первинний аналіз інформації; 2) аналіз звітів про контрольовані операції; 3) аналіз документації з трансфертного ціноутворення та проаналізовано їх особливості. Констатовано, що моніторинг є первинною ланкою в процедурі податкового контролю за відповідністю умов контрольованих операцій принципу «витагнутої руки», а відомості, отримані в результаті моніторингу, використовуються під час прийняття рішення про проведення перевірки з питань дотримання принципу «витагнутої руки», а також як додаткова інформація безпосередньо в процесі проведення перевірки з питань дотримання принципу «витагнутої руки». Порівняно процедуру моніторингу контрольованих операцій в Україні з міжнародними стандартами ООН та ОЕСР та виділено основні відмінності: 1) значна кількість контактів між контролюючим органом та платником податків в Україні; 2) порядок проведення моніторингу контрольованих операцій в Україні не передбачає обов'язку контролюючого органу підготувати фінальний звіт за результатами проведеного дослідження; 3) відсутність в Україні нормативно закріплених критеріїв ризиковості, які мають аналізуватися під час проведення моніторингу контрольованих операцій. Запропоновано шляхи вдосконалення процедури моніторингу контрольованих операцій в Україні з урахуванням міжнародних стандартів.

Ключові слова: документація з трансфертного ціноутворення, контрольована операція, моніторинг, моніторинг контрольованих операцій, принцип «витагнутої руки», податковий контроль, ОЕСР, ООН, трансферне ціноутворення.

Summary

Larionov M. O. Peculiarities of monitoring of controlled operations in Ukraine: ways to improve. – Article.

The article analyzes the procedure and peculiarities of financial and legal regulation of the monitoring of controlled operations in Ukraine. The main stages of the monitoring procedure of controlled operations in Ukraine are highlighted, namely: 1) primary analysis of information; 2) analysis of reports on controlled operations; 3) analysis of transfer pricing documentation and analyzed their features. It is stated that monitoring is the primary stage in

the tax control procedure for compliance of the conditions of controlled operations with the «arm's length» principle, and information obtained as a result of monitoring is used when deciding whether to conduct an audit for compliance with the arm's length principle as well as additional information directly in the process of conducting an audit on compliance with the «arm's length» principle. Comparison of monitoring procedures of controlled operations in Ukraine with international standards of the UN and the OECD was carried out and the main differences were highlighted: 1) a significant number of contacts between the controlling authority and the taxpayer in Ukraine; 2) the

procedure for monitoring the controlled operations in Ukraine does not provide for the obligation of the supervisory authority to prepare the final report on the results of the study; 3) the absence in Ukraine of regulatory fixed criteria of riskiness, which should be analyzed during the monitoring of controlled operations. The ways of improving the monitoring procedure of controlled operations in Ukraine based on international standards are proposed.

Key words: transfer pricing documentation, controlled operation, monitoring, monitoring of controlled operations, «arm's length» principle, tax control, UN, OECD, transfer pricing.

УДК 351.86.071(477:1 – 522НАТО)

С. М. Мельник
кандидат юридичних наук, начальник
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРУВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ СПІВРОБІТНИЦТВА З НАТО

Упродовж останніх років в Україні спостерігається активізація реформування сектору безпеки і оборони держави, а також поглиблення комплексної співпраці з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО). Це зумовлюється підвищенням рівня військово-політичної напруги у східноєвропейському регіоні, а також численними загрозами для національної безпеки, обороноздатності і територіальної цілісності України. Своєю чергою від якості і динаміки реформування сектору безпеки і оборони залежить не лише безпека держави в цілому, а й результативність подальшого співробітництва з НАТО. Враховуючи те, що для реформування силового блоку має бути напрацьована відповідна наукова основа, актуальним завданням юридичної науки є всебічне дослідження адміністрування реформи сектору безпеки і оборони з урахуванням активізації співпраці України і НАТО.

Оцінка змісту наукових праць вітчизняних дослідників, які фахово займаються розробкою питань безпеки і оборони (Б. Головка, К. Гунбін, А. Дробаха, С. Зубов, О. Кунбін, С. Ліпатова, С. Крисанова, М. Орлов, С. Пасіка), свідчить про недостатню увагу науковців до комплексного наукового дослідження реформування силового компонента держави в аспекті поглиблення відносин з партнерами по НАТО. Відповідно, метою статті є розкриття основних напрямів адміністрування реформи сектору безпеки і оборони держави у контексті поглиблення відносин з Північноатлантичним альянсом. Завданням наукової статті є висвітлення основних напрямів адміністративно-управлінського забезпечення реформування сектору безпеки і оборони держави.

Сектор безпеки і оборони сучасної держави представлений значною кількістю інституцій і служб. У відповідності до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII сектор безпеки і оборони є системою органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність за функціональним призначенням спрямована

на захист національних інтересів України від загроз [1]. Центральним елементом сектору безпеки і оборони є Збройні сили України, які є основною інституцією, яка призначена для захисту територіальної цілісності і суверенітету держави.

Починаючи з перших днів державної незалежності Україна активно розвивала партнерські відносини з НАТО. Станом на 2005 р. під час роботи Вільнюського саміту НАТО з боку керівництва Альянсу була підтверджена готовність допомогти Україні у разі реалізації наміру приєднання держави до складу альянсу [2]. Ключовою реформою на шляху України до НАТО мала стати реформа оборонної інфраструктури. Після цього основною метою зовнішніх військово-політичних відносин України і Північноатлантичного альянсу було приєднання до «Плану дій щодо набуття членства» («Membership Action Plan», або «MAP»), який передбачає програму заходів, спрямовану на вдосконалення вітчизняного законодавства у військовій сфері, а також здійснення військової реформи, підготовки фінансової, організаційної та безпекової системи держави до такого рішення.

Новий етап розвитку співробітництва України і НАТО, який заклав стратегічні основи реформування національного сектору безпеки і оборони, розпочався після проведення 8-9 липня 2016 р. Варшавського саміту НАТО. По-перше, на саміті було презентовано головний документ оборонного планування України – Стратегічний оборонний бюлетень України [3]. У документі було закріплено основні напрями реформування Збройних сил України та інших елементів сектору безпеки і оборони у контексті співпраці з НАТО (про них йтиметься пізніше). По-друге, відбулося засідання Комісії «Україна – НАТО». За результатами роботи комісії було оприлюднено Спільну заяву Комісії Україна-НАТО на рівні глав держав та урядів [4]. По-третє, Саміт затвердив Комплексний пакет допомоги (далі – КПД) з підтримки України. Для реформування Збройних сил України та всього сектору безпеки і оборони Комплексний пакет допомоги має особливе значення, Міністр оборони України назвав це «проривом» у розвитку вітчизняних Збройних сил [5]. Це пояснюється тим, що КПД приймався з метою поглиблення і посилення допомоги НАТО, що спрямована на підвищення обороноздатності України,

а головне – проведення необхідних реформ сфери безпеки і оборони держави.

КПД містить 13 магістральних напрямів реформування сектору безпеки і оборони України. Слід зазначити, що їх реалізація є складним багатоступеневим управлінським завданням. Його успішне вирішення передбачає системну роботу як вищих органів політичного управління держави, так і суб'єктів військового управління, які мають різний статус і субординаційне підпорядкування. Відповідно, *адмініструванням процесу реформування сектору безпеки і оборони пропонуємо вважати систему взаємоузгоджених управлінсько-правових заходів, яких вживають вищі органи політичного керівництва держави, а також суб'єкти військового управління задля організаційного, кадрового, інформаційного, технологічного, матеріально-технічного забезпечення структурно-функціональних перетворень органів і служб, які входять до сектору безпеки і оборони держави.* Такі заходи реалізуються у межах пріоритетних напрямів співробітництва України і НАТО:

1) *Розбудова спроможностей оборонних інституцій України* (передбачає посилення демократичного контролю над Збройними силами та сектором безпеки, сприяння реформі безпекових та оборонних інституцій, покращення системи професійної військової освіти в Україні, заснування функціональної системи перепідготовки та соціальної адаптації військовослужбовців);

2) *Комп'ютеризація структур управління, зв'язку, а також посилення спроможностей у галузі військового командування* (передбачає комп'ютеризацію управлінської інфраструктури Збройних сил України з метою забезпечення взаємосумісності систем управління та зв'язку України з НАТО, розвитку здатності України забезпечувати власну оборону тощо. Натепер провідні країни НАТО узгодили проекти щодо надання Україні обладнання для захищеного тактичного зв'язку («STC») і започаткування співробітництва в рамках Регіональної програми НАТО з безпеки повітряного простору («RASP») для координації дій цивільних та військових органів, транскордонної співпраці з НАТО у вирішенні безпекових проблем у повітряному просторі);

3) *Створення узгодженої та ефективної системи логістичної підтримки з фокусом на поліпшення спроможностей України щодо управління системою постачання та стандартизації* (вказаний напрям передбачає реалізацію трьох перспективних цілей: 1) підвищення національних спроможностей Збройних сил з кодифікації; 2) поліпшення можливостей управління системою постачання; 3) покращення можливостей управління стандартизацією);

4) *Покращення технічної взаємосумісності між Україною та НАТО* (задля реалізації цьо-

го напряму було створено Спільну робочу групу з оборонно-технічної співпраці, а також Цільового фонду з логістики та стандартизації. Технічна сумісність зразків озброєнь України і НАТО є однією з найбільш складних для вирішення проблем, вирішення якої потребує значного часу і ресурсів. Суб'єкти військового управління Збройних сил України порівняно з військовими підрозділами держав-членів НАТО часто виявлялись непристосованими оперативню та якісно вирішувати завдання управління. Особливо це проявлялося в умовах надзвичайних ситуацій [6, с. 16]. Нині триває робота з адаптації національної військової інфраструктури до стандартів НАТО і зміна технічних умов виробництва, зберігання, ремонту і застосування озброєнь. Зокрема, арсенал озброєння Збройних сил України поповнюється новими зразками зброї, техніки забезпечення проведення військових операцій та ін.);

5) *Посилення рівня кібербезпеки сектору безпеки і оборони* (передбачає впровадження новітніх заходів кібернетичної безпеки у функціонування органів і підрозділів сектору безпеки і оборони. Відповідні заходи будуть реалізовуватись завдяки функціонуванню Цільового фонду з кіберзахисту, який надаватиме Україні обладнання та навчальні програми для ефективної протидії кіберзагрозам. Фонд надає Україні допомогу, необхідну для розвитку її оборонних технічних можливостей для протидії інформаційним диверсіям, створення команди реагування на інциденти в галузі кібербезпеки головних органів військового управління (Міністерство оборони, Генеральний штаб). Допомога включає надання обладнання для лабораторій з розслідування випадків хакерських атак та створення Центру реагування на кіберінциденти. Проект має також навчальний та дорадчий вимір, адаптований під національний контекст України. Слід зазначити, що нині проект функціонує. Відбулися перші тренінгові та консультативні роботи з майбутніми системними адміністраторами в установах НАТО, зараз також реалізується додатковий запит української сторони на підготовку чергової групи фахівців. Триває робота також над обґрунтуванням концептуальних підходів до визначення норм опрацювання різних видів інформації посадовою особою органу військового управління з урахуванням біологічних можливостей людини [7, с. 21]);

6) *Посилення енергетичної безпеки воєнної інфраструктури* (передбачає підготовку спеціалістів із захисту критичної оборонної інфраструктури від загроз енергетичного дефіциту. Реалізується через обмін досвідом, організацію спільних тренувальних програм та навчальних курсів з енергетичної безпеки);

7) *Впровадження ефективної системи медичної підтримки за Євроатлантичними*

стандартами (передбачає безпосередню медичну допомогу військовим, поліпшення швидкого доступу до послуг з медичної та психологічної реабілітації, розвиток спроможностей закладів медичної реабілітації в Україні, які зможуть надавати медичні послуги військовослужбовцям. Передбачає налагодження взаємодії з іноземними фахівцями у зазначеному напрямі, що має принципово велике значення для України. Так, вітчизняними експертами неодноразово наголошувалося, що запровадження в Україні практики використання коштів Міністерства оборони на лікування військовослужбовців у приватних лікарнях сприяло б більш ефективній реабілітації останніх [8, с. 208]. У 2018 р. функцію управління медичним забезпеченням почав виконувати спеціальний управлінський підрозділ – Головне військово-медичне управління. Головне військово-медичне управління призначене для організації медичного забезпечення Збройних сил України, управління медичною службою Збройних сил, участі у забезпеченні реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я військовослужбовців, членів їхніх сімей, ветеранів війни та інших категорій громадян, визначених нормативними актами. Функціонує зазначений орган у відповідності до стандартів НАТО [9]).

8) *Знешкодження саморобних вибухових пристроїв, боєприпасів, що не вибухнули, та їх розмінування* (передбачає створення надійної спеціальної системи протидії загрозам від саморобних вибухових пристроїв та боєприпасів, що не вибухнули. Вказаний напрям реформ буде здійснюватися за підтримки партнерів НАТО зі знешкодження саморобних вибухових пристроїв та боєприпасів, що не вибухнули);

9) *Активізація наукової та освітньої діяльності в сфері оборони і національної безпеки* (передбачає активізацію наукових розробок, предметом яких є протидія тероризму, розвиток військових технологій, кіберзахисту оборонної інфраструктури, забезпечення енергетичної безпеки військ, протидія застосуванню хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї. Також у межах цього пріоритету реалізується ще одне важливе завдання програми – сприяння Україні в удосконаленні системи базової військової освіти та професійної підготовки. Програма взяла на себе довгострокову функцію сприяння двосторонній підтримці країн НАТО з метою формування у Збройних силах України нового сержантського складу за стандартами Альянсу);

10) *Посилення спроможностей національних сил оборони України в галузі стратегічних комунікацій* (передбачає формування чіткої структурованої системи комунікації складників сектору безпеки і оборони з відповідними службами НАТО в ординарному режимі та за особливих умов сус-

пільно-політичного характеру, коли на військовослужбовців вчиняється негативний інформаційно-психологічний вплив [10, с. 85]. Проекти з розвитку спроможностей у сфері стратегічних комунікацій включають навчальні тренінги та семінари, навчальні інформаційні поїздки українських військових спеціалістів за кордон тощо);

11) *Підвищення потенціалу України у протидії гібридним війнам* (НАТО сприятиме у створенні платформи з вивчення досвіду ведення гібридних бойових дій в Україні. Гібридні конфлікти складаються із багаторівневих дій, спрямованих на дестабілізацію дієвої держави і поляризацію її суспільства і, на відміну від звичайних бойових дій, «центром тяжіння» гібридної війни є цільова група населення [11]. Інформаційні і розвідувальні можливості НАТО в частині вивчення особливостей гібридних війн дають змогу надавати цінні рекомендації українським спеціалістам у подоланні гібридного конфлікту на Сході України);

12) *Реформа Служби безпеки України* (НАТО сприяє реформуванню СБУ, зосереджуючи увагу на питанні забезпечення цивільного демократичного контролю за діяльністю органів і підрозділів СБУ, надає експертну та дорадчу допомогу в рамках реформування СБУ. Починаючи з 1998 р. під егідою Комісії Україна–НАТО реалізуються ініціативи у сфері цивільно-військових відносин, демократичного контролю та залучення громадськості до управління діяльністю Збройних сил та інших складників сектору безпеки, оборонного планування, розробки стратегії та концепції національної безпеки);

13) *НАТО надаватиме підтримку Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові спроможностей у галузі захисту цивільного населення та гуманітарної допомоги*, зокрема в рамках діяльності Євроатлантичного координаційного центру (ЄКЦ) реагування на природні лиха та катастрофи (основне завдання – надавати сприяння Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові її потенціалу та можливостей у сфері цивільного захисту та гуманітарної допомоги, реалізуючи заходи під егідою ЄКЦ. ЄКЦ виступає в ролі клірингового центру для координації як запитів, так і пропозицій щодо надання допомоги у разі природних і техногенних катастроф. Українські рятувальники за допомогою програм Альянсу удосконалюють національну систему планування на випадок надзвичайних ситуацій, розробляють нові методики реагування на катастрофи та захист критичної інфраструктури, беруть участь у навчаннях НАТО).

На додаток до наведеного вище доцільно зазначити, що одним із найскладніших завдань адміністрування реформи сектору безпеки і оборони України у контексті поглиблення співпраці з НАТО є перехід Збройних сил України на

стандарти НАТО, які називаються універсальною аббревіатурою «STANAG» (англ. – «Standardization Agreement»). Фактично Стандарти НАТО є міжнародною угодою, положення якої регулюють загальні правила, визначають спільний порядок дій, закріплюють єдину термінологію і встановлюють умови уніфікації технічних процесів, а також озброєння і військової техніки, іншої матеріальної частини збройних сил НАТО і держав, з якими НАТО налагоджує партнерські відносини. Стандарти НАТО об'єднані в складну і взаємопов'язану ієрархію нормативних документів. Їх систему експерти умовно поділяють на три групи: адміністративні, оперативні та матеріально-технічні [12].

Слід зауважити, що впровадження STANAG у практику функціонування Збройних сил України, про що ми частково вже зазначали, є найбільш складним завданням, яке вимагає комплексного перегляду всієї інфраструктури вітчизняного ВПК та функціонування системи Збройних сил України. Перехід на стандарти НАТО забезпечує планомірне нарощування рівня боєздатності частин і підрозділів Збройних сил України, сприяє підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, удосконалює систему підготовки військових частин і підрозділів, що входять до складу багатонаціональних військових формувань, та зростанню авторитету України на міжнародному рівні [13]. Впровадження стандарту НАТО – це комплекс заходів, що містить прийняття рішення на застосування у Збройних силах положень (норм, вимог) стандарту НАТО, розроблення на основі стандарту НАТО відповідного акта законодавства чи нормативного документа (внесення відповідних змін та/чи доповнень до чинних документів), надання йому чинності в установленому порядку, застосування розробленого на основі стандарту НАТО документа у повсякденній діяльності Міністерства оборони та Збройних сил. Натепер для підготовки України до вступу у НАТО у функціонування Збройних сил України слід впровадити 765 стандартів (нормативних документів) НАТО, які поступово перекладаються українською мовою з мови оригіналу та впроваджуються у практику військового управління України. Але процес цей нині не завершений і триває. Практика адаптації STANAG у національну систему функціонування Збройних сил складається таким чином, що стандарти, як правило, формулюються в окремих нормативних документах, яких натепер розроблено десятки. Узагальнено, що впровадження STANAG відбувається навколо п'яти стратегічних цілей: створення об'єднаної системи керівництва силами української оборони, ефективна політика планування і застосування ресурсів, посилення боєздатності частин і з'єднань за світовими стандартами, об'єднання з НАТО логістика і система медичного забезпечення.

Натепер Україна плідно працює над реформуванням сектору безпеки і оборони і, таким чином, забезпечує всебічні умови для нарощування співпраці з НАТО. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони нині здійснюється активними темпами і у відповідності до чітко визначених напрямів. Разом із тим спостерігається певна проблематика реформування сектору безпеки і оборони, що зумовлено чинниками фінансового, управлінсько-правового характеру. Відповідно, перспективним напрямом наукової розробки аспектів реформування сектору безпеки і оборони України є вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності реформування силового блоку держави.

Література

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Головка В. Бухарестський саміт НАТО. Матеріали Інтернет-сайту «Цей день в історії». URL: <https://www.jnsm.com.ua/h/0404Q/> (дата звернення: 29.01.2019).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 06.06.2016 р. № 240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.05.2019).
4. Спільна заява Комісії Україна-НАТО на рівні глав держав та урядів від 9 липня 2016. Варшава. Польща. *Офіційний веб-сайт організації північноатлантичного договору*. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm?selectedLocale=uk (дата звернення: 29.01.2019).
5. Витримки з інтерв'ю Міністра оборони України «5 каналу» С. Полторака. «Комплексний пакет допомоги НАТО Україні – прорив у співпраці з альянсом». Інтернет-сайт «*Defence-Express*». URL: <https://defence-ua.com/index.php/home-page/2186-kompleksnyy-paket-dopomohy-nato-ukrayini-proryv-u-spiivpratsi-z-alyansom> (дата звернення: 29.01.2019).
6. Зубов О.Я., Крисанова С.В. Застосування інформаційно-технічних засобів для удосконалення роботи органів військового управління Збройних сил України в надзвичайних ситуаціях. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. Науково-практичний журнал. 2008. № 1. С. 16.
7. Орлов М.М. Про необхідність законодавчого затвердження норм інформаційного навантаження на посадових осіб органів державної влади та органів військового управління. *Честь і закон*. 2013. № 2. С. 21.
8. Пасіка С.П. Адміністративно-правове регулювання монетизації пільг військовослужбовців: зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 4. С. 208.
9. У Збройних силах сформовано єдиний орган управління медичним забезпеченням – Головне військово-медичне управління. *Офіційний вебсайт Міністерства оборони України*. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2018/01/04/u-zbrojnih-silah-sformovano-edinij-organ-upravlinnya-medichnim-zabezpechennjam-golovne-vijskovo-medichne-upravlinnya/> (дата звернення: 31.05.2019).

10. Дробаха А. Ліпатов І., Гунбін К., Ліпатова С. Методика обґрунтування чисельності групи протидії негативному інформаційно-психологічному впливу на військовослужбовців Внутрішніх військ у складі управління територіального командування. *Честь і закон*. 2012. № 1 (40). С. 85.

11. Стримування гібридної війни: шанс для НАТО і ЄС працювати разом? Журнал «НАТО-ревью». URL: <https://www.nato.int/docu/review/2014/Also-in-2014/Detering-hybrid-warfare/UK/index.htm> (дата звернення: 29.01.2019).

12. Сергей Мукосий «О внедрении стандартов НАТО». Интернет-сайт Інформаційно-консалтингової компанії «DEFENSE EXPRESS». URL: <https://defence-ua.com/index.php/statii/296-sergej-mukosij-segodnya-ministerstvo-oborony-yavlyaetsya-lokomotivom-sredi-vsekh-organov-vlasti-po-vnedreniyu-standartov-nato> (дата звернення: 25.05.2019).

13. Впровадження стандартів НАТО у Збройних силах: підсумки 2016-го. *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2017/08/stanag.html> (дата звернення: 29.01.2019).

Анотація

Мельник С. М. Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО. – Стаття.

У статті запропоновано авторський варіант визначення категорії «адміністрування процесу реформування сектору безпеки і оборони» як системи взаємоузгоджених управлінсько-правових заходів, яких вживають вищі органи політичного керівництва держави, а також суб'єкти військового управління задля організаційного, кадрового, інформаційного, технологічного, матеріально-технічного забезпечення структурно-функціональних перетворень органів і служб, які входять до сектору безпеки і оборони держави.

Наведено перелік і розкрито сутність основних напрямів адміністрування реформи сектору безпеки і оборони України в аспекті розвитку і подальшого поглиблення відносин з НАТО. Зокрема, це: розбудова спроможностей оборонних інституцій України, комп'ютеризація структур управління, зв'язку, а також посилення спроможностей у галузі військового командування, створення узгодженої та ефективної системи логістичної підтримки з фокусом на поліпшення спроможностей України щодо управління системою постачання та стандартизації, посилення рівня кібербезпеки сектору безпеки і оборони, посилення енергетичної безпеки воєнної інфраструктури, впровадження ефективної системи медичної підтримки за Євроатлантичними стандартами, знешкодження саморобних вибухових пристроїв, боеприпасів, що не вибухнули, та їх розмінування, активізація наукової і освітньої діяльності в сфері оборони і національної безпеки, посилення спроможностей національних сил оборони України в галузі стратегічних комунікацій, підвищення потенціалу України у протидії гібридним війнам, реформа Служби безпеки України, надання підтримки з боку НАТО Державній службі України з надзвичайних ситуацій у розбудові спроможностей у галузі захисту цивільного населення.

Окремо акцентовано увагу на тому, що одним із найскладніших завдань адміністрування реформи сектору безпеки і оборони України у контексті поглиблення співпраці з НАТО є перехід Збройних сил України на стандарти НАТО, які називаються універсальною аббревіатурою «STANAG» («Standardization Agreement»). Зазначено, що впровадження «STANAG»

забезпечує планомірне нарощування рівня боєздатності частин і підрозділів Збройних сил України, сприяє підвищенню ефективності використання державних ресурсів у сфері оборони, удосконалює систему підготовки військових частин і підрозділів, що входять до складу багатонаціональних військових формувань, та зростання авторитету України на міжнародному рівні.

Ключові слова: Україна, сектор безпеки і оборони, НАТО, суб'єкти військового управління, Збройні сили України, Міністерство оборони, оборонна інфраструктура, Служба безпеки України.

Summary

Melnik S. M. Administration of the reforming of the security and defense sector of Ukraine in the context of developing cooperation with NATO. – Article.

The article proposes the author's variant for determining the category of «administration of the reforming process of the security and defense sector» as a system of mutually agreed administrative and legal measures used by the highest bodies of the political leadership of the state, as well as the subjects of military administration for organizational, personnel, informational, technological, material and technical support of structural and functional transformations of agencies and services that are a part of the security and defense sector of the state.

The list and the essence of the main directions of administration of the reforming of the security and defense sector of Ukraine in the aspect of development and further deepening of relations with NATO are outlined. In particular, it is: capacity development of Ukraine's defense institutions, computerization of administrative structures, communications, and strengthening of capabilities in the field of military command, the establishment of a coordinated and effective system of logistic support with a focus on improving Ukraine's capabilities in managing supply and standardization system, strengthening of the level of cybersecurity of the security and defense sector, strengthening of the energy security of the military infrastructure, the introduction of an effective system of medical support according to Euro-Atlantic standards, improvised explosive devices clearance, unexploded ordnance and mine clearance, activation of scientific and educational activities in the field of defense and national security, strengthening of the capabilities of the national defense forces of Ukraine in the sphere of strategic communications, enhancing Ukraine's potential in countering hybrid wars, reforming the Security Service of Ukraine, providing NATO support to the State Emergency Service of Ukraine in capacity development in the field of civil protection.

Special attention is paid to the fact that one of the most difficult tasks of administration of the reforming of the security and defense sector of Ukraine in the context of deepening cooperation with NATO is the transition of the Armed Forces of Ukraine to NATO standards, universally abbreviated as «STANAG» («Standardization Agreement»). It is noted that the implementation of «STANAG» provides for a systematic increase in the level of combat capability of parts and units of the Armed Forces of Ukraine, promotes the increase in the efficiency of the use of state resources in the sphere of defense, improves the system of training military units and units that are a part of multinational military formations, and the increase of Ukraine's authority on the international level.

Key words: Ukraine, security and defense sector, NATO, subjects of military administration, Armed Forces of Ukraine, Ministry of Defense, defense infrastructure, Security Service of Ukraine.

УДК 342.9:658.3.07(007.51)

М. М. Прокоф'єв
ад'юнкт кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
факультету № 3
Львівського державного університету внутрішніх справ

РОЛЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СФЕРИ

Підвищення якості державної служби у правоохоронній сфері є важливим завданням держави. У зв'язку з цим актуальність теоретичного обґрунтування ефективності такого виду професійної діяльності очевидна [1, с. 172]. Головний вектор реформування системи державної служби спрямований на вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення державних органів, зокрема правоохоронних, оскільки від професійної діяльності державних службовців залежить забезпечення актуальних потреб громадян, ефективне виконання завдань і функцій, що стоять перед державою, та комплексний розвиток економіки країни.

Як зазначають М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, Ю.Р. Лозинський, сутність і зміст державної служби у правоохоронній сфері, її соціальне призначення детерміновані зовнішнім середовищем функціонування, що охоплює специфічні суспільні відносини, пов'язані із захистом інтересів особи, суспільства та держави від різних загроз адміністративно-деліктного, кримінального, природного та техногенного характеру [2, с. 293].

За твердженням Н.Т. Гончарука та Л.В. Прудис, проблема кадрового забезпечення органів державної влади України, правоохоронних органів високопрофесійними фахівцями – одна з першочергових та істотних [3, с. 45]. Від того, наскільки вміло підібраний керівний склад, наскільки спроможний у професійному відношенні чи раціонально реалізується наявний кадровий потенціал, у підсумку залежить успіх і стабільність держави.

Нині у юридичній науці відсутнє комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів в умовах реформування правоохоронної діяльності. Однією з першочергових науково-практичних проблем, які підлягають вирішенню в цій сфері, є відсутність законодавчо закріпленого понятійного апарату, розуміння та розробка якого сприятиме вдосконаленню адміністративно-правового регулювання цієї сфери, і підвищення ефективності науково-методичного супроводу проведення реформи.

У зв'язку з цим необхідно зупинитися на аналізі проблеми у визначенні основних понять, що

відображають сутність і зміст кадрового забезпечення правоохоронних органів з метою розробки універсального понятійного апарату і його подальшого застосування в адміністративно-правовому регулюванні цієї сфери суспільних відносин.

Під адміністративно-правовим регулюванням кадрового забезпечення правоохоронних органів пропонується розуміти комплексний механізм прийняття та реалізації адміністративно-правових норм, які закріплюють організаційно-правові основи кадрового забезпечення органів виконавчої влади, котрі здійснюють правоохоронні функції.

Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення правоохоронних органів спрямоване на формування необхідних організаційно-правових основ для ефективної реалізації кадрової політики в системі державної служби, формування кадрового складу, розвиток кадрового потенціалу, підвищення професійного рівня державних службовців, удосконалення системи підготовки, професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Представлений у науковій літературі аналіз характерних особливостей правоохоронної діяльності дозволяє зробити висновок про те, що органи виконавчої влади, котрі реалізують правоохоронні повноваження, на відміну від інших органів, мають певну специфіку, яку необхідно враховувати при формуванні кадрового складу, організації підготовки, професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Нині чинне законодавство не наводить визначення терміна «правоохоронні органи». Водночас коло правоохоронних органів достатньо широке. До складу входять не тільки органи виконавчої влади, а й усі державні органи, котрі здійснюють правоохоронні функції.

Водночас система та структура органів виконавчої влади встановлені кількома нормативними актами – постановами Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», від 18 серпня 2017 р. № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади» [4; 5]. До системи органів виконавчої влади входять:

- міністерства – органи виконавчої влади, що здійснюють функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у встановленій нормативними актами сфері діяльності;
- служби – органи виконавчої влади, які здійснюють правоохоронні функції у встановленій сфері діяльності;
- агентства – органи виконавчої влади, що здійснюють у встановленій сфері діяльності функції з надання державних послуг, з управління державним майном, правоохоронні та правозастосовні функції.

З урахуванням специфіки правоохоронної діяльності пропонується таке визначення: «правоохоронні органи виконавчої влади – це сукупність міністерств і служб, які реалізують повноваження у контексті захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснення превентивних і профілактичних заходів, реалізації юрисдикційних повноважень щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності».

Наступною ключовою дефініцією є «кадрове забезпечення правоохоронних органів», яку неможливо розглядати без дослідження таких основоположних термінів, як «кадри», «кадровий потенціал», «кадрова політика», «кадрова робота в системі державної служби», оскільки ці категорії тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені.

Незважаючи на те, що зазначені поняття використовуються в законодавстві, їх нормативні визначення дотепер не розроблені. Наявність численних наукових підходів створює певні складності у практиці застосування перерахованих термінів під час реалізації кадрового забезпечення правоохоронних органів. Ці поняття мають різний зміст.

Термін «кадри» в перекладі з французької мови (*cadre/cadres* – рамка/штатний співробітник) означає штатний склад працівників організації. У французькій мові цей термін з'явився з латинської (*quadratus* – чотирикутник, квадрат, рамка) і означав штатний склад військовослужбовців в армії. На початку XIX ст. у європейських країнах (Франція, Італія) термін став використовуватися як назва одного з елементів управління.

У науковій літературі термін «кадри» в системі державної служби має різне тлумачення та розглядається авторами з кількох позицій. У широкому сенсі під кадрами розуміється коло посадових осіб, котрі займаються розробкою і реалізацією управлінських рішень. У вузькому сенсі кадри – це виключно сукупність посадових осіб. Крім того, кадри державної служби розглядаються як складова частина кадрів держави.

Г.В. Атаманчук пропонує трактувати кадри як сукупність людей, що виконують обов'язки в системі державної служби та володіють певними пов-

новаженнями, в т.ч. у конкретних випадках застосовувати заходи державного примусу [6, с. 34].

Під кадрами також розуміється штатний кваліфікований склад працівників товариства, держави й організації, які безпосередньо здійснюють реалізацію функцій і завдань [7, с. 62].

В.Б. Авер'янова та О.Ф. Андрійко вказують, що є підстави визначати, що інститут державної служби має поширюватися не лише на діяльність посадових осіб власне державних органів і їх апарату, але й на діяльність працівників усіх інших державних організацій [8, с. 9].

Кадри в системі державної служби – це об'єкт кадрової політики, який включає службовців і працівників органів державної влади, котрі не є державними службовцями, покликаних забезпечувати функції і завдання державного управління. Доцільно виділити кілька специфічних ознак, що мають вираження у впливі з боку суб'єктів управління щодо здійснення функцій держави з формування трудових ресурсів; наявність цільового характеру взаємозв'язку з державним органом; цілісність і динаміку; системний характер.

Кадри (або кадровий склад) правоохоронних органів – це штатний кваліфікований склад працівників, які безпосередньо беруть участь у процесі реалізації цілей, завдань, функцій і повноважень цих органів. Тим часом у правовій доктрині відсутня ясність у питаннях співвідношення понять «кадри» та «персонал». Незважаючи на удавану подібність, зазначені терміни не тотожні та мають різне значення.

Сучасне трактування поняття «персонал» (від лат. *persona* – особа, особистість; важлива особа) сформувалася внаслідок суспільного розвитку та характеризується високим ступенем взаємодії з такими науковими напрямками, як теорія управління, управління персоналом, економіка праці, соціологія, психологія, корпоративна культура, етика.

Персонал – це люди, котрі володіють комплексом індивідуально визначених якостей: професійних, психологічних і соціальних, наявність яких відрізняє від речових факторів [7, с. 132]. Як персонал може розглядатися весь чисельний склад співробітників конкретної організації: фахівці, керівники, організаційно-технічні співробітники. До персоналу також відносять працівників, об'єднаних професійно-трудовими та іншими ознаками.

У системі державної служби персонал державного апарату загалом і персонал окремого державного органу зокрема складається з політичного персоналу (осіб, які безпосередньо реалізують повноваження державного органу), адміністративного персоналу (державних службовців, що діють у межах державної служби), допоміжного організаційно-технічного персоналу (найманих працівників). Кожна з перерахованих вище категорій персоналу державного апарату характеризується

певними особливостями, до яких можна віднести правовий статус, законодавче регулювання, механізми формування та перетворення, соціально-економічні гарантії та ін.

Кадри розглядаються як основна частина персоналу, його професійно-кваліфікована основа, тому поняття «кадри» не може ототожнюватися з поняттям «персонал». Термін «персонал» є більш об'ємною категорією, а термін «кадри» більш вузькою. Поняття «персонал» характеризується динамікою та безперервним розвитком, використовується персоналізований підхід до кожного співробітника з урахуванням індивідуально-визначених якостей. У свою чергу, термін «кадри» вважається більш знеособленим і статичним, що не передбачає динамічного розвитку.

З урахуванням відмінних рис, властивих цим категоріям, у науковій літературі можна почути думку про необхідність і доцільність заміни терміна «кадри» терміном «персонал». Безумовно, зазначена позиція авторів заслуговує на увагу, проте вважаємо, що у сфері правоохоронної діяльності дана зміна ключових понять не зовсім доречна з таких причин.

По-перше, як уже зазначалося, кадри є складовою частиною персоналу органу виконавчої влади та становлять професійну основу, яка безпосередньо здійснює правоохоронні функції; по-друге, об'єктом кадрового забезпечення правоохоронних органів виступають тільки кваліфіковані кадри, тоді як об'єктом управління персоналом виступає весь персонал зазначених органів; по-третє, діяльність правоохоронних органів за своєю специфікою суттєво відрізняється від діяльності інших органів влади; по-четверте, до професійного рівня службовців органів, що реалізують правоохоронні функції, у зв'язку з характером діяльності встановлені особливі кваліфікаційні вимоги.

Поняттю «кадри» за змістовою специфікою рівноцінне поняття «кадровий потенціал». «Кадри» необхідно розглядати як основоположне поняття щодо терміна «кадровий потенціал», оскільки саме зміст терміна «кадри» є основою змістовної частини категорії «кадровий потенціал».

На думку В.Л. Ортинського, З.Р. Кісіль, М.В. Коваліва, кадровий потенціал є сукупністю потенційних можливостей людських трудових ресурсів до служби та виконання відповідних посадових обов'язків і складається з працюючого кадрового складу та кадрового резерву, здатного в перспективі включитися у трудовий процес [9, с. 23].

Кадровий потенціал у системі державної служби пропонується визначати з кількох позицій, що дозволяють повною мірою розкрити зміст. По-перше, це приховані можливості та здатності кадрового складу державного апарату; по-друге, перспективи кар'єрного зростання державних службовців, ефективного застосування професійних здібностей.

Кадровий потенціал розглядають як сукупний кадровий ресурс працівників, який може бути використаний у трудовій діяльності для досягнення певних цілей, поставлених перед суспільством на конкретному етапі розвитку. Тому кадровий потенціал становить не бажану перспективу стану кадрового ресурсу, що досягається у процесі застосування різних технологій щодо управління кадровим складом, а реально існуючий результат управлінської діяльності з виявлення та розвитку професійних здібностей кадрів, який може бути використаний у потрібний момент.

Кадровий потенціал правоохоронних органів є сукупністю кадрових ресурсів, професійних знань, навичок і вмінь, які можуть бути використані у межах функцій і повноважень цих органів для досягнення конкретних цілей діяльності. Згідно з концепцією реформування кадрова політика є однією з основних способів підвищення ефективності функціонування системи державної служби України.

Ключовими напрямками реалізації кадрової політики в системі державної служби в умовах проведення реформи сфери правоохоронної діяльності є її комплектування кваліфікованими, компетентними кадрами, розвиток системи підготовки, професійної перепідготовки, підвищення кваліфікації, підвищення ефективності професійного навчання кадрового складу. Однак досі не вироблено єдиного поняття «кадрова політика», представлені лише різні доктринальні визначення.

Я.Ф. Жовнірчик вважає, що кадрова політика – це система теоретичних знань, ідей, принципів, відносин і організаційно-практичних заходів державних органів і громадських організацій, спрямованих на закріплення цілей і завдань цієї політики, визначення форм і методів кадрової роботи. Кадрова політика відображає закономірності розвитку об'єктивних кадрових процесів, зв'язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи [10, с. 103].

І.М. Мельник визначає кадрову політику як послідовну діяльність держави з вироблення вимог до державних службовців, підбору, підготовки й ефективного функціонування з урахуванням фактичного стану та перспектив розвитку державного апарату, прогнозів про кількісні та якісні потреби в кадрах для системи державної служби [11, с. 3].

Кадрова політика у правоохоронних органах є складовою частиною державної кадрової політики, яка реалізується в органах виконавчої влади, що здійснюють правоохоронні функції, є комплексом заходів і напрямів кадрової роботи з формування та професійного розвитку кадрового складу, ефективного використання кадрового потенціалу зазначених органів.

Досліджуючи поняття «кадрова політика», слід звернути увагу на співвідношення з поняттям

«кадрова робота», неправомірне ототожнення з яким істотно ускладнює рішення різних кадрових питань правоохоронних органів. Під кадровою роботою розуміється організаційно-практична діяльність суб'єктів кадрових відносин, до яких належать кадрові служби, їх посадові особи щодо реалізації кадрової політики конкретного органу влади. Кадрові відносини включають сукупність різних взаємозв'язків між суб'єктами й об'єктами кадрової політики державного органу.

На думку І.В. Кравченко, кадрова робота є діяльністю керівників державних органів, кадрових служб у конкретних органах, що здійснюють практичну реалізацію цілей, завдань, принципів і напрямів офіційно прийнятої кадрової політики [12, с. 69].

Якщо кадрова політика в системі державної служби спрямована на забезпечення рівноваги, сумісності з формування, розвитку та вдосконалення кадрового складу державних органів, то кадрова робота забезпечує реалізацію зазначених стратегічних завдань у межах практичної діяльності конкретного органу.

Кадрова робота (кадрова діяльність) правоохоронних органів є діяльністю уповноважених суб'єктів управління (керівників, кадрових служб, посадових осіб), що реалізується за допомогою використання різних кадрових технологій роботи з кадровим складом і спрямована на реалізацію стратегічних цілей, завдань і принципів кадрової політики.

Згідно з положенням Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр. з метою застосування ефективних технологій і методів кадрової роботи на державній службі передбачається впровадження механізмів стратегічного кадрового планування [13]. Подібні заходи передбачає Стратегія розвитку органів системи МВС на період до 2020 р. [14].

Однак виникає питання: це повинен бути єдиний документ стратегічного планування, у якому б відображалися кадрова стратегія та кадрове забезпечення правоохоронних органів, чи окремий документ – концепція (стратегія) кадрової політики правоохоронних органів? Відповідь на це питання запропонована Міністерством соціальної політики України, котре виступає за формування документа під назвою «Кадрова стратегія», відповідальність за розробку якого несуть уповноважений заступник керівника і керівник кадрової служби конкретного державного органу.

У зв'язку з цим пропонується проаналізувати на предмет наявності вказаного документа органи виконавчої влади, які беруть участь у реалізації заходів з удосконалення правоохоронної діяльності в Україні: МВС України (центральний апарат, підпорядковані органи та підрозділи), Національна поліція, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України),

Державна міграційна служба України (далі – ДМС України), Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Експертна служба МВС України.

Аналіз нормативних документів, що регламентують реалізацію кадрової стратегії зазначених правоохоронних органів, свідчить про те, що до структури та змістовної частини документу законодавством не передбачається ніяких обов'язкових вимог. Правоохоронні органи мають право самостійно визначати форму, обсяг і зміст цих відомчих актів, приймати рішення про доцільність офіційного затвердження.

Сьогодні відсутнє не тільки загальне стратегічне планування кадрового забезпечення правоохоронних органів, а і їх кадрова стратегія.

Г. Атаманчук розглядає державну службу як явище, що охоплює, характеризує та визначає практичне виконання посадових функцій, обов'язків і прав у державному апараті [15, с. 191]. Кадрове забезпечення в державному управлінні за характером і послідовністю дій належить до загальних функцій управління, поряд із плануючими, організаційними, регулюючими та контрольними заходами.

Нині термін «кадрове забезпечення» використовується в ряді нормативно-правових актів, що регулюють сферу державної служби в Україні, але нормативне визначення терміна законодавством не передбачено. Цей правовий пробіл негативним чином впливає на правозастосовну практику, оскільки ефективність діяльності працівників правоохоронних органів залежить від єдиної, методично і юридично обґрунтованої системи управління кадровим складом. У загальному сенсі кадрове забезпечення є одним із напрямів кадрової політики, процесом формування складу працівників, відповідних тактичних і стратегічних цілей організації, орієнтований на вдосконалення кадрового потенціалу.

Кадрове забезпечення включає необхідний кількісний і якісний склад працівників. Під кадровим забезпеченням розуміються певні дії та процеси, що в сукупності дозволяють забезпечувати реалізацію цілей, завдань і принципів, висунутих кадровою політикою [16, с. 139].

Кадрове забезпечення в системі державної служби – це частина кадрової політики, пов'язана з фактичною реалізацією її принципів і цілей. Кадрове забезпечення є складним і багатограним управлінським процесом, реалізованим за допомогою системи організаційно-практичної діяльності, спрямованої на комплектування органів влади високопрофесійними кадрами, здатними ефективно реалізовувати службові обов'язки, покладені у межах повноважень конкретного органу влади. З іншого боку, кадрове забезпечення відображає стан кадрового складу державного органу,

його кількісні та якісні характеристики, рівень укомплектованості.

Стосовно сфери правоохоронної діяльності пропонується таке визначення цього терміна: кадрове забезпечення правоохоронних органів – це один із напрямів кадрової політики, порядок формування та професійного розвитку кадрового складу, відповідного за своїми кількісними та якісними характеристиками цілям і завданням діяльності правоохоронних органів.

Із зазначеного визначення можна виділити ознаки, що характеризують кадрове забезпечення правоохоронних органів: є одним із напрямів кадрової політики, головною метою якого є комплектування правоохоронних органів професійним і компетентним кадровим складом; є порядок формування та професійного розвитку такого кадрового складу, який би відповідав за своїми кількісними та якісними характеристиками цілям і завданням діяльності конкретного правоохоронного органу; здійснюється за допомогою реалізації комплексу заходів (організаційних, матеріально-технічних, економічних, правових, освітніх та ін.), у т.ч. з підготовки в інтересах зазначених органів кваліфікованих кадрів, їх професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації; необхідно здійснювати з урахуванням специфіки правоохоронної діяльності, функцій і повноважень конкретного правоохоронного органу, з дотриманням порядку проходження державної служби; завдяки ефективному здійсненню кадрового забезпечення вирішується одна з проблем у системі державної служби – проблема укомплектування вакантних посад особами, котрі відповідають необхідним кваліфікаційним критеріям і вимогам, що пред'являються до них у конкретному правоохоронному органі.

В умовах реформування сфери правоохоронної діяльності ключова роль кадрового забезпечення правоохоронних органів у системі державної служби проявляється в декількох аспектах.

По-перше, за допомогою вдосконалення кадрового забезпечення правоохоронних органів можливо підвищити ефективність і якість державного управління у сфері правоохоронної діяльності. По-друге, професійні та компетентні службовці органів, що здійснюють правоохоронні функції, можуть сформувати державний апарат, який буде здатний ефективно вирішувати всі поставлені завдання з мінімальними часовими та ресурсними витратами зі збереженням якісних показників праці. По-третє, високий рівень кадрового забезпечення виступає головним заходом забезпечення дисципліни та правопорядку в органах виконавчої влади, що реалізують правоохоронні функції. По-четверте, тільки професійно організоване кадрове забезпечення правоохоронних органів є важливим способом дотримання трудових і соціальних гарантій службовців.

Удосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення органів, що здійснюють правоохоронні функції, залежить не тільки від розробки науково-методологічної бази, на основі якої буде формуватися кадрова стратегія та напрями розвитку діяльності зазначених органів, а й від рівня професіоналізму та компетентності службовців. Тому особливе місце в системі умов ефективної реалізації правоохоронної діяльності та вдосконалення адміністративно-правового регулювання займає професіоналізм і компетентність державних службовців органів, які здійснюють правоохоронні функції.

Вважаємо, що кожен правоохоронний орган повинен розробити кадрову стратегію, яка б була відображена в офіційно затвердженому відомчому нормативному акті. Це дозволить підвищити ефективність реалізації кадрової політики не тільки в системі державної служби загалом, але й у правоохоронних органах зокрема. Очевидно, що досягнення стратегічних цілей, вирішення завдань і реалізація принципів кадрової політики в системі державної служби безпосередньо залежить від її кадрового забезпечення.

Література

1. Ярема О.Г. Соціальна ефективність державної служби в правоохоронній сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 172-175.
2. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
3. Гончарук Н.Т., Прудіус Л.В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1-2. Т. 6. С. 42-51.
4. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF> (дата звернення 04.05.2019).
5. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 644. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF> (дата звернення 04.05.2019).
6. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління: курс лекцій. Москва : Юридическая литература, 1997. 400 с.
7. Чернишова Є.Р., Гузій Н.В., Ляхоцький В.П. Термінологічний словник з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти. Київ : ДВНЗ «Університет менеджменту освіти», 2014. 230 с.
8. Авер'янов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні. *Вісник державної служби управління України*. 2005. № 3. С. 7-11.
9. Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України : навчально-методичний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006. 248 с.

10. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102-107.

11. Мельник І.М. Особливості кадрової політики у сфері вдосконалення підбору персоналу державної служби. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/melnik.pdf (дата звернення 05.05.2019).

12. Кравченко І. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 1. С. 68-72.

13. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> (дата звернення 05.05.2019).

14. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення 28.04.2019).

15. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Поняття державної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. № 4. С. 189-200.

16. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Зміст і методологія роботи з кадровим резервом у системі МВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 1. С. 134-145.

Анотація

Прокоф'єв М. М. Роль кадрового забезпечення у системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню ролі та значення кадрового забезпечення в системі державної служби в умовах реформування правоохоронної діяльності як специфічного різновиду професійної діяльності, направленої на забезпечення публічної безпеки і громадського порядку, захисту прав і свобод людини та громадянина. Проаналізовано юридичну сутність значення кадрового забезпечення у правоохоронній сфері у контексті Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., чинних нормативно-правових актів і стандартів правоохоронної діяльності у країнах – членах Європейського Союзу. Зазначено, що основними напрямками вдосконалення механізму кадрового забезпечення державних органів є: підвищення якості формування та процесу управління кадровим складом державної служби; вдосконалення системи професійного розвитку службовців. На підставі аналізу охарактеризовано загальні напрями удосконалення кадрового забезпечення в системі державної служби у правоохоронній сфері з метою підвищення рівня професіоналізму та компетентності; вдосконалення механізмів матеріального стимулювання та грошового утримання державних службовців; підвищен-

ня ефективності антикорупційних заходів у системі державної служби. Звернуто увагу на забезпечення правових гарантій професійної діяльності державних службовців. Нормативне закріплення теоретичної моделі правового інституту кадрового забезпечення в системі державної служби ускладнює на практиці здійснення правозахисних функцій у контексті особливостей діяльності у сфері правоохоронної діяльності. Висловлюються пропозиції, спрямовані на реалізацію Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр., визначаються основні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення органів, що здійснюють правоохоронні функції.

Ключові слова: кадри, персонал, кадрове забезпечення, державна служба, реформування, правоохоронна діяльність.

Summary

Prokofiev M. M. The role of human resources provision in the civil service system in the context of reforming the law enforcement sphere. – Article.

The article is devoted to the research of the role and importance of staffing in the civil service system in the context of reforming law enforcement as a specific kind of professional activity aimed at ensuring public safety and public order, protecting human and civil rights and freedoms. The legal essence of the personnel security provision in the law-enforcement sphere in the context of the Strategy for the reform of the state administration of Ukraine for 2016-2020, the current normative legal acts and standards of law-enforcement activity in the member-states of the European Union is analyzed. It is noted that the main directions of improvement of the mechanism of personnel provision of state bodies are: improving the quality of the formation and process of personnel management of the civil service; improvement of the system of professional development of employees. Based on the analysis, the general directions of improvement of personnel provision in the civil service system in the law-enforcement sphere are described with the purpose of raising the level of professionalism and competence; Improvement of mechanisms of financial incentives and financial support for civil servants; increasing the effectiveness of anti-corruption measures in the civil service system. The attention is paid to ensuring legal guarantees of professional activity of civil servants. Normative consolidation of the theoretical model of the legal institute of personnel provision in the civil service system complicates the implementation of human rights functions in the context of the peculiarities of activity in the field of law-enforcement activity. The proposals aimed at realization of the Strategy of reforming the state administration of Ukraine for 2016-2020 are expressed, the main directions of improvement of administrative and legal regulation of personnel provision of bodies that carry out law enforcement functions are determined.

Key words: personnel, personnel, staffing, civil service, reform, law enforcement activity.

УДК 347.73

М. І. Соф'їн
кандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ І МЕТОДІВ ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. З моменту проголошення незалежності влада намагається виробити оптимальну державну політику у сфері оподаткування, і в деяких важливих аспектах в останні роки досягла успіхів. Однак поки що зарано говорити про те, що в Україні сформовано та реалізується ефективна та дієва фіскальна політика, яка повною мірою відповідає потребам суспільно-економічного розвитку нашої держави, а також європейським стандартам. А тому зазначена сфера потребує уваги з боку вітчизняних науковців. Варто зазначити, що кожна суспільна діяльність має свої форми, і фіскальна політика у цьому не є виключенням. Як система заходів, мір, що становлять зміст цієї політики, вона також здійснюється через певні форми, дослідження яких дозволить з'ясувати те, у якому вигляді, яким чином означена політика виражається, реалізується у практичній діяльності відповідних органів публічного управління.

Стан дослідження. Загальнотеоретичним аспектам здійснення фіскальної політики в Україні присвячували свою увагу: М. Кучерявенко, Ф. Ярошенко, В. Андрущенко, Т. Меркулова, М. Гридчина, Д. Кобильник, О. Бородін, Г. Бех, В. Тропина, Н. Вдовиченко, В. Білоцерківець, Я. Жаліло, О. Дмитрик, В. Попова, А. Крисоватий, С. Маслюченко, Я. Литвиненко, А. Калина та ін. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, питання форм і методів здійснення фіскальної політики в Україні практично залишилось поза увагою науковців.

Саме тому **мета статті** – визначити та надати характеристику формам і методам здійснення фіскальної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що форми здійснення фіскальної політики слід розуміти як зовнішнє вираження, спосіб виявлення в об'єктивній дійсності дій компетентних суб'єктів публічної влади, що становлять зміст цієї політики. Дослідження форм фіскальної політики дозволяє більш чітко та глибокого усвідомити її сутнісний зміст, зрозуміти яким чином організовано цю політику та відбувається її впровадження у практичне життя. До основних форм здійснення фіскальної політики, на нашу думку, слід віднести такі, як:

1) нормотворча діяльність. Нормотворчість, пише О.Ф. Скакун, – це офіційна діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського

суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [1, с. 342]. Головне призначення нормотворчості, продовжує науковець, – це формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм і, отже, вони входять до складу нормотворчості як його допоміжні вияви [1, с. 342]. Звідси – значення нормотворчості як форми здійснення фіскальної політики полягає у тому, що саме через застосування першої встановлюються юридичні матеріальні та процедурні правила формування та реалізації зазначеної політики, закріплюються ключові принципи, пріоритети та гарантії її проведення. Слід відмітити, що на особливому значення законодавчого врегулювання фіскальної політики, зокрема в тій її частині, що стосується оподаткування, наголошували європейські дослідники ще у XVII-XVIII ст. [2, с. 21-23]. Сама нормотворчість проявляється у вигляді законодавчої та підзаконної діяльності. У ході першої приймаються закони, які регулюють найбільш важливі аспекти фіскальної політики, зокрема такі як: структура податкової системи, податкові ставки, порядок справляння податків, порядок формування бюджету та здійснення видатків із нього, правовий статус суб'єктів фіскальних правовідносин тощо. Одними з ключових законів із питань фіскальної політики України є Податковий і Бюджетний кодекси України. У свою чергу підзаконна нормотворчість покликана розвивати, конкретизувати та уточнювати загальні законодавчі положення, пристосовувати їх до специфіки тих чи інших ситуацій у фіскальній сфері. Найчастіше підзаконна нормотворчість стосується саме порядку реалізації, втілення законодавчих положень;

2) адміністрування. Адміністрування за своєю суттю – це управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції; уміня практично організувати виконавчо-розпорядчу та виробничу діяльність; стиль управління, за якого діяльність фокусується на процедурах і контролі правильного виконання розпоряджень. У широкому значенні, зазначає І.Г. Сурай,

адміністрування – це не тільки професійна діяльність чиновників, а й уся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень «спускається» зверху вниз. У цьому випадку поняття адміністрування відповідає поняттю адміністративного державного управління, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах всього суспільства, де державний чиновник виступає соціальним агентом влади. У вузькому розумінні адміністрування означає професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва [3]. Тож значення адміністрування як форми здійснення фінансової політики обумовлене тим, що саме в межах цієї форми відбувається реалізація, практичне втілення тих принципів, правил, заходів, що закріплені у відповідному законодавстві. Одним із основних та найважливіших елементів адміністрування є контроль, якому належить особлива роль як засобу забезпечення законності у сфері фінансових відносин. Контроль, зазначає В.Б. Авер'янов, орієнтований на забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами. Змістом контролю, є спостереження та перевірка розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [4, с. 349]. Контроль, як пише С.В. Ківалов, є важливою ознакою змісту державного управління, він являє собою спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта приписам, отриманим від керівного суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану тієї чи іншої галузі з вимогами, які стоять перед нею, відхилень у виконанні поставлених завдань і причин таких відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху [5, с. 291]. Тож контроль, як один із ключових елементів адміністрування, спрямований на підтримку режиму законності у сфері фінансових відносин, він покликаний забезпечувати суворе та неухильне дотримання учасниками таких відносин відповідних матеріальних і процедурних правил поведінки. Крім того, контроль є одним із основних джерел, через яке компетентні суб'єкти, що здійснюють фінансову політику, отримують інформацію про наявні прогалини, недоліки та інші проблеми у зазначеній політиці. Завдяки цьому влада має змогу вчасно й оперативно реагу-

вати на ті чи інші проблеми у фінансовій політиці. Основною формою контролю у межах фінансової політики є податковий контроль – система заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [6];

3) взаємодія. На сторінках словникової, наукової та навчальної літератури наводиться багато визначень поняття «взаємодія», як у загальному розумінні, так і у контексті якої конкретної сфери наукової чи практичної діяльності. Так, наприклад, М.М. Бурбика тлумачить взаємодію як засновану на об'єктивно існуючих між державними органами взаємних зв'язках, ініціативі та зацікавленості сторін узгоджена діяльність, що здійснюється у формі співробітництва, взаємної допомоги та підтримки за відсутності єдиного керівництва, у процесі якої забезпечується раціональне та комплексне вирішення загальних завдань щодо зміцнення законності [7]. В.П. Сапалов пропонує розглядати взаємодію як спільно організовану внутрішню та зовнішню діяльність, яка ґрунтується на чинному законодавстві, узгоджена за метою, місцем і часом, умовами здійснення якої є чіткий розподіл обов'язків, узгодженість дій і централізоване керівництво [8, с. 27]. Отже, незважаючи на різноманіття визначень взаємодії, її сутнісні ознаки, залишаються незмінними – це об'єднання зусиль суб'єктів задля досягнення спільних цілей і надання допомоги один одному у реалізації власних завдань. Особливе значення взаємодії як форми реалізації фінансової політики полягає у тому, що вона:

– по-перше, забезпечує необхідний рівень і якість комунікації між суб'єктами здійснення фінансової політики та тими, щодо яких заходи цієї політики здійснюються, що надзвичайно важливо в умовах розвитку в державі концепції партнерських відносин контролюючих органів і платників податків;

– по-друге, є важливою умовою забезпечення належної якості та ефективності громадського контролю у фінансовій сфері;

– по-третє, дозволяє залучати значні ресурси для реалізації найбільш складних і принципових заходів;

4) інформаційно-освітня діяльність, завдяки якій забезпечується:

– по-перше, необхідний рівень поінформованості громадськості про ключові засади та зміст

фіскальної політики в державі, її стан та перспективи подальшого розвитку;

– по-друге, підвищується рівень правової грамотності населення в частині обізнаності громадян про їх прав і обов'язки у фіскальній сфері;

– по-третє, належний рівень правової свідомості та правової культури платників податків, що є важливою умовою забезпечення добровільного виконання ними своїх обов'язків у фіскальних відносинах, учасниками яких вони є.

Поряд із формами здійснення фіскальної політики важлива роль належить її методам, які являють собою сукупність способів, прийомів за допомогою яких суб'єкти такої політики реалізують заходи і міри, що становлять її зміст. Залежно від характеру та змісту можна виокремити багато різновидів методів: економічні, фінансові, організаційні, правові, освітньо-виховні та ін. Враховуючи те, що у цьому дослідженні фіскальну політику ми розглядаємо у адміністративно-правовому контексті, то особливі інтерес для нас становлять такі правові методи її здійснення як переконання і примус. Переконання – це спосіб впливу на свідомість і поведінку людей з використанням роз'яснювальних і виховних заходів із метою дотримання вимог чинного законодавства [9, с. 173]. Воно (тобто переконання), зазначають В.І. Кунченко-Харченко та В.Г. Печерський, формує правосвідомість, внутрішню психічну готовність об'єкта управління до виконання керівної вказівки та пов'язане із використанням різних організаційних, роз'яснювальних і виховних заходів [10, с. 392]. В умовах розвитку у податковій сфері концепції партнерських відносин між органами влади та платниками податків, переконання як метод проведення державної фіскальної політики набуває особливого значення. Оскільки цей метод має яскраво виражену гуманістичну сутність, він не передбачає прямого тиску на особу, її примушування до виконання чогось під загрозою можливості застосування до неї покарання. Натомість зміст цього методу становлять такі способи впливу як роз'яснення, виховання, інформування, пропаганда, що орієнтовані на: спонукання суб'єктів до правомірної поведінки у сфері фіскальних відносин; формування у їх свідомості позитивних настанов, переконань у доцільності і вірності саме такої форми поведінки. З цього приводу слушно зазначає С.О. Сергєєв, котрий, аналізуючи фіскальні відносини та методи організації, пише, що переконання як метод впливу на волю й свідомість людини – доволі складний процес, у якому знаходять свій вияв соціальні, психологічні, моральні та інші аспекти. Держава, використовуючи переконання, домагається того, щоб люди усвідомили необхідність правомірної поведінки. Одночасно переконання включає і складний механізм емоційного впливу

з тим, щоб ідеї, погляди, принципи були підкріплені відповідними емоціями й почуттями людей. Лише в такому разі воля держави, колективу стає нібито власною волею особи, щодо якої застосовується переконання, з'являється внутрішня потреба додержання норм моралі і права. Таким чином, сутність переконання полягає в тому, що переконуючий (державні органи, колектив, окрема людина) впливає на переконуваного з метою вироблення в нього стійких внутрішніх стимулів на користь тих відносин між людьми, які закріплені в нормах права, моралі, інших соціальних нормах [11, с. 127-128].

Що стосується примусу, то це метод впливу держави на особу та суспільство, з метою забезпечення належної реалізації норм права, котрий здійснюється через правозастосовну діяльність незалежно від волі та бажання юридично зобов'язаних суб'єктів [12, с. 91]. Примус, наголошує В.Я. Малиновський, являє собою метод управління, що заснований на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт і об'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни [13, с.406]. Отже, на відміну від переконання, примус метод проведення політики, який передбачає застосування до суб'єктів фіскальних відносин відповідних заходів і мір незалежно від їх волі, бажання. Цей метод використовується у тих випадках, коли переконання на призвело до настання бажаних наслідків і суб'єкти, щодо яких реалізується фіскальна політика, не бажають добровільно належними чином виконувати покладені на них законом обов'язки. У такому випадку компетентні контролюючі органи, посадові особи, у цілях захисту суспільних і державних інтересів, застосовують до таких суб'єктів, на підставі, порядку та межах визначених законом, відповідні заходи тиску. Примус виступає важливим засобом відновлення порушеного правопорядку, усунення умов і факторів, що сприяли чи можуть посприяти такому порушенню.

Висновок. Отже, форми та методи є обов'язковими та дуже важливими елементами організаційно-правового механізму здійснення фіскальної політики в Україні. Кожен із них виконує свою роль у цьому механізмі, так, якщо форми виражають способи зовнішнього вираження, існування такої політики у об'єктивній дійсності, то методи характеризують те, яким чим, у який спосіб заходи цієї політики реалізуються у суспільному житті, застосовуються що о відповідних суб'єктів. Вивчення проблемних аспектів форм і методів фіскальної політики дозволяє з'ясувати наявні прогалини, недоліки, прорахунки у структурі цієї політики та способах її проведення у практичне життя.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 520 с.
2. Берендтс. Э.Н. Русское финансовое право. Санкт-Петербург, 1914. 453с. URL: <http://library6.com/books/720086.pdf>.
3. Сурай І.Г. Адміністрування. *Велика українська енциклопедія*. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков : «Одиссей», 2004. 880 с.
6. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Бурбика М.М. Міжнародний досвід адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів. *Наука і правоохорона*. 2013. № 2 (20). С. 21-25.
8. Сапальов В.П. Теоретичні аспекти взаємодії підрозділів кримінального пошуку при використанні оперативно-технічних засобів. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України імені 10-річчя незалежності України*. Спец. вип. 2001. № 2. С. 17-28.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
10. Кунченко-Харченко В.І., Печерський В.Г., Трубін Ю.Ю. Правознавство : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2011. 474 с.
11. Правове регулювання фіскальних праввідносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2007. 185 с.
12. Каленіченко Л.І. Державно-правовий примус та система його форм. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми* : тези доп. круглого столу (м. Харків, 27 жовтня 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 89-92.
13. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

Анотація

Соф'їн М. І. До характеристики форм і методів здійснення фіскальної політики в Україні. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства України визначено та надано характеристику формам і методам здійснення фіскальної політики в Україні. Обґрунтовано, що форми і методи виконують особливу роль у механізмі здійснення фіскальної політики в Україні. Зокрема, якщо форми виражають способи зовнішнього вираження, існування цієї політики в об'єктивній дійсності, то методи характеризують те, у який спосіб заходи такої політики реалізуються у суспільному житті, застосовуються щодо відповідних суб'єктів. Наголошено, що основною формою контролю у межах фіскальної політики є податковий контроль – система заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотри-

мання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. З'ясовано, що, на відміну від переконання, примус метод проведення політики, який передбачає застосування до суб'єктів фіскальних відносин відповідних заходів і мір незалежно від їх волі, бажання. Цей метод використовується у тих випадках, коли переконання на призвело до настання бажаних наслідків і суб'єкти, щодо яких реалізується фіскальна політика, не бажають добровільно належними чином виконувати покладені на них законом обов'язки. У такому разі компетентні контролюючі органи, посадові особи, у цілях захисту суспільних та державних інтересів, застосовують до таких суб'єктів, на підставі, порядку та меж визначених законом, відповідні заходи тиску. Примус виступає важливим засобом відновлення порушеного правопорядку, усунення умов і факторів, що сприяли чи можуть посприяти такому порушенню. Зроблено висновок, що форми і методи є обов'язковими та дуже важливими елементами організаційно-правового механізму здійснення фіскальної політики в Україні. Кожен із них виконує свою роль у цьому механізмі, так, якщо форми виражають способи зовнішнього вираження, існування цієї політики у об'єктивній дійсності, то методи характеризують те, яким чим, у який спосіб заходи цієї політики реалізуються у суспільному житті, застосовуються щодо відповідних суб'єктів. Вивчення проблемних аспектів форм і методів фіскальної політики дозволяє з'ясувати наявні прогалини, недоліки, прорахунки у структурі цієї політики та способах її проведення у практичне життя.

Ключові слова: фіскальна політика, форми, методи, нормотворчість, адміністрування, примус, переконання.

Summary

Sofin M. I. To the characteristics of the forms and methods of public policy in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the characteristics and forms of implementation of fiscal policy in Ukraine are described and given. It is substantiated that forms and methods play a special role in the mechanism of implementation of fiscal policy in Ukraine. In particular, if the forms express the ways of external expression, the existence of this policy in objective reality, then the methods characterize the way in which the measures of this policy are implemented in public life, apply to the relevant entities. It was emphasized that the main form of control within fiscal policy is tax control – a system of measures taken by supervisory bodies and coordinated by the central executive body, which ensures the formation and implementation of the state financial policy, in order to control the correctness of accrual, completeness and timely payment of taxes and fees, as well as compliance with the legislation on cash management, settlement and cash operations, patenting, licensing and other legislation, control over receipt of which is entrusted to supervisory authorities. It is found that, in contrast to persuasion, the coercive method of policy implementation, which involves the application of appropriate measures and measures to subjects of fiscal relations, regardless of their will, desire. This method is used in cases where the belief has led to the desired effects and the subjects in relation to which the fiscal policy is being implemented are not willing to voluntarily perform their statutory duties in a proper manner. In this case, the competent control authorities, officials, in order to

protect public and state interests, apply appropriate pressure measures to such entities, on the basis, in the order and within the limits specified by law. Compulsion acts as an important means of restoring violated law and order, eliminating the conditions and factors that contributed or may contribute to such a violation. It is concluded that the forms and methods are obligatory and very important elements of the organizational and legal mechanism for the implementation of fiscal policy in Ukraine. Each of them performs its role in this mechanism, so if the forms

express the ways of external expression, the existence of this policy in objective reality, then the methods characterize the way how, in what way the measures of this policy are implemented in public life, apply in relation to the relevant entities. The study of the problematic aspects of fiscal policy forms and methods allows us to find out the gaps, shortcomings, miscalculations in the structure of this policy and how it is conducted in practical life.

Key words: fiscal policy, forms, methods, norm-making, administration, coercion, persuasion.

УДК 342.9

*А. В. Стебляк**аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету***ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ ЯК ОСНОВНА ФОРМА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З ФІНАНСОВИМИ УСТАНОВАМИ
ПІД ЧАС ЇХ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ¹**

Актуальність питання координації діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів сьогодні не потребує доведення, адже налагоджений механізм координації сприяє не лише ефективній й результативній взаємодії між означеними суб'єктами, а й узгодженості їх дій. Окрім цього, координаційна діяльність є передумовою попередження фактів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, оскільки дає можливість об'єднати зусилля взаємодіючих суб'єктів і налагодити координацію між ними, що, у свою чергу, дозволить отримати високі результати у частині запобігання та протидії відмиванню злочинних доходів. Очевидно, що ключову роль у координаційній діяльності відіграє безпосередньо обмін інформацією як одна з основних форм координації, що і зумовлює дослідження вказаної форми.

Окремі аспекти координації діяльності правоохоронних органів із фінансовими установами під час їх взаємодії у вказаній сфері досліджували М. Борець, В. Журавель, Я. Корженівський та ін.

Метою статті є визначення, з урахуванням теоретичних напрацювань вітчизняних учених і наявної законодавчої бази, суб'єкта, який здійснює координацію діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів, а також виділення особливостей обміну інформацією як однієї з форм координації.

Для досягнення мети дослідження, забезпечення його повноти та всебічності, вважаємо за необхідне розпочати з уточнення понятійно-категоріального апарату, зосередивши увагу на понятті «координація» та його співвідношенні з поняттям «взаємодія».

Термін «координація» в перекладі з латинської означає узгодженість, підпорядкування, приведення у відповідність (понять, дій, функцій тощо). Координувати – значить узгоджувати [1, с. 364]. Як справедливо зазначають Л.М. Давиденко й О.М. Бандурка, значення узгодженості дій правоохоронних та інших органів полягає в тому, що це дозволяє об'єднати зусилля у справі запобігання

злочинів і на вказаній основі домогтися вищих результатів у більш короткі строки та з меншою затратою сил [2, с. 83].

У літературі юридичного спрямування існує чимало підходів до розуміння категорії координації, один із яких запропонований М.І. Мичко. Так, координація – це узгодження діяльності різних державних ланок державного апарату для найбільш ефективного вирішення завдань, що стоять перед ними. Можна також сказати, що координувати – значить організовувати взаємодію різних органів чи структурних підрозділів одного органу [3, с. 97].

Говорячи про співвідношення понять «координація» та «взаємодія», В.Г. Гриценко звертає увагу на те, що розглядати ці поняття окремо, відділяючи одне від одного, неможливо, адже координація відбувається на рівні з взаємодією і неможливо визначити, в який момент органи взаємодіють, в який забезпечують координацію, а в який – здійснюють і те, і інше [4, с. 117]. У свою чергу, позиція М.М. Бурбики зводиться до того, що «взаємодія» та «координація» являються схожими категоріями, однак відрізняються тим, що при координації одна сторона – організовує взаємодію, а інша – реалізує ці відносини [5, с. 89]. Однак, на нашу думку, найбільш прийнятним є твердження О.М. Резніка, М.М. Бурбики й А.М. Ключко, що зазначені поняття не є тотожними. Різниця між ними полягає у тому, що при координації лише одна сторона є ініціатором правовідносин, тоді як інша лише дотримується їх умов. Разом з тим, при взаємодії ініціаторами виникнення правовідносин є дві сторони. Дещо інша відмінність між зазначеними поняттями полягає в тому, що взаємодія може бути між двома або більше суб'єктами, а процес координації вимагає щонайменше трьох суб'єктів, один із яких і здійснює координацію [6, с. 11938].

Спираючись на вищевикладене, можна зробити такі висновки стосовно координації: поняття «взаємодія» та «координація» співвідносяться як ціле та часткове, адже останнє є вужчим за змістом та є складовою взаємодії; в її основі знаходяться узгоджені дії відповідних суб'єктів, спрямовані на досягнення єдиної мети; передбачає відносини управління, де суб'єкт управління має

¹ Виконано в рамках проекту № 118U003575

владні повноваження по відношенню до взаємодіючих суб'єктів; характеризується відсутністю прямого підпорядкування суб'єктів, які взаємодіють, суб'єкту управління; відбувається за наявності одного суб'єкту управління та мінімум двох взаємодіючих суб'єктів.

При визначенні суб'єкта, який здійснює координацію діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів, доцільно погодитися з В.А. Журавлем, що обов'язковою умовою успішного розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є налагоджена координація і взаємодія діяльності між різними органами і структурами, до компетенції яких входить протидія цьому різновиду злочинів. При цьому провідне місце серед них займає Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг). Саме на цей контролюючий орган, виходячи з його компетенції, покладено завдання щодо забезпечення належної координації між суб'єктами первинного та державного фінансового моніторингу, іншими державними органами, в тому числі і правоохоронними, з питань запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [7, с. 105-106].

Дійсно, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. передбачає, що Держфінмоніторинг відповідно до покладених на нього завдань забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом і забезпечує координацію діяльності державних органів у цій сфері, а також налагоджує співпрацю, взаємодію та інформаційний обмін із державними органами, Національним банком України тощо [8]. Відповідні норми передбачені й у Положенні про вказаний орган [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 29 липня 2015 р. закріплено [9], що остання є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується урядом через Міністра фінансів України. Не вдаючись до детального розгляду адміністративно-правового статусу вказаного органу, варто звернути увагу на думку Я. Корженівського, відповідно до якої Держфінмоніторинг має особливий публічно-правовий статус та наділений рядом повноважень, які умовно можна поділити на три групи: координатор національної системи фінансового моніторингу; суб'єкт державного фінансового моніторингу; підрозділ фінансової розвідки [10, с. 36]. Держфінмоніто-

ринг України повинен координувати контроль-но-наглядову діяльність суб'єктів державного фінансового моніторингу, взаємодіяти з іншими державними органами, з правоохоронними органами [11, с. 25].

Перш ніж перейти безпосередньо до характеристики обміну інформації як форми координації, вважаємо за необхідне з'ясувати сутність категорії «форма координації». Необхідно виходити з ключового філософського розуміння форми як зв'язку способу взаємодії частин і елементів предмета та явища [12, с. 382]. У свою чергу, це дає можливість розглядати форми координації як спосіб організації та здійснення певними суб'єктами спільної діяльності з метою вирішення завдань, що покладені на них.

Як вже зазначалося, однією із форм координації є обмін інформацією, яка передбачає, що Держфінмоніторинг, фінансові установи, правоохоронні органи повинні обмінюватися інформацією про фінансові операції, стосовно якої є підозри, що вона пов'язана з легалізацією злочинних доходів, яка підлягає збиранню, обробці й аналізу. Такий обмін передбачає надання інформації за ініціативою сторони чи за запитом. Значення вказаної форми координації полягає в тому, що без інформації, наявної у Держфінмоніторингу, яка отримана від фінансових установ, неможливе якісне розслідування фактів легалізації злочинних доходів правоохоронними органами.

Покладення на Державну службу фінансового моніторингу України функції координації діяльності правоохоронних органів із фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів зумовлено об'єктивними причинами. Реалізуючи свої повноваження, спеціально уповноважений орган (Держфінмоніторинг) координує інформаційний обмін між вказаними суб'єктами взаємодії, адже він володіє величезним обсягом інформації щодо фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією доходів, отриманих у результаті вчинення іншого злочину. Таку інформацію Державна служба фінансового моніторингу України отримує від фінансових установ, які є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а правоохоронним органам надає у вигляді узагальнених матеріалів (додаткових узагальнених матеріалів), які є повідомленням про вчинене кримінальне правопорушення й одночасно підставою розпочати досудове розслідування. Зворотній зв'язок під час координації у частині інформаційного обміну проявляється у вигляді одержання інформації від правоохоронних органів про хід розгляду таких матеріалів. Такі висновки впливають зі ст. 18 профільного закону щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом [8].

Так, у разі надання фінансовими установами інформації Держфінмоніторингу України у паперовому вигляді вони повинні керуватися Інструкцією щодо заповнення форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 29 січня 2016 р. [13]. Якщо ж така інформація подається в електронному вигляді, застосовується Порядок електронної взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу та Державної служби фінансового моніторингу України від 24 листопада 2015 р. [14]. У разі подання запиту Державною службою фінансового моніторингу до фінансових установ, використовується Порядок надання інформації щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій від 23 грудня 2015 р. [15].

За даними Звіту Державної служби фінансового моніторингу України, за 2018 р. останнім отримано 10006 093 повідомлень протягом вказаного року від фінансових установ, а взято на облік – 9 969 792 повідомлень, що на 24,4% більше, ніж у 2017 р. Найбільш активними є саме банківські установи, адже на підставі інформації, наданої ними, взято на облік 99,02% від загальної кількості повідомлень про фінансові операції [16, с. 17-18].

Водночас порядок надання та розгляду узагальнених матеріалів урегульовано спільним наказом Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України від 11 березня 2019 р. № 103/162/384. Ним визначено форму, структуру, зміст узагальнених матеріалів Держфінмоніторингу, а також механізми та систему надання Держфінмоніторингом узагальнених матеріалів Національній поліції України, Службі безпеки України, Державній фіскальній службі України, їх підрозділам; реєстрації, отримання та розгляду узагальнених матеріалів правоохоронними органами, їх підрозділами; отримання Держфінмоніторингом інформації/документів про перебіг опрацювання узагальнених матеріалів правоохоронними органами, їх підрозділами; запобігання розголошенню інформації, що міститься в узагальнених матеріалах [17].

Зауважимо, що у 2018 р. Держфінмоніторингом до правоохоронних і розвідувальних органів направлено 934 матеріали (466 узагальнених матеріалів і 468 додаткових узагальнених матеріалів) на суму 347,4 млрд. грн [16, с. 39-40]. Порівняно з попередніми роками, показник направлення відповідних матеріалів є вищим, що свідчить про оптимізацію координації.

Таким чином, Державна служба фінансового моніторингу України виступає координатором і забезпечує узгодженість діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів, зокрема у частині обміну інформацією. Інакше

кажучи, вказана служба виступає посередником у обміні інформацією між взаємодіючими суб'єктами, тим самим впливаючи на підвищення ефективності попередження, розслідування та розкриття злочинів, пов'язаних із відмиванням доходів. Координаційна роль Держфінмоніторингу також проявляється в тому, що він опрацьовує великий масив інформації, отриманої від фінансових установ, і це, як наслідок, зменшує навантаження на правоохоронні органи в частині перевірки всієї інформації про підозрілі фінансові операції, адже інформацію передається вже в узагальненому вигляді. Це і є головними особливостями координаційної діяльності в досліджуваній сфері.

Література

1. Словарь иностранных слов / под ред. И.В. Лехина, Ф.Н. Певцова. Москва : Мысль, 1955. 840 с.
2. Давыденко Л.М., Бандурка А.М. Противодействие преступности: теория, практика, проблемы : монография. Харьков : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2005. 387 с.
3. Мичко М.І. Теоретичні і практичні проблеми організації роботи в апараті прокуратури області : монографія. Донецьк, 2000. 160 с.
4. Гриценко В.Г. Напрями вдосконалення взаємодії та координації правоохоронних органів як головних суб'єктів правоохоронної системи. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 4. С. 116-120.
5. Бурбика М.М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності. *Форум права*. 2011. № 3. С. 88-92.
6. Reznik O.N., Burbyka M.M., Klochko A.M. Coordinating Activity of the Prosecutor's Office in the Sphere of Criminality Prevention of Ukraine. *International Journal of Environmental & Science Education*. 2016. Vol. 11. № 18. P. 11931-11941.
7. Журавель В.А. Розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : науково-практичний посібник. Харків : ТОВ «Одіссей», 2005. 312 с.
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 50-51. Ст. 2057.
9. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#n2>.
10. Корженівський Я. Особливості адміністративно-правового статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Закон і життя*. 2013. № 5. С. 35-39.
11. Борець М.В. Повноваження Державної служби фінансового моніторингу України. *Форум права*. 2014. № 3. С. 22-28.
12. Философский словарь. Москва: Наука, 1978. 438 с.
13. Про затвердження форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та інструкції щодо їх заповнення : Наказ Міністерства фінансів України від 29 січня 2016 р. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0241-16>.

14. Про затвердження Порядку електронної взаємодії суб'єктів первинного фінансового моніторингу та Державної служби фінансового моніторингу України : Наказ Міністерства фінансів України від 24 листопада 2015 р. № 1085. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1593-15>.

15. Про затвердження Порядку надання інформації щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій : Наказ Міністерства фінансів України від 23 грудня 2015 р. № 1168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0080-16#n7>.

16. Звіт Державної служби фінансового моніторингу України за 2018 рік. Київ, 2018. 82 с.

17. Про затвердження Порядку надання та розгляду узагальнених матеріалів: Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України від 11 березня 2019 р. № 103/162/384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0368-19/print>.

Анотація

Стеблянко А. В. Обмін інформацією як основна форма координації діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню питання обміну інформацією як основної форми координації діяльності правоохоронних органів із фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів. Наголошено, що координаційна діяльність сприяє ефективній і результативній взаємодії між означеними суб'єктами, узгодженості їх дій, є передумовою попередження фактів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. Доведено, що ключову роль у координаційній діяльності відіграє така форма координації як обмін інформацією. Уточнено понятійно-категоріальний апарат, зокрема щодо поняття «координація», а також з'ясовано співвідношення понять «взаємодія» та «координація», на підставі чого зроблено висновки стосовно сутності координації. З урахуванням теоретичних напрацювань вітчизняних учених і наявної законодавчої бази визначено, що Державна служба фінансового моніторингу України є суб'єктом, який здійснює координацію діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії в означеній сфері. Встановлено сутність категорії «форма координації» та надано авторське бачення поняття «форми координації» як способу організації та здійснення певними суб'єктами спільної діяльності з метою вирішення завдань, що покладені на них. Доведено, що покладення на Держфінмоніторинг функції координації діяльності правоохоронних органів із фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів зумовлено об'єктивними причинами. Окреслено коло

нормативно-правових актів, які регламентують обмін інформацією між досліджуваними нами суб'єктами. Наведено статистичні дані, що стосуються обміну інформацією з цього питання. Зроблено висновок щодо головних особливостей координаційної діяльності в досліджуваній сфері.

Ключові слова: координація, легалізація злочинних доходів, обмін інформацією, правоохоронні органи, фінансові установи.

Summary

Steblianko A. V. Exchange of information as the main form of coordination of activity of law enforcement bodies with financial institutions during their interaction in the field of combating the legalization of criminal proceeds. – Article.

The article is devoted to the study of the exchange of information as the main form of coordination of the activities of law enforcement bodies with financial institutions during their interaction in the area of combating the legalization of criminal proceeds. It was emphasized that coordination activity promotes efficient and effective interaction between the designated actors, coherence of their actions, is a prerequisite for preventing the facts of legalization of proceeds from crime. It is proved that such a form of coordination as information exchange plays a key role in coordination activities. The concept-categorical apparatus has been specified, in particular with regard to the concept of «coordination», as well as the correlation between the concepts of «interaction» and «coordination», on the basis of which conclusions regarding the nature of coordination are made. Taking into account the theoretical developments of domestic scientists and the existing legislative framework, it is determined that the State Financial Monitoring Service of Ukraine is an entity that coordinates the activities of law enforcement agencies with financial institutions during their interaction in the specified field. The essence of the category «form of coordination» is established and the author's vision of the concept of «form of coordination» as a way of organizing and carrying out certain subjects of joint activity with the aim of solving the tasks assigned to them is provided. It is proved that the assignment to the SCFM of the coordination function of law enforcement agencies with financial institutions during their interaction in the area of combating the legalization of criminal incomes is due to objective reasons. The scope of normative legal acts regulating the exchange of information between the subjects under study is outlined. The statistics on the exchange of information on this issue are presented. The conclusion about the main features of coordination activity in the investigated sphere is made.

Key words: coordination, legalization of criminal incomes, information exchange, law enforcement bodies, financial institutions.

УДК 342.7

О. Ю. Терехова
*аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету*

ПОНЯТТЯ Й ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОКРУЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Дослідження окружних адміністративних судів у системі суб'єктів адміністративного права неможливо здійснити без вивчення особливостей адміністративно-правового статусу зазначених органів. Аналіз останніх публікацій і досліджень дозволяє зробити висновок, що сьогодні адміністративно-правовий статус судів у своїх працях досліджували К.А. Бабенко, Н.А. Олефіренко, А.О. Кубишкіна, Н.Д. Квасневська, А.Ю. Кротких та інші. Водночас вважаємо доцільним розпочати дослідження питання адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів із визначення понять «статус» і «правовий статус».

У перекладі з латинської мови «status» означає: становище, положення. В.В. Молдован і В.Ф. Мелашенко визначають правовий статус як політико-правове положення [1, с. 227]. Більш конкретним є вже поняття «правовий статус», яке за Р.А. Ромашовим є сукупністю прав та обов'язків, які персоніфікують особу як учасника юридично значимих відносин» [2, с. 3]. Водночас зазначена позиція, на нашу думку, суттєво звужує зміст правового статусу. Зважаючи на що пропонуємо звернути увагу на думку Д.В. Мандичева за яким, саме правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [3, с. 118].

Широким є розуміння правового статусу за В.М. Корельським, котрий визначає правовий статус як багатоаспектну категорію, що: а) має загальний, універсальний характер, містить статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи; б) відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; в) не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; г) визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх вдосконалення [4, с. 549]. Очевидно, що вивчення правового статусу дозволяє розкрити особливості суб'єкта правовідносин, а порівняно з правовим статусом інших учасників відносин – виявити недоліки та сформулювати напрямки їх усунення.

Водночас визначення правового статусу судів та відповідно їх особливостей як суб'єктів багатоманітних правовідносин ускладнюється тим, що терміном «суд» може позначатися: а) державний орган, точніше, орган судової (державної) влади; б) елемент судової системи, що в сукупності з іншими подібними елементами утворює системну цілісність – судову систему; в) учасник судово-процесуальних відносин. Беручи до уваги вказане Д.Б. Баронін відповідно викоремлює:

1) «базовий правовий статус суду» – єдиний комплекс правових засад утворення й функціонування судів, які акумулюють в собі однакову міру так званих правових можливостей, властивих усім без винятку судовим органам. В основі такого правового статусу суду лежать уніфіковані юридичні приписи, покликані в загальному вигляді закріпити цілісну модель правового положення судів. Основним зосередженням подібних правових приписів є насамперед Конституція й Закон України «Про судоустрій та статус суддів»;

2) «спеціальний правовий статус суду» – позначає вид і міру правових можливостей суду як учасника а) конкретних відносин, що мають місце між судами, б) суспільно-політичних відносин як елемента функціонування системи державної влади, в) процесуальних відносин;

3) «конкретний правовий статус суду» окреслює вид і міру правових можливостей конкретного судового органу [5, с. 15]. Погоджуючись із запропонованою класифікацією, ми вважаємо, що окружні адміністративні суди також мають загальний правовий статус, який визначає їх правове становище як органу судової влади і спеціальний правовий статус – адміністративно-правовий статус, що визначає його положення як суб'єкта адміністративних внутрішньоуправлінських або зовнішньоуправлінських правовідносин. Крім того, кожен окружний адміністративний суд в Україні наділений й індивідуальним правовим статусом.

К.А. Бабенко, розглядаючи правовий статус адміністративних суддів, звертає увагу на його специфіку та відповідно пропонує виділяти такі ознаки: 1) це визначений законодавством України ієрархічний правовий рівень системи адміністративного судочинства із відповідними правами, обов'язками заснованих на рівні довіри громадян до системи адміністративного судочинства;

2) одним із елементів правового статусу адміністративних судів є правосуб'єктність; 3) правовий статус адміністративних судів складається з певних блоків: організаційного, цільового блоків і компетенції адміністративного суду, яка представляє собою сукупність прав та обов'язків суду, суддів, апарату суду; 4) в системі адміністративних судів слід виділяти правовий статус системи адміністративного судочинства в цілому, адміністративно-правовий статус окружних, апеляційних і Вищого адміністративного суду, адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду та апарату адміністративного суду [6, с. 17]. Виділені науковцем ознаки розкривають більше загальний правовий статус судів, а не спеціальний. Пропонуємо звернути увагу безпосередньо на дефініцію «адміністративно-правовий статус», яка є похідною від правового статусу.

Зокрема, М.І. Горбач визначила адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права як взаємопов'язаний комплекс юридично-закріплених адміністративних завдань (функцій), адміністративних прав та обов'язків, встановлених на основі адміністративно-правових норм, а також адміністративно відповідального позитивного і негативного характеру (що накладається на суб'єктів адміністративного права), які мають загальний, універсальний характер для всіх однорідних учасників адміністративно-правових відносин [7, с. 74]. На нашу думку, більш конструктивним є підхід Н.А. Олєфіренко. На думку науковця, адміністративно-правовий статус адміністративних судів це логічна система зв'язку елементів статусу, які характеризують призначення, повноваження, особливості здійснення правосуддя, є взаємопов'язаними та доповнюють один одного [8, с. 152].

Зважаючи на те, що окружні адміністративні суди є юридичними особами слід звернути увагу, що деякі науковці до основних категорій адміністративно-правового статусу юридичної особи відносять адміністративну правоздатність і дієздатність, які проявляються у визначеній адміністративно-правовими нормами можливості даного суб'єкта набувати адміністративно-правові права й обов'язки і нести юридичну відповідальність за їх реалізацію у сфері державного управління [9, с. 43].

На правосуб'єктність суду загалом звертав увагу І.Б. Шипський, котрий зазначає, що правосуб'єктність суду є спеціальною і полягає в можливості набувати лише обмежене, точно визначене коло прав і обов'язків, пов'язаних із досягненням певної мети, виконанням завдань, покладених законом на даний суб'єкт. Мета створення і призначення місцевого суду потребують від нього реалізації його правосуб'єктності в галузі здійснення правосуддя. А тому його правосуб'єктність вті-

люється у контексті відправлення правосуддя та у забезпеченні процесу правосуддя [10].

Виходячи з позиції А.І. Берлача, адміністративна правосуб'єктність в органах державної влади проявляється саме в компетенції, яка закріплена нормативними документами, тобто в сукупності їх юридично владних повноважень, що надаються їм для виконання завдань і функцій [11, с. 132].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органів державної влади, В.Б. Авер'янов говорив про те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [12, с. 247].

Окрема група науковців в складі адміністративно-правового статусу державних і муніципальних органів виділяють декілька блоків: цільовий – цілі, завдання, функції; структурно-організаційний – створення, легалізація, реорганізація, ліквідація відповідних суб'єктів, їх підпорядкування, передача з відання одних організацій, у підпорядкування іншим, установлення і зміну їх організаційних структур, процедур діяльності, прав на офіційну символіку; компетенційний – владні повноваження щодо предметів відання [13, с. 27-28]. О.В. Пономарьов крім компетенції виділяє як елементи адміністративно-правового статусу – мету, завдання, функції; організацію діяльності; юридичну відповідальність [14, с. 6]. М. Ісаков доповнює елементи адміністративно-правового статусу юридичними гарантіями діяльності [15, с. 93]. Отже, серед науковців відсутня єдина позиція щодо структурн адміністративно-правового статусу органу державної влади.

Переходячи до статусу суду зауважимо, що С.О. Бондар також виділяє декілька елементів адміністративно-правового статусу органів судової влади, на думку науковця, до них належить цільовий блок, але він включає не цілі, завдання та функції, а порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру. До інших елементів адміністративно-правового статусу С.О. Бондар відносить компетенцію та юридичну відповідальність [16, с. 31].

А.А. Кротких розглядаючи адміністративно-правовий статус адміністративних судів виділяє основні та додаткові елементи його структури, в першу чергу до основних складових науковець відносить права та обов'язки (компетенцію), а до додаткових – цільовий та організаційний блоки [17, с. 135-136]. Із такою позицією складно погодитися, оскільки без належної організаційної структури адміністративного суду, чіткого розподілу посадових обов'язків неможливо реалізувати

надану законом адміністративними судам компетенцію. Більше того наявність внутрішньої структури та відповідної ієрархічної системи визначеної законодавством за О.Ю. Польським є однією з ознак державного органу [18, с. 258].

Але слід підтримати і думку за якою компетенція, відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є засобом суспільного поділу праці з професійного управління державою, її владними органами та суспільством [19, с. 266]. Аналіз наукової літератури демонструє, що компетенція як елемент статусу не обмежується лише правами і обов'язками. Навіть за вузького розуміння зазначеної категорії її зміст включає права й обов'язки, а також предмет відання [20, с. 59]. Тоді як представники широкого підходу розширюють поняття компетенції, включаючи до неї призначення та структуру органу, його завдання, цілі, функції, форми і методи діяльності [21, с. 24], міру відповідальності за доручену їм справу [22, с. 54]. Хоча Б.М. Лазарев вважає, що компетенція встановлюється виходячи з існуючих функцій органу, а тому є вираженням визначених функцій і їх не слід включати до складу компетенції [23, с. 40].

Окрему дискусію, як зазначає О.М. Юхимюк, викликає віднесення юридичної відповідальності до структури правового статусу суду. Безсумнівно, суди є суб'єктами правовідносин, пов'язаних із юридичною відповідальністю, в контексті здійснення ними судочинства. Проте визнання за судами статусу суб'єкта юридичної відповідальності, до якого можуть бути застосовані заходи державного примусу за неправомірні дії чи бездіяльність, практично відсутнє. Оскільки суди виступають носіями державної влади, їх юридичну відповідальність можна розглядати як юридичну відповідальність суб'єктів владних повноважень. Проте, в теорії права та галузевому законодавстві про юридичну відповідальність саме судів не йдеться, але акцентується на юридичній відповідальності суддів [24, с. 81].

Але слід звернути увагу, що згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України органи влади, їх посадові та службові особи мають діяти на основі, в межах повноважень і засобами передбаченими Конституцією і законами України. А ст. 55 закріпила право на відшкодування шкоди завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними повноважень за рахунок держави [25]. Отже, відповідальність має бути обов'язковим елементом адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів України. Оскільки без прав, обов'язків і відповідальності правове положення державного органу є юридично не забезпеченим і нетривким [26, с. 61].

Слід звернути увагу і на юридичні гарантії як елемент адміністративно-правового статусу. В загальноправовому аспекті юридичні гарантії це правові норми, що визначають специфічні юридичні засоби, умови, порядок реалізації прав, юридичні засоби їх охорони та захисту у випадку порушення [27, с. 286]. Так, С.Г. Стеценко серед елементів адміністративно-правового статусу органу влади поряд із сукупністю прав та обов'язків виділяє гарантії їх реалізації, що визначені в нормативних актах [28, с. 90].

І.В. Петренко навіть виділяє гарантії діяльності судів як визначену в положеннях нормативних актів, що встановлюють правові засади функціонування даних органів влади, систему заходів та умов, направлених на неприпустимість незаконного втручання в їхню діяльність і в діяльність суддів [29, с. 308]. Зазначене свідчить про важливість юридичних гарантій діяльності судів як елементів їх адміністративно-правового статусу.

Висновки. Таким чином, зважаючи на те, що дослідження структури та змісту адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні дозволяє визначити їх місце серед органів державної влади, а також бути основою для удосконалення функціонування зазначених судів як суб'єктів адміністративного права вважаємо, що адміністративно-правовий статус окружного адміністративного суду являє собою сукупність таких елементів як мета, завдання, функції, компетенція, організаційна структура, юридичні гарантії і юридична відповідальність окружного адміністративного суду, що закріплені на законодавчому рівні та визначають його правове становище серед суб'єктів адміністративних правовідносин.

Література

1. Молдован В.В., Мелешенко В.Ф. Конституційне право. Опорні конспекти. Словник-довідник. Київ, 1996.
2. Ромашов Р.А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица. *Материалы VIII Международной научно-теоретической конференции «Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика»*. Санкт-Петербург, 2007.
3. Мандичев Д.В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 117-121.
4. Теория государства и права : учебник / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Москва : НОРМА., 2002. 616 с.
5. Баронін Д.Б. Правовий статус суду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2015. 201 с.
6. Бабенко К.А. Особливості правового статусу адміністративних судів. *Форум права*. 2016. № 3. С. 16-18.
7. Горбач М.І. Поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 70-75.
8. Олєфіренко Н.А. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 3. С. 152-155.

9. Алексин А.П. Кармолицкий Ю.М., Козлов А.А. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : Зерцало-М, 2003. 608 с.

10. Шицкий И.Б. Правовой статус місцевих господарських судів в Україні: становлення і розвиток : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Львів, 2006. 198 с.

11. Берлач А.І. Фінансове право України : навчальний посібник. Київ : Університет «Україна», 2008. 328 с.

12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред В.В. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

13. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : ВЕК, 1999. 368 с.

14. Пономарьов О.В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.

15. Ісаков М. До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 91-98.

16. Бондар С.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2010. 202 с.

17. Кротких А. Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. *Митна справа*. 2013. № 5. С. 134-139.

18. Польський О.Ю. Організаційна структура державних органів виконавчої влади (на прикладі Національної поліції України). *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 257-266.

19. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсєєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Харків, 2006. Т. III.

20. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2001.

21. Основи правознавства : навчальний посібник / за ред. В.В. Комарова. Харків, 2006.

22. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ, 2005.

23. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : «Юридическая литература», 1972.

24. Юхимюк О. Юридична відповідальність в структурі правового статусу суду як органу державної влади: теоретичний аспект. *Матеріали XIII Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання реформування правової системи України»*. Луцьк, 2016. С. 80-82.

25. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 141.

26. Малько А.В., Матузов И.И. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристъ. 1996. 672 с.

27. Шило С.М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності поліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 4. С. 283-292.

28. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

29. Петренко І.В. Характеристика юридичних гарантій діяльності судів. *Форум права*. 2017. № 5. С. 305-310.

Анотація

Терехова О. Ю. Поняття й елементи адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню поняття й елементів адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні. Розглянуто поняття «правовий статус», зокрема як багатоаспектну категорію, яка дозволяє розкрити особливості суб'єкта правовідносин, а порівняно з правовим статусом інших учасників відносин – виявити наявні недоліки та сформулювати напрямки їх усунення. Розкрито доктринальний підхід до розуміння правового статусу суду. Наголошено на доцільності виділяти базовий, спеціальний і конкретний правовий статус окружних адміністративних судів. Наведено виділені у науковій доктрині ознаки правового статусу адміністративних судів. З метою визначення змісту адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні розглянуто зміст понять «адміністративно-правовий статус суб'єкта адміністративного права», «адміністративно-правовий статус державних і муніципальних органів», «адміністративно-правовий статус органів судової влади», «адміністративно-правовий статус адміністративних судів» і відповідно існуючі підходи до розуміння їх структурних елементів. Виділено класифікацію елементів адміністративно-правового статусу на цільовий, організаційно-структурний, компетенційний блоки, а також на основні та додаткові тощо. З'ясовано відсутність єдності серед науковців у підходах до визначення змісту адміністративно-правового статусу. Розкрито сутність компетенції як прояву адміністративної правосуб'єктності органу влади, організаційної структури – обов'язкової ознаки органу державної влади, юридичної відповідальності та юридичних гарантій віднесення яких до елементів адміністративно-правового статусу є дискусійним. Встановлено, що мета, завдання, функції, компетенція, організаційна структура, юридичні гарантії і юридична відповідальність окружного адміністративного суду в Україні є складниками його адміністративно-правового статусу, що закріплені на законодавчому рівні та в сукупності визначають правове становище зазначеного суду серед суб'єктів адміністративних правовідносин.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, суд, окружний адміністративний суд, компетенція, структура, відповідальність, гарантії.

Summary

Terekhova O. Yu. Concepts and elements of administrative-legal status of district administrative courts in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the study of the concept and elements of the administrative-legal status of district administrative courts in Ukraine. The concept of «legal status» is considered, in particular as a multi-dimensional category, which allows to reveal the features of the subject of legal relations, and in comparison with the legal status of other participants, identify existing shortcomings and formulate directions for their elimination. Doctrinal approaches to understanding the legal status of the court are revealed. It is emphasized that it is expedient to provide the basic, special and specific legal status of district administrative courts. The signs of the legal status of administrative courts are distinguished in the scientific doctrine. In order to determine the content of the administrative-legal status of district administrative courts in Ukraine, the content of the concepts «administrative-legal status of the subject of administrative law»,

«administrative-legal status of state and municipal bodies», «administrative-legal status of the judicial authorities», «administrative-legal status of administrative courts» and, accordingly, existing approaches to understanding their structural elements are disclosed. The classification of the elements of the administrative-legal status for the target, organizational-structural, competence blocks, as well as the main and additional, etc. are allocated. The lack of unity among scientists in the approaches to the definition of the content of the administrative-legal status is revealed. The essence of competence as a feature of administrative-legal status of the authority, organizational structure – as a mandatory feature of the state

authority, legal responsibility and legal guarantees, attributing which to the elements of administrative-legal status is debatable are considered. It is established that the purpose, tasks, functions, competence, organizational structure, legal guarantees and legal responsibility of the district administrative court in Ukraine are the components of its administrative-legal status, which are enshrined at the legislative level and collectively determine the legal status of the said court among the administrative entities legal relationships.

Key words: legal status, administrative-legal status, court, district administrative court, competence, structure, responsibility, guarantees.

УДК 342.95

*І. Е. Черняхович**аспірант кафедри адміністративного права та процесу
та митної безпеки**Національного університету державної фіскальної служби України*

СТОРОНИ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН І ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ

Постановка проблеми. Судова практика свідчить про наявність сьогодні окремих проблемних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Ці питання стосуються не тільки визначення юрисдикції окремих категорій спорів, але й визначення спроможності окремих суб'єктів бути стороною у справі, що на пряму впливає й на визначення юрисдикції спору, можливість відкриття провадження у конкретній справі. Так, узагальнюючи результати розгляду зазначених спорів, Львівський апеляційний адміністративний суд України вказав на неоднозначність судової практики щодо допуску до участі у справі центрів зайнятості населення як позивачів за позовами до державних органів про відшкодування сум сплачених грошових коштів на допомогу по безробіттю державним службовцям у випадках, коли вони були поновлені на службі [1].

Зазначене пов'язане із недостатнім опрацюванням у юридичній науці питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності зазначених органів як сторін у спорах, що виникають з відносин публічної служби. Втім, можна вказати на недостатність опрацювання питання адміністративної правосуб'єктності сторін у публічно-правових спорах, що виникають у сфері державно-службових відносин загалом. Основна увага вчених у галузі адміністративного судочинства традиційно приділяється загальним питанням адміністративної процесуальної правосуб'єктності (В.Б. Аверянов, О.В. Анпілогов, В.М. Бевзенко, Е.Ф. Демський, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько та ін.). Що ж до окремих випадків застосування цього поняття, то слід відзначити напрацювання стосовно: суб'єкта владних повноважень як відповідача в адміністративному судочинстві (К.Ю. Пуданс-Шушлебінна) [2], сторони в адміністративному судочинстві (І.В. Топор) [3], публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів і його сторони (К.О. Тимошенко) [4] та ін. Крім того, необхідно вказати на напрацювання, присвячені окремим категоріям публічно-правових спорів, зокрема у сферах: державної реєстрації (О.С. Луїна), інтелектуальної власності (Т.М. Трояновська), соціальних відносин (Н.М. Гладка). Втім, зазначені дослідники у своїх висновках обмежуються предметною спрямованістю своїх досліджень, а отже, не враховують специфіку відносин

державної служби. Зокрема проблемною постає оцінка наведених вище правовідносин за участю центрів зайнятості населення: чи це є відносини соціальної спрямованості (самостійні відносини), або ж це є відносини, пов'язані із проходженням державної служби (факультативний характер спору по відношенню до спору про поновлення на службі, який є підставою для його вирішення). Наведене свідчить про необхідність опрацювання проблематики суб'єктів зазначених відносин і їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності у справах адміністративної юрисдикції.

Метою статті є характеристика адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного процесуального законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [5], сторонами у справі є позивач і відповідач.

Можливість брати участь у адміністративному судочинстві визначається поняттям адміністративної правосуб'єктності, що складається з адміністративної процесуальної правоздатності й адміністративної процесуальної дієздатності (ст. 43 КАС України).

Відповідно до ч. 1 ст. 42 КАС України, сторони віднесені до особливих учасників судового адміністративного процесу – учасників справи. Правовий статус сторін у судовому адміністративному процесі можливо визначати з урахуванням їх функціонального призначення – захист своїх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Саме на захист прав цих осіб спрямоване завдання адміністративного судочинства, що визначене у ч. 1 ст. 2 КАС України.

Принциповим можливо вважати положення щодо захисту судом прав не тільки позивача, але й відповідача. Наявність сторін у судовому адміністративному процесі є необхідною умовою його існування, оскільки за відсутності хоча б однієї з них судовий процес не є можливим.

Відповідно до ч. 2 ст. 46 КАС України, позивачем у справі адміністративної юрисдикції можуть бути: фізичні особи (громадяни, іноземці),

юридичні особи незалежно від організації та форми власності, а також суб'єкт владних повноважень.

Адміністративна правосуб'єктність державного службовця як позивача у справі адміністративної юрисдикції впливає з положень чинного законодавства, зокрема ст. 38 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [6] щодо права доступу до державної служби. При цьому ключовими можна вважати й положення щодо принципу рівності доступу до державної служби (п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон «Про державну службу»), що передбачає заборону всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження. З іншого боку, встановлено вимоги, яким мають відповідати усі претенденти на державну службу: наявність освіти за відповідним напрямом і професійної підготовки, проходження конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону «Про державну службу», висуваються вимоги до кандидатів на державну службу, зокрема вимоги щодо професійної компетентності: загальні та спеціальні. Так, висуваються наступні вимоги до осіб, котрі претендують на зайняття посади категорії «А»: загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи. Відповідно до ч. 3 ст. 20 зазначеного Закону, спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення.

Унеможливають прийняття на державну службу наступні обставини щодо кандидата: досягнення шістдесяти років; наявність рішення суду щодо визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною; наявність не знятої та не погашеної судимості за вчинення умисного злочину; наявність рішення суду про позбавлення права займатись діяльністю щодо виконання завдань і функцій держави, або ж обіймати відповідні посади; набрало законної сили рішення суду про притягнення до юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, і з моменту набрання сили не пройшло одного року; наявність у особи громадянства іноземної держави; негативний результат проходження спеціальної перевірки чи відсутність згоди кандидата щодо її проходження (ч. 2 ст. 19 Закону «Про державну службу»).

Необхідно визнати, що наявність більшості зазначених обмежень щодо вступу на державну службу відповідає практиці розвинутих європейських держав (Чехія, Швеція, Німеччина, Данія, Велика Британія тощо). Вимога щодо наявності освіти за напрямом служби характерна для таких держав, як Німеччина, Нідерланди та країни Північної Європи [7, с. 54-57]. Наявність інших обмежень впливає з принципу професійності та добросовісності державної служби (положення щодо рівня професійної компетентності, заборона займати певні посади, проходження спеціальної перевірки, вплив певного строку протягом притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення).

Окремим випадком спеціальної державної служби необхідно відмітити мілітаризовану державну службу, умови доступу до якої, проходження істотно відрізняються від таких умов щодо державної цивільної служби. Відповідно, спеціальним тут є і законодавче регулювання (Дисциплінарний статус Збройних Сил України [8], Закон України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII [9] та деякі інші нормативні акти).

З наведеного випливає висновок про можливість особи бути стороною у спорі, що впливає з державно-службових відносин за умови відповідності її встановленим законом умовам для відповідного виду державної служби. При цьому не обов'язковим видається наявність фактичного призначення особи на державну службу, адже принциповим є об'єктивна відповідність її зазначеним критеріям. Така відповідність має встановлюватись виключно в судовому порядку. А тому не можна вважати належними посилання на відповідні акти, висновки щодо невідповідності особи таким критеріям, якщо такі акти, висновки є підставою для відмови у прийнятті її на державну службу, одержані не у порядку, передбаченому процесуальним законом.

Переважаючою є кількість адміністративних справ, у яких позивачем виступає державний службовець або фізична особа, які діють на захист власного права на доступ до державної служби. У такому разі необхідно вказати про реалізацію державним службовцем загального та спеціального адміністративного законодавства, що надає йому можливість щодо звернення до суду. Слід погодитися із висловленою в юридичній літературі позицією щодо поєднання у такому разі фізичною особою свого як загального правового статусу, так і спеціального (як державного службовця) [10, с. 59-60].

Сьогодні одним серед основоположних понять сучасної правової системи є поняття приватного інтересу, під яким розуміється інтерес окремої особи, який визнається і захищається правом [11, с. 612]. Необхідно вказати, що інтерес

особи щодо захисту свого права на доступ до публічної служби є інтересом, насамперед, конкретної особи, й у цьому розрізі, попри виражений публічний характер відносин державної служби, доводиться визнати, що інтерес такої особи носить приватний характер. З наведеного випливає висновок про можливість реалізації та захисту у порядку адміністративного провадження як приватних, так і публічних інтересів. Зазначене привертає увагу з огляду на виражену спеціалізацію адміністративного судочинства. З іншого боку, необхідно вказати про доцільність збереження такого підходу, оскільки попри приватний характер відповідного приватного інтересу, відносини щодо його реалізації мають виражену публічно-правову природу та регулюються спеціалізованим законодавством.

Попри превалюючу кількість звернень державних службовців у публічно-правових спорах у сфері державної служби, зустрічаються випадки звернення до суду й суб'єкта владних повноважень. Відповідно до ч. 4 ст. 5 КАС України суб'єкт владних повноважень має право звернутись до суду у випадках, передбачених законом. Сьогодні єдиного переліку таких випадків не існує, вони визначаються спеціальним адміністративним законодавством, що регламентує діяльність конкретного суб'єкта публічної влади. Необхідність визначення законом повноважень на звернення до суду зумовлюється публічно-правовою природою діяльності суб'єкта публічної влади, що виражається у реалізації у такій діяльності його повноважень.

Відповідно до ч. 4 ст. 55 КАС України, держава бере участь в адміністративному судовому процесі через свій орган, від імені якого звертається його представник або керівник. Отже, типовими є випадки звернення від конкретного органу влади його керівника. У цьому разі до суду звертається державний службовець, хоча суб'єктом звернення необхідно визнати саме державу.

Дослідники у сфері адміністративного судочинства вказують на можливість сприйняття юридичної природи права на звернення до адміністративного суду з двох позицій: адміністративної процесуальної правоздатності та як суб'єктивне право. У першому випадку констатується визнання наявності такого права за будь-яким суб'єктом адміністративних правовідносин. У другому випадку вказується про необхідність врахування порядку реалізації такого суб'єктивного права, що встановлений КАС України [12, с. 20-21].

Зазначений науковий підхід дозволяє сформулювати теоретичні засади для подальшого дослідження вступу особи у адміністративну справу з метою захисту своїх суб'єктивних прав і законних інтересів. Зокрема, актуальним є виділення загальної та спеціальної адміністративної правоздатності щодо реалізації права на звернення до ад-

міністративного суду. Такий висновок випливає з наведеного вище висновку О.Ф. Скакун щодо можливості виділення загального та спеціального статусу фізичної особи.

Загальна адміністративна процесуальна правоздатність охоплює собою право на звернення до адміністративного суду для захисту широкого кола суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, які можуть бути порушені рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта публічної влади. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 5 КАС України, кожен може звернутись до адміністративного суду із зазначеними питаннями. Адміністративна процесуальна правоздатність визнається за кожною фізичною особою (ч. 1 ст. 43 КАС України).

Спеціальна адміністративна процесуальна правоздатність зумовлюється спеціальним статусом особи, зокрема її відповідністю вимогам, що висуваються законодавством до кандидата на вступ до державної служби. Визначальною нормою КАС України вбачається норма щодо предметної юрисдикції адміністративного суду, що передбачає можливість розгляду адміністративним судом такої категорії спорів, як щодо вступу, проходження, звільнення з державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України). Підґрунтям спеціальної адміністративної правосуб'єктності є, крім того, положення законодавства про державну службу. Так, відповідно до ч. 8 ст. 11 Закону «Про державну службу», державний службовець має право звернутися до суду з метою захисту своїх порушених прав, наданих йому Законом «Про державну службу». Необхідно, крім того, враховувати вимоги законодавства щодо окремих видів державної служби. Так, відповідно до ч. 5 ст. 41 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02 червня 2016 р. № 1403-VIII [13], приватний виконавець може оскаржити рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення до суду.

Таким чином, виділення спеціальної адміністративної правоздатності зумовлюється різним адміністративним матеріальним статусом відповідної особи, зокрема висуванням до неї додаткових вимог, зумовлених характером конкретного виду державної служби. Виокремлення спеціальної адміністративної правоздатності має істотне практичне значення, оскільки попри уніфікацію процесуальної форми розгляду справ адміністративної юрисдикції, для окремих категорій справ встановлюється певний порядок їх розгляду, зумовлений саме спеціальним адміністративним матеріальним статусом позивача. Так, у розділі КАС України передбачено особливості розгляду таких категорій адміністративних справ, як: щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого

самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 264 КАС України); щодо гарантованого забезпечення потреб оборони (ст. 282 КАС України); за зверненням органів доходів і зборів (ст. 283 КАС України). Звернення особи в якості носія певного спеціального адміністративного матеріального статусу зумовлює можливість його участі як позивача (заявника) в адміністративному судочинстві виключно у межах відповідного провадження, що безпосередньо впливає на його можливість мати відповідні процесуальні права.

У зв'язку з наведеним вирішення спірного питання щодо участі органів соціального захисту у справах адміністративної юрисдикції за позовами про стягнення виплаченої допомоги по безробіттю, залежить від визнання зазначених суб'єктів суб'єктами владних повноважень, а також дослідження правової природи їх вимог. У цьому аспекті слід вказати наступне. По-перше, зазначені суб'єкти діють на виконання своїх повноважень, і відповідні відносини є тісно пов'язаними із проходженням державної служби, є похідними від них. По-друге, як слушно зазначається у науковій літературі, у справах, передбачених зокрема ст. 283 КАС України мова не йде про вирішення публічно-правового спору, а має місце тільки санкціонування відповідних дій, рішень суб'єкта публічної влади судом [14, с. 509].

Іншою стороною у адміністративній справі виступає відповідач. У спорах, що виникають із державно-службових відносин відповідачем виступає переважно суб'єкт владних повноважень. Одним із найбільш ґрунтовних досліджень суб'єкта владних повноважень як сторони в адміністративному судовому процесі виступає дослідження К.Ю. Пуданс-Шушлебінної [2]. Вчена вказує на відсутність єдиної позиції щодо визначення категорії, яка б відображала основні властивості суб'єкта владних повноважень. Дослідниця виділяє центральним поняттям у цій категорії – «орган публічної влади». Такий орган діє на основі повноважень, наданих йому законом або делегованих. Вчена виділяє також напрями реалізації повноважень: правове регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду і контролю, а також інші виконавчо-розпорядчі повноваження у сфері реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів [2, с. 8-9].

Загалом підтримуючи зазначену позицію, необхідно вказати про доцільність розгляду категорії «суб'єкт публічної влади», а не «орган публічної влади», виходячи з наступного. По-перше, в конкретних правовідносинах не завжди вимоги висуваються саме органом, іноді суб'єктами їх виступають посадові особи, попри те, що вони діють в чужих інтересах (конкретного органу або держави). Так, відповідно до ч. 4 ст. 83 Закону «Про державну службу», суб'єктом висування ви-

моги про відшкодування шкоди, завданої державним службовцем виступає керівник державної служби, а не конкретний орган влади. По-друге, назвою «суб'єкт публічної влади» підкреслюється значення відповідного органу або посадової особи як джерела такої влади, виходячи з загальнофілософського значення терміна «суб'єкт» [15, с. 441]. Крім того, недоліком підходу дослідниці можна вважати недостатність врахування управлінської складової сутності суб'єкта владних повноважень.

Необхідно вказати на недостатність визначення сутності «управлінського» характеру діяльності суб'єкта владних повноважень як критерію віднесення справи до юрисдикції адміністративного суду. Як видно з наведеного визначення К.Ю. Пуданс-Шушлебінної, вчена виходить зі сфери повноважень зазначеного суб'єкта (адміністративні послуги, контроль і нагляд тощо), але не надає оцінки управлінському характеру зазначених повноважень. Наявні на сьогодні дослідження теж не приділяють цьому питанню належної уваги. Так, О.В. Рой, досліджуючи особливості суб'єкта владних повноважень як сторони публічно-правового спору, розглядає його характеристики [16, с. 53-71]. Втім, вчений не приділив належної уваги визначенню сутності терміну «управлінський». Судова практика свідчить, що висновок про «управлінський» характер функцій суб'єкта владних повноважень суди доходять виходячи з конкретних обставин справи, у кожному конкретному випадку, а єдиного визначення чи переліку не сформовано. Зокрема, такого висновку суди доходять у випадку вираженого організаційного характеру повноважень (наприклад, їх регуляторний характер), або ж у разі наявності слова «управлінський» у положенні про відповідний суб'єкт публічної влади [17].

Відсутність єдності теоретичних позицій зумовлює необхідність звернення до напрацьовань вищого рівня узагальнення. Так, В.Б. Аверянов, характеризуючи предмет адміністративного права наголошував на спрямованості адміністративно-правового регулювання: забезпечення організації та впорядкованості дій складових системи публічного управління, створення умов для реалізації прав і свобод громадян [18, с. 109]. Враховуючи наведене, вважається за доцільним невід'ємною ознакою управлінської діяльності виділити організаційний її характер. Уточнення даної ознаки як критерію справи адміністративної юрисдикції необхідно вважати перспективним напрямом наукових досліджень.

Завершуючи опрацювання питань адміністративної процесуальної правоздатності, необхідно вказати на специфічну конструкцію її стосовно суб'єкта публічної влади. Відповідно до ч. 4 ст. 5 КАС України, зазначений суб'єкт може звертатись до суду лише у випадках, визначених

законом, а також – для реалізації своїх конкретних повноважень у конкретному випадку. Тобто, положення щодо загального конституційного права на звернення до суду, до нього не застосовуються. Таким чином, стосовно суб'єкта владних повноважень відсутні підстави для виділення загальної адміністративної правоздатності.

Поняття дієздатності у теорії права відображає здатність суб'єкта до самостійного набуття певних прав та виконання обов'язків [19, с. 235]. На відміну від поняття правоздатності, поняття дієздатності містить біологічний критерій, зокрема щодо здатності особи до самостійної діяльності. Вбачається, що така здатність не залежить від конкретного провадження та категорії справи, а отже, підстави для виділення спеціальної адміністративної дієздатності відсутні.

Отже, доцільно виділяти загальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність сторони та спеціальну. Загальна складається з загальної адміністративної правоздатності та дієздатності. Спеціальна складається з спеціальної адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності.

Проведене дослідження позивача в адміністративному судочинстві надає можливість зробити висновки щодо особливостей його у зазначеній категорії адміністративних справ. Так, з огляду на припис п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону «Про державну службу» впливає висновок про неможливість бути позивачем у таких справах іноземців та юридичних осіб. Зазначене дозволяє стверджувати про можливість виділення спеціальної правоздатності сторони у таких справах.

Висновки. Отже, доцільно виділяти загальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність сторони та спеціальну. Загальна складається із загальної адміністративної правоздатності та дієздатності. Спеціальна складається зі спеціальної адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності. Умовою наявності у суб'єкта владних повноважень адміністративної процесуальної правоздатності є організаційний характер виконуваних ним повноважень, що можуть носити характер; безпосередньої організації певної підсистеми в системі державної служби; підтримання зазначеної підсистеми в актуальному стані. Виділення спеціальної адміністративної правоздатності зумовлюється адміністративним матеріальним статусом особи як державного службовця конкретного виду державної служби, зокрема висунанням до неї додаткових вимог, зумовлених характером конкретного виду державної служби.

З метою забезпечення правового регулювання вирішення судом звернень позивачів – центрів зайнятості населення до органів державної влади зі зворотною вимогою про відшкодування сум виплаченої допомоги по безробіттю в разі поновлення на службі державного службовця, доцільно:

– внести зміни до назви ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства України, виклавши її в такій редакції: «Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів, центрів зайнятості населення»;

– внести відповідні зміни до тексту зазначеної статті.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є організаційний характер діяльності суб'єкта владних повноважень як критерій віднесення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду.

Література

1. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону «Про державну службу», іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби : лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01 лютого 2014 р. *Закон і Бізнес*. 2014. № 07.
2. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
3. Топор І.В. Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2014. 23 с.
4. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 20 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
8. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ. *Голос України*, 1992. № 86.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
11. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. О.В. Петришин та ін. ; НАПрН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т імені Я. Мудрого. 2017. 952 с.
12. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства / за наук. ред. А.О. Селіванова. Київ : Логос, 2014. 133 с.
13. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02 червня 2016 р. № 1403-VIII. *Офіційний вісник України*, 2016. № 53. Ст. 1851.
14. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за ред. І.Х. Темкіжева. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 720 с.

15. *Философский энциклопедический словарь*. Москва : ИНФРА-М, 2003. 576 с.

16. Рой О.В. *Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський університет права, 2019. 257 с.

17. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду : лист Верховного суду від 01 травня 2019 р. № 2019/квітень. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

18. *Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / голов. редкол.: Авер'янов В.Б.* Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.

19. *Теорія держави і права* / ред. О.В. Петришин. Харків : Право, 2015. 368 с.

Анотація

Черняхович І. Е. Сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин і їх адміністративно-процесуальна правосуб'єктність. – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, формулюванню пропозицій щодо вдосконалення чинного процесуального законодавства.

Виділено загальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність сторони та спеціальну. Загальна складається із загальної адміністративної правоздатності та дієздатності. Спеціальна складається зі спеціальної адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності. Умовою наявності у суб'єкта владних повноважень адміністративної процесуальної правоздатності є організаційний характер виконуваних ним повноважень, що можуть носити характер; безпосередньої організації певної підсистеми в системі державної служби; підтримання зазначеної підсистеми в актуальному стані. Виділення спеціальної адміністративної правоздатності зумовлюється адміністративним матеріальним статусом особи як державного службовця конкретного виду державної служби, зокрема висунанням до неї додаткових вимог, зумовлених характером конкретного виду державної служби.

Виявлено, що з метою забезпечення правового регулювання вирішення судом звернень позивачів – центрів зайнятості населення до органів державної влади зі зворотною вимогою про відшкодування сум виплаченої допомоги по безробіттю в разі поновлення на службі державного службовця, доцільно: внести зміни до назви ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства України, виклавши її в наступній редакції: «Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів, центрів зайнятості населення»; внести відповідні зміни до тексту зазначеної статті.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є організаційний характер діяльності суб'єкта владних повноважень як критерій віднесення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, правоздатність, дієздатність, державний службовець, публічно-правовий спір, державно-службові відносини.

Summary

Cherniakhovych I. E. Parties to the public-legal dispute in the field of state-service relations and their administrative-procedural legal personality. – Article.

The article is devoted to the characterization of the administrative-procedural legal personality of the parties to the public-legal dispute in the field of state-service relations, the formulation of proposals for the improvement of the existing procedural legislation.

As a result of the study carried out in the article, the general administrative procedural legal personality of the party and the special one are singled out. The general consists of general administrative capacity and capacity. Special consists of a special administrative procedural capacity and capacity. The condition of the presence of the administrative authority in the capacity of the subject of administrative capacity is the organizational nature of the powers exercised by him, which may be of a character; the direct organization of a particular subsystem in the civil service system; maintaining the subsystem in its current state. Isolation of special administrative capacity is determined by the administrative material status of a person as a civil servant of a particular type of civil service, in particular – the introduction of additional requirements imposed by the nature of a particular type of civil service.

It was found out that in order to ensure legal regulation of the court's decision on the petitioners – centers of employment of the population to the bodies of state power with a reverse claim for reimbursement of the amount of paid unemployment benefits in case of renewal of a civil servant, it is expedient: to amend the title of Article 283 of the Code of Administrative Justice of Ukraine, expounding it in the following wording: «Peculiarities of the proceedings in the cases of appeals by the revenue and collection bodies, employment centers»; make appropriate changes to the text of the article.

The promising direction of further research is the organizational character of the activity of the subject of authority as a criterion for assigning a public-legal dispute in the sphere of state service relations to the jurisdiction of the administrative court.

Key words: subject of authority, legal capacity, capacity, civil servant, public legal dispute, state-service relations.

УДК 347.43

І. І. Яворський
аспірант кафедри фінансового права
Національного університету державної фіскальної служби України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Необхідність комплексного вивчення основних проблем, пов'язаних із бюджетною діяльністю, особливо гостро відчувається в Україні останніми роками. Економічні та соціальні перетворення в Україні протягом 2014-2019 рр. потребують негайного вирішення та зумовлюють необхідність побудови адекватного фінансово-бюджетного механізму, який би став ефективним інструментом реалізації бюджетної політики держави. Як слушно зазначається в юридичній літературі, українське фінансове законодавство інтенсивно почало формуватися на початку 90-х рр. ХХ ст. й упродовж усього часу існування піддається змінам і доповненням. Натомість слід зазначити, що фінансове законодавство в Україні не є достатньо систематизованим і кодифікованим. Водночас досягнення стійкого та стабільного соціально-економічного зростання в Україні неможливе без створення оптимальної системи бюджетних відносин. Не останнє місце в цьому процесі має відводитися вивченню особливостей застосування та реалізації бюджетно-процесуальних норм.

Для досягнення поставленої мети перед автором сформульовані наступні завдання: *по-перше*, надати правову характеристику процесуальних норм бюджетного права, визначити їх поняття, сутність і місце в системі бюджетного права; *по-друге*, розглянути джерела, що містять процесуальні норми бюджетного права; *по-третьє*, схарактеризувати систему процесуальних норм бюджетного права та визначити правовий механізм їхньої реалізації; *по-четверте*, проаналізувати актуальні проблеми щодо реалізації процесуальних норм бюджетного права в Україні та сформулювати пропозиції до бюджетного законодавства в частині вдосконалення процесуальних норм бюджетного права.

Теоретичну основу дослідження склали наукові роботи вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, зокрема С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, І.Т. Балабанова, О.Д. Василика, Л.К. Воронової, І.П. Голосніченка, О.М. Горбунової, В.М. Горшенева, О.Ю. Грачової, Л. Дюгі, П.Ф. Єлісейкіна, Т.С. Єрмакова, І.Б. Заверухи, Л.А. Зубченко, Н.К. Ісаєвої, С.Т. Кадькаленка, М.В. Карасьової, К. Кіллена, Д.А. Ковачева, А.М. Козиріна, В.О. Котюка, М.П. Кучерявенка, В.О. Лебедева, В.О. Лучина, Л.П. Маслій, Н.І. Матузова, А.А. Нечай, І.Х. Озерова, Л.А. Савченко, М.Ф. Селивона, О.Ф. Скакун, В.Д. Сорокіна, Н.В. Теремцової, Г.П. Толстопятенко, Н.М. Травкіної,

Ю.О. Тихомірова, Н.І. Хімічевої, О.І. Худякова, В.Д. Чернадчука, Р.В. Шагієвої, О.Б. Шемякіної, М.К. Якимчука, Х.П. Ярмакі та ін.

Водночас варто відзначити, що спеціального комплексного дослідження бюджетно-процесуальних норм у вітчизняній фінансово-правовій науці ще не проводилося.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового забезпечення та закріплення процесуальних норм бюджетного права з виявленням проблемних аспектів і колізій вітчизняного законодавства у ці сфері.

Виклад основного матеріалу. Критерієм, що слугує з'ясування сутності бюджетного процесу, є нормативна його основа, а саме таких її складників, як матеріальні та процесуальні норми. Таке твердження базується на тому, що юридичний процес регулюється процесуальними нормами, а його реалізація пов'язана з матеріальними нормами [1]. Слід зазначити, що проблема розмежування матеріальних і процесуальних норм зумовлена існуванням двох протилежних позицій: запереченням необхідності поділу всіх норм на процесуальні і матеріальні (П.М. Рабинович, О.В. Фатхутдінова та ін.) або визнанням. Одні автори, розмежовуючи, не вказують на відповідний критерій поділу, інші називають доволі різноманітні підстави [2].

Для фінансового права характерним є визнання поділу фінансово-правових норм на матеріальні та процесуальні. Це підтверджується в академічних [3; 4] і наукових [5] працях. Водночас існують і певні застереження такого поділу. Зокрема, С.В. Янкевич вказує на існування процесуальних норм лише в бюджетній підгалузі фінансово-правової науки, що видається, на нашу думку, не обґрунтованим, адже ціла низка вчених, зокрема в галузі податкового права, наголошують на існуванні в рамках фінансово-правових норм такого їх різновиду, як податкові процесуальні норми (О.С. Башняк, Д.О. Білінський, З.М. Будько, Л.В. Жук, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, В.П. Печуляк, С.В. Сарана та ін.) [6; 7].

Особливо проявляється диференціація матеріальних і процесуальних норм у стрижневій підгалузі фінансового права – бюджетному праві. На цьому, зокрема, наголошують Н.І. Хімічева, М.І. Піскотін та інші провідні вчені.

Традиційно бюджетний процес у фінансово-правовій науці розглядається як процесуальний інститут бюджетного права, норми якого визначають:

склад суб'єктів (учасників) конкретного виду діяльності, зокрема бюджетної; перелік видів необхідних дій і їх чітку послідовність (наприклад, ст. 19 Бюджетного кодексу (далі – БКУ) прямо визначає стадії бюджетного процесу); організаційне та інституційне забезпечення кожної дії, стадії (йдеться про те, які органи влади мають вчинити ті чи інші дії, а також коли і як саме). У більшості підручників із фінансового права та монографій із бюджетного права вчені наголошують на тому, що норми бюджетного права поділяються на матеріальні та процесуальні. Зовсім не йдеться про поділ бюджетного права як підгалузі (інститути) фінансового права на якість відокремлені частини. Поділ норм бюджетного права на матеріальні та процесуальні є настільки реальним і чітким, що впливає із характеру та ролі бюджетного права, і його дотримуються (цілком або частково) всі, хто намагається класифікувати ці норми [8].

Натомість вченими, які позиціюють бюджетний процес через призму юридичного процесу, зміст бюджетно-процесуальних норм розглядається дещо з інших позицій: 1) переважно розкривається в межах відносин, що пов'язані лише з проходженням самого бюджету, ігноруючи інші види бюджетних правовідносин [9]; 2) розширення кола бюджетно-процесуальних відносин: а) що відбувається в межах бюджетного процесу (додаються лише окремі види відносин). Наприклад, такий вид відносин, як застосування заходів примусу за порушення бюджетного законодавства [10]; б) рідше – передбачає охоплення бюджетних правовідносин, що виходять за межі бюджетного процесу.

Зокрема, М.Б. Разгільдієва, досліджуючи бюджетний процес, визначає його поняття у вузькому та широкому розумінні. Слід відзначити, що дефініція широкого трактування формально відповідає поняттю бюджетно-правового процесу, оскільки зміст визначення охоплює діяльність учасників бюджетного процесу, спрямовану на забезпечення у формі бюджету виконання функцій держави (муніципальних утворень) шляхом ефективного здійснення покладених на них видаткових зобов'язань [7], тобто діяльність, що не обмежується лише проходженням бюджету.

На противагу цьому В.Є. Мартиненко робить висновок про те, що бюджетне право складається з двох інститутів: 1. матеріального бюджетного права, яке є сукупністю матеріальних норм бюджетного права; 2. процесуального бюджетного права, що є сукупністю процесуальних норм бюджетного права, які поділяються на: компетенційні (визначають компетенцію (повноваження) учасників бюджетного процесу та процедурні (регулюють різноманітні процедури, котрі виникають у ході бюджетного процесу [11].

У цьому зв'язку можна погодитися з С.С. Теленик, що такий поділ повторює традиційний поділ

бюджетного права на бюджетний устрій і бюджетний процес. Проте, на його думку, наведений висновок В.Є. Мартиненка є не просто авторським баченням, а є таким, що ускладнює розуміння самого бюджетного права та його норм. Вказані вище компетенційні норми є, на думку С.С. Теленика, не процесуальними, а матеріальними, до того ж, різногалузевими [12].

Крім того, вважаємо, що, якщо говорити про існування матеріального бюджетного права як частини бюджетного права, то проблематично окреслити матеріальні бюджетні правовідносини. Ще більш ускладнює проблему наступна теза В.Є. Мартиненка про те, що «правові норми, які регулюють бюджетний процес, формують інститут загальної частини бюджетного права, котрий доцільно йменувати «процесуально-бюджетне право», предметом якого є бюджетно-процесуальні відносини» [11]. Виходить, що, окрім поділу бюджетного права на норми та інститути, виділяються ще й окремі частини. Теоретично можна розділити багато що, проте практичного значення воно не матиме, внесе лише доктринальний спір і з часом взагалі забудеться, якщо не знайдуться прихильники.

Як вже вище зазначалося, однією з вітчизняних ґрунтовних праць, що розкриває сутність і зміст бюджетно-процесуальних норм, є дисертація Н.В. Теремцової. Вчена всебічно дослідила особливості означеного виду норм та окреслила відмінності їх від процесуальних норм інших галузей права, а також від матеріальних бюджетно-правових правил [13].

Так, зокрема, під бюджетно-процесуальною нормою вищеназвана авторка пропонує розуміти загальнообов'язкове, формально визначене правило, що встановлюється від державою й органами місцевого самоврядування, це приписи, які охороняються примусовою силою держави, направлені на забезпечення реалізації матеріальних бюджетно-правових норм за допомогою регулювання процесуальних відносин щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, підготовки, розгляду і затвердження звітів про виконання бюджетів, а також контролю за їх виконанням і внесенню змін в окремі бюджетні показники через закріплення різних початкових положень (дефініцій, принципів і т.п.) і визначення процесуальних дій учасників бюджетного процесу, способів, порядку, термінів і послідовності їх здійснення [14].

М.В. Скуляк дефініцію «бюджетно-процесуальна норма» пропонує розуміти як встановлені чи санкціоновані державою, а також встановлені місцевим самоврядуванням обов'язкові правила, відповідно до яких регламентується порядок складання та розгляду проєктів державного та місцевих бюджетів, їх затвердження та виконання, складання, розгляд і затвердження звітів про виконання цих бюджетів; «бюджетно-процесуальна

діяльність» як порядок проходження бюджету на підставі бюджетно-процесуальних норм, характерною ознакою якої є те, що вона має циклічний і періодичний характер [15].

Отже, резюмуючи визначення процесуальної норми бюджетного права вищенаведеними вченими, можна сформулювати визначення цієї норми. Під процесуальною нормою бюджетного права (до яких належать також норми, що регламентують порядок виконання бюджетів) слід розуміти загальнообов'язковий, формально-визначений припис, що походить від держави чи муніципальних утворень, охороняється примусовою силою держави, спрямований на забезпечення реалізації матеріальних бюджетно-правових норм за допомогою регулювання процесуальних відносин зі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, підготовки, розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів, а також контролю за їх виконанням і внесенням змін в окремі бюджетні показники через закріплення процесуальних дій учасників бюджетного процесу, способів, порядку, строків і послідовності їх здійснення.

Крім того, вбачаємо правильним до складу бюджетно-процесуальних норм, окрім процесуальних норм, пов'язаних із проходженням бюджету (процесуальні норми бюджетного процесу), відносити також процесуальні норми, що регулюють бюджетно-договірні, бюджетно-реєстраційні, бюджетно-контрольні правовідносини та відносини, які виникають із приводу притягнення до бюджетно-правової відповідальності, у разі застосування бюджетно-правових заходів примусу, що не належать до заходів бюджетно-правової відповідальності, та виконання рішень щодо притягнення до бюджетно-правової відповідальності.

Вищезазначена авторська позиція не претендує на першість у науці фінансового права, а слугує черговим етапом розвитку позиції, представленій, зокрема, такими вченими, як А.Г. Пауль, М.І. Сідор, котрі наголошують на процесуальності правил, що встановлюють процедуру застосування заходів примусового характеру за порушення бюджетного законодавства [16].

Висновки. Отже, дослідження сутності інституційних принципів бюджетного права і визначення напрямів удосконалення бюджетного законодавства з метою забезпечення ефективності в законності бюджетної діяльності, бюджетного процесу і міжбюджетних відносин полягає в тому, що реалізація правових норм (у т.ч. і бюджетно-процесуальних) складається із засобів і способів правового та неправового характеру, які забезпечують втілення приписів норм права в життя. Характеристика процесу реалізації бюджетно-процесуальних норм, його механізму зводиться до розгляду особливостей засобів і способів їх реалізації. Не правові засоби і способи реалізації норм

традиційно підрозділяються на політичні, економічні та ідеологічні умови, які відіграють важливу роль у процесі реалізації бюджетно-процесуальних приписів, а тому у цьому контексті БКУ потребує внесення змін.

Література

1. Касьяненко Л.М. Процесуальна фінансово-правова теорія: становлення і розвиток : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь. 2010. 468 с.
2. Боднарук Ю.В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2008. 248 с.
3. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2010. 808 с.
4. Фінансове право України : навчальний посібник / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. Київ : Правова єдність, 2009. 395 с.
5. Пришва Н.Ю. Місце процесуальних норм у регулюванні фінансових правовідносин. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2005. № 65-66. С. 10-12.
6. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : монографія. Ірпінь : Національний університет ДПС України. 2010. 505 с.
7. Янкевич С.В. О понятии бюджетного процесса. *Общество. Среда. Развитие (Terra Humana)*. 2011. № 3. С. 94-97.
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-IV, із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua. (дата звернення 14.04.2019).
9. Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2008. 386 с.
10. Пауль А.Г. Бюджетное право : учебное пособие / под ред. М.В. Карасевой. Москва : Эксмо, 2010. 320 с.
11. Мартыненко В.Е. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: На примере Санкт-Петербурга : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Санкт-Петербург, 2006. 19 с.
12. Теленик С.С. Проблеми визначення правового природи бюджетного процесу. *Університетські наукові записки*. 2010. № 2 (34). С. 197-200.
13. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.0. 07. Одеса, 2009. 224 с.
14. Теремцова Н.В. Бюджетний процес за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 16 с.
15. Скуляк М.В. Бюджетний процес на місцевому рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 24 с.
16. Сідор М.І. Правовий статус учасників бюджетного процесу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2011. 227 с.

Анотація

Яворський І. І. Актуальні проблеми визначення процесуальних норм бюджетного права. – Стаття.

У статті розглянуто питання визначення процесуальних норм на сучасному етапі та їх місце в системі бюджетного права. Розкрито та досліджено взаємозв'язок із матеріальними нормами. Досліджено питання сутності й особливостей процесуальних норм бюджетного права та виокремлено сучасні проблемні аспекти з визначенням подальших векторів вдосконалення

вітчизняного законодавства у цій сфері. Проаналізовано специфіку процесуальних норм бюджетного законодавства зарубіжних країн і запропоновано можливі варіанти імплементації зарубіжних норм у вітчизняну фінансово-правову доктрину. Розглянуто доктринальні підходи щодо розуміння принципів бюджетного права, зміст і значення загально-правових і фінансово-правових принципів, а також ключові категорії бюджетного права – систему бюджетного права, бюджетну діяльність, бюджетні правовідносини. Досліджено сутність інституційних принципів бюджетного права і визначені напрями удосконалення бюджетного законодавства з метою забезпечення ефективності в законності бюджетної діяльності, бюджетного процесу і міжбюджетних відносин. Аргументовано позицію про те, що реалізація правових норм (у т.ч. і бюджетно-процесуальних) складається із засобів і способів правового та неправового характеру, які забезпечують втілення приписів норм права в життя. Доведено, що характеристика процесу реалізації бюджетно-процесуальних норм, його механізму зводиться до розгляду особливостей засобів і способів їх реалізації. Не правові засоби і способи реалізації норм традиційно підрозділяються на політичні, економічні та ідеологічні умови, які відіграють важливу роль у процесі реалізації бюджетно-процесуальних приписів. Розкрито, що окремими аспектами виконання бюджетів можна розглядати як процес поступової деталізації прийнятого закону чи іншого акта про бюджет аж до окремих платіжних документів конкретних бюджетотримувачів (через зведені бюджетні розписи, повідомлення про бюджетні асигнування, кошторису доходів і витрат, ліміти бюджетних зобов'язань).

Ключові слова: бюджет, норма права, процесуальну норма, матеріальна норма, бюджетне законодавство, бюджетна діяльність.

Summary

Yavorskyi I. I. Actual problems of the definition of procedural norms of budgetary law. – Article.

In the article the questions of determination of judicial norms on the modern stage and their place are considered in the system of budgetary right. Intercommunication is exposed and investigational with material norms. The question of essence and features of judicial norms of budgetary right is investigational and modern problem aspects are distinguished with determination of further vectors of perfection of home legislation in this sphere. The specific of judicial norms of budgetary legislation of foreign countries is analysed and the possible variants of foreign norms are offered in a home financially-legal doctrine. Doctrine approaches are considered in relation to understanding of principles of budgetary right, maintenance and value of juridikal norms and financially-legal principles, and also key categories of budgetary right are the system of budgetary right, budgetary activity, budgetary legal relationships. Essence of institutional principles of budgetary right is investigational and directions of improvement of budgetary legislation are certain with the aim of providing of efficiency in. Position is argued that realization of legal norms (including budgetary-judicial) consists of facilities methods of legal and unlegal character, that provide conversion of binding overs of norms of right in life. It is well-proven that description of process of realization of budgetary-judicial norms, his mechanism is erected, in an eventual account, to consideration of features of facilities and methods of their realization. Unlegal facilities and methods of realization of norms are traditionally subdivided into political, economic and ideological terms that play an important role in the process of realization of budgetary-judicial binding overs. It is exposed, that it is possible to examine the separate aspects of implementation of budgets as a process of the gradual working out in detail passed an act or other act about a budget up to the separate pay documents of concrete budget recipients (through the erected budgetary time-tables, reports about budgetary assignments, estimate of profits and charges, limits of budgetary

Key words: budget, norm right, judicial norm, material norm, budgetary legislation, budgetary activity.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.92

Н. Є. Міняйло*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри спеціально-правових дисциплін
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського***ПОШИРЕННЯ НАРКОТОРГІВЛІ В УКРАЇНІ
ЯК ПРОЯВ АКТИВНОСТІ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

Постійне зростання світових масштабів наркоторгівлі призводить не лише до збільшення чисельності осіб, які страждають від наркозалежності, а й до зростання злочинності, насилля, загибелі людей, руйнування сімей і нанесення непоправної шкоди здоров'ю. Протягом останніх десятиліть незаконний обіг наркотиків і зловживання ними перетворилися на одну з глобальних проблем людства.

Згідно з даними експертів ООН у світі 1997 р. 200 млн. людей вживали наркотики різного виду, в т.ч.: близько 140 млн. – курили марихуану, кокаїн – 13 млн. людей, героїн – 8 млн. і близько 30 млн. – стимулятори типу амфетамінів [1, с. 15]. На жаль, через двадцять років, станом на 2017 р., експерти ООН фіксують зростання числа людей, котрі вживають наркотики, приблизно до 250 млн. людей.

Сфера незаконного обігу наркотиків характеризується високою прибутковістю операцій, що проводяться за мінімальних витрат. Постійно зростаючий попит на наркотики приносить чималі прибутки організованій злочинності у всьому світі. Експерти ООН оцінюють обіг світового наркоринку приблизно в 400-600 млрд. дол. на рік, що становить близько 8% обігу всієї міжнародної торгівлі. У 2014 р. транснаціональні організовані злочинні групи по всьому світу отримували від однієї п'ятої до однієї третини своїх доходів від продажу наркотиків [2].

У зв'язку з цим злочини, пов'язані з обігом наркотичних засобів, залишаються сьогодні одними з найбільш небезпечних видів кримінальної діяльності організованих груп, злочинних організацій і загрожують безпосередньо засадам суспільства, здоров'ю нації. Це незаконна індустрія з окремими стадіями виробництва, розповсюдження та збуту наркотиків на оптовому і роздрібному рівнях.

Проблема протидії наркозлочинності є однією з найгостріших соціальних і правових проблем України на початку XXI ст. За даними кримінальної статистики, питома вага наркозлочинів протя-

гом останніх п'яти років коливається у межах 13,4-15,4% від загальної кількості злочинів. Органами Національної поліції зареєстровано понад 14 тис. злочинів, вчинених наркоманами, та зареєстровано майже 170 тис. споживачів наркотиків [3].

За даними Міністерства охорони здоров'я, у 2018 р. було зафіксовано 26,260 тис. випадків передозування наркотичними речовинами. Внаслідок передозувань алкоголю і наркотиків померли 3,5 тис. українців.

Стрімкий технологічний та інформаційний розвиток створює надає організованій злочинності нові можливості у забезпеченні незаконного обігу наркотиків. Геополітичне розміщення України зумовлює її постійне використання організованою злочинністю на різних етапах наркообігу.

Питання незаконного обігу наркотиків в різній мірі досліджувалися такими науковцями, як О. Бантишев, А. Бабенко, І. Баклан, В. Бублейник, І. Доброрез, О. Литвак, О. Литвинов, І. Медичкий, А. Музика, Р. Павленко, Ю. Пономаренко, В. Пшеничний, Є. Расюк, Л. Раєцька, С. Сорока, Я. Ступник, В. Тимошенко, О. Шамара та ін.

За експертними оцінками та даними ООН, у період 2009-2014 рр. порівняно з періодом 1980-1997 рр. (особливо післяспеціальної сесії Генеральної Асамблеї по світовій проблемі наркотиків, що відбулася у 1998 р.) загальносвітові показники припинення незаконного обороту опіатів вирости вдвічі. Головним каналом для незаконного обігу героїну залишається «Балканський маршрут», по якому афганські опіати поставляються в Західну і Центральну Європу через Іран (Ісламську Республіку), Туреччину та Південно-Східну Європу. Також дедалі більшого значення набуває «Південний маршрут» (через Пакистан або Ісламську Республіку Іран морем у країни Затоки, Африки (особливо Східну Африку), Південну Азію і меншою мірою Південно-Східну Азію, Океанію і Північну Америку).

Після періоду скорочення поставок у 2008-2012 рр. відбувається активізація незаконного обігу опіатів по «північному маршруту» з Афганістану в сусідні держави Центральної

Азії, Російської Федерації, а незаконні поставки з країн «золотого трикутника» ростуть, головним чином, внаслідок збільшення виробництва опію в М'янмі, розпочатою в 2006 р. Крім того, продовжує зростати обсяг незаконного обороту героїну в Америці: порівняно з періодом 1998-2008 рр. обсяг вилучень героїну і морфіну виріс у середньому з 4 в до 7 тонн на рік в 2009-2014 рр., що узгоджується з даними про зростання виробництва опію в Латинській Америці в ті самі періоди.

Виробництво і розповсюдження наркотиків приносять прибуток на всіх етапах, проте найбільшою вона є, зазвичай, на заключному етапі цього бізнесу. Згідно з недавніми оцінками УНП ООН майже половина доходів від наркобізнесу, одержуваних на основному маршруті незаконного обігу героїну з Афганістану до Європи, утворюється на чотирьох найбільших європейських ринках – у Німеччині, Італії, Сполученому Королівстві та Франції. Проте масштаби незаконної господарської діяльності, пов'язаної з наркотиками, порівняно з законною економікою, зазвичай, є більш значними в країнах – виробниках наркотиків почасти через відносно невеликий розмір їх економіки.

Це особливо помітно за Афганістаном, де загальний обсяг незаконною платною економіки в 2014 р. склав 2,8 млрд. дол. США, що еквівалентно 13% валового внутрішнього продукту цієї країни.

Для відмивання таких незаконних доходів використовується безліч різних каналів: від невеликих за своїми обсягами і децентралізованих операцій, таких як грошові перекази, до складних комбінацій із використанням підставних компаній. Такі види незаконних фінансових потоків мають ключове значення для виживання злочинних груп і становлять серйозну загрозу для сталого розвитку [4].

Найпоширенішим наркотиком у світі залишається канабіс, у 2014 р. його вживали 183 млн. чоловік. На другому місці за ступенем популярності залишаються амфетаміни. Споживання опіатів є менш поширеним, однак саме вони залишаються головними наркотиками, що заподіюють шкоду і підривають здоров'я. Той факт, що на деяких ринках, особливо в Північній Америці, відзначається різке зростання споживання героїну, говорить про те, що героїн і надалі залишається одним з основних наркотиків.

Через наркобізнес такі країни, як Аргентина, Мексика, Колумбія, Венесуела, Бірма, Афганістан, Болівія, В'єтнам та інші наділені ознакою «наркоекономіки». Тут наркодільці настільки тісно влилися в економіку держав, що займають у них не лише впливові, а часто і командні економічні позиції. До наркобізнесу виявляються причетними чиновники усіх рангів [5, с. 255].

Найбільш відомими транспортними вузлами, де перетинаються наркопотоки, які виходять із

країн виробників, є Нігерія, масштабний виробник марихуани з арміями наркокур'єрів, серед яких чимало студентів, а також острів Маврикій в Індійському океані, пов'язаний із Бангкоком, де перетинаються численні міжнародні авіалінії, індустрії туризму.

Окрім країн Латинської Америки як світового монополіста з вирощування коки зі збором урожаю 3-5 раз на рік, лабораторії з виробництва кокаїну виникли і в сусідніх країнах Андського наркотрикутнику (Перу, Болівії, Колумбії), таких як Бразилія і Венесуела. Не останнє місце у наркоторгівельній діяльності займає і Гватемала як вирощувач посівів опійного маку. Ще більшим поставщиком опію і гашишу залишається Афганістан, із багаторічними традиціями їх вживання як знеболюючих препаратів. Саме через ряд нових зовнішніх і внутрішніх факторів, таких як війна, потреба у зброї, розореність і тривалий хаос у країні Афганістан вийшов на світовий ринок обігу наркотиків.

Експерти ООН зазначають, що 80% героїну, що вживається Європою, поставляється з Афганістану [5, с. 255].

Вершину ж айсберга наркоторгівлі посідають колумбійські кокаїнові картелі, які мають повний цикл наркобізнесу у всьому світі, далі йдуть тріади, якудза, «Коза Ностра», «Ла Коза Ностра» – Нью-Йорк і мафіозні групи Східної Європи. У таких країнах, як Афганістан, Болівія, Лаос, М'янма, Перу, Таїланд наркобізнес дає до половини експортних надходжень, витісняючи законне виробництво.

Нерідко наркоторгівці фінансують і сприяють дрібним конфліктам у країнах, тим самим не дають можливості їх мирному врегулюванню, а нестабільність ситуації використовують на власну користь.

Загрози, які несе глобалізація наркобізнесу, підсилюється і зниженням загального віку споживання наркотиків, зокрема синтетичних, і зростанням злочинності як у сфері наркоторгівлі, так і інших злочинів, що руйнує їх економіку. Варто враховувати і той факт, що наркобізнес поєднується з корупцією та проникненням в органи влади й управління.

За оцінками експертів, річне споживання кокаїну в Україні становить приблизно 100 кг. Решта ж наркотику призначена для транспортування до країн Західної Європи. Водночас, незважаючи на всю елітність героїну, в Україні його споживачами є здебільшого забезпечені особи, представники шоу-бізнесу, молодь із заможних родин, тобто соціальні верстви, які можуть заплатити від 100 до 170 дол. за дозу наркотику. Переважна більшість споживачів мешкає в містах-мільйонниках [6].

Розвиток технологій і стрімке зростання числа Інтернет-користувачів, особливо серед неповнолітніх, і надзвичайна мобільність і доступність до системи Інтернет створює наркоторгівцям нову

хвилю можливостей у реалізації наркотовару з мінімальним ризиком.

У 2017 р. в Україні викрили 143 банди, які займалися збутом наркотиків через Інтернет. Вилучили понад 4 тонни наркотичних засобів і психотропних речовин вартістю щонайменше 130 млн. грн. Правоохоронці задокументували 113 фактів організації підпільних лабораторій [7].

Мобільний зв'язок, «темна» мережа дозволяє користувачам анонімно купувати наркотики за допомогою криптовалют, таких як біткоїн. За даними дослідження ООН, починаючи з вересня 2013 по січень 2016 р. спостерігалось збільшення обсягу таких операцій із наркотиками, що склало приблизно 50% на рік. Типовими покупцями є споживачі канабісу, «екстазі», кокаїну, галюциногенів і NPS.

Спектр речовин, доступних на ринку наркотиків, також значно розширився, став більш різноманітним. Виробництво опіуму зростає, а ринок кокаїну процвітає. У 2016 р. світове виробництво опію збільшилося на одну третину порівняно з попереднім роком, і це було викликано головним чином збільшенням врожаю опійного маку в Афганістані. Бентежить і розширення ринку кокаїну, так, у 2013-2015 рр. культивування кокаїнового куща збільшилася на 30%, головним чином, внаслідок збільшення культивування в Колумбії. Після певного спаду з'являються ознаки того, що споживання кокаїну росте на двох найбільших ринках, у Північній Америці та Європі [2].

Геополітичне становище України зумовлює той факт, що держава стала проміжною ланкою в ланцюжку наркоторговців. Раніше наркотрафік організовувався через Західну Африку і Балканський півострів. Але останніми роками Європа почала посилювати боротьбу з обігом наркотиків і вжила серйозних заходів для перекриття контрабандних каналів наркотиків із Західної Африки і Балкан, що використовувалися албанською мафією. Тож колумбійські наркокартелі та афганські опійні королі почали шукати нові шляхи поставок дурману до Європи.

З цією метою вони активно використовують бази Чорного моря, зокрема такі три порти: болгарську Варну, румунську Констанцу й українські Одесу й Іллічівськ. Традиційний героїновий шлях через Туреччину та Кавказький регіон тепер також пролягає через чорноморські порти.

За даними Держприкордонслужби України, у 2017 р. затримано приблизно 900 кг наркотиків, що вчетверо більше, ніж у 2016 р. Тож фактично за останні роки спостерігається суттєве збільшення обсягів незаконного обігу наркотиків. Контрабандисти намагаються сховати наркотичні засоби в різноманітних місцях: у буханці хліба, в колесі, в курячій тушці, в конструкції автомобіля [8].

Усвідомивши всі переваги географічного положення України, наркокартелі влаштовують пере-

валочні бази, лабораторії, у яких переробляють опіати в героїн, фасують його і везуть до Європи, де попит на героїнові наркотики стабільно високий. Україна перетворюється на перевалочну базу контрабандистів, які перевозять кокаїн за маршрутом: країни Латинської Америки – Україна – Придністров'я – Молдова – т. зв. «Трансільванський коридор» – країни Євросоюзу.

Контрабандою кокаїну не обмежується транзит наркотиків через Україну. Так, через нашу країну часто перевозять наркотичні засоби зі східних країн-виробників – марихуану з Казахстану і Киргизії, героїн з Афганістану [9].

В Україні активізували діяльність міжнародні наркосиндикати та зросли масштаби імпорту й споживання наркотиків синтетичного походження з Китаю та Індії. За оцінками міжнародних експертів, якщо донедавна через Україну проходило 5-6% загальноєвропейського наркотичного трафіку, що у грошовому еквіваленті перевищувало 2 млрд. дол. на рік, то сьогодні ці цифри зросли майже вдвічі й дорівнюють відповідно 10% і 4-5 млрд. дол. Йдеться передусім про кокаїн, але значну частку становлять також синтетичні наркотики з Індії та Китаю, афганський героїн. Додамо до цього, що нашою територією також постійно намагаються провозити чималі партії марихуани з країн Магрибу й Африки транзитом через Молдову до Росії.

Якщо за рік в Афганістані виробляють близько 600 тонн героїну, то, за орієнтовними даними, через Україну контрабандою до Європи переправляють 300 тонн. Нині через нашу країну транспортують близько 6% наркотиків, які потрапляють до Євросоюзу, зокрема кокаїну 1-3%. Контрабанду наркотиків здійснюють усіма видами транспорту: приблизно 70% – автомобільним, близько 20% – залізничним і лише 10% – авіаційним (у зв'язку з підвищеними заходами контролю в аеропортах, передусім на міжнародних напрямках).

Крім того, злочинці використовують схеми перевірки маршруту. Відомі випадки, коли злочинці відправляли автомобілі з тайниками, в яких замість наркотиків містилася столова сода, і таким чином відбувалася перевірка надійності каналу.

Азіатський і Близькосхідний героїн переправляється, зокрема, такими каналами: з Бірми і Таїланду до США (Лос-Анджелес і Нью-Йорк) через Китай, Південну Корею, Японію, Океанію; в Європу й інші регіони США через Індію, Пакистан, Афганістан, Таджикистан, Росію, Україну, Білорусь, Польщу; з Туреччини на Україну, далі до Центральної Європи через країни Балтії й у США.

Типовим прикладом такої злочинної організації можна вважати кримінальну співпрацю громадян Екватору (п'ять осіб), Польщі (одна особа) та України (одна особа), котрі організували канал постачання кокаїну з Південної Америки до Євросоюзу та України. Фігурантів справи затримано

завдяки спільно проведеній операції працівниками МВС України, Агентства з боротьби з наркотиками Міністерства юстиції США, Центрального слідчого бюро Головної комендатури поліції Республіки Польща та правоохоронними органами Республіки Еквадор. Спецоперація одночасно проводилася на території України, Польщі та Еквадору. Затримано сімох учасників угруповання. У місті Тернопіль у зловмисників вилучено 30 кг кокаїну, орієнтовна вартість якого на чорному ринку становить більше 6 млн. дол. США [10].

Навесні 2019 р. під час огляду вантажу, що прямував з Ірану до Канади, на території міжнародного аеропорту «Бориспіль» правоохоронці вилучили особливо велику партію наркотичних засобів і психотропних речовин. Зокрема, виявлено майже по 10 кг речовин, що містять у своєму складі амфетамін і гашиш, а також приблизно 20 кг речовини з героїном, вартість яких за цінами «чорного ринку» становить майже 1 млн. дол. США.

Водночас дані офіційної статистики Міністерства внутрішніх справ України свідчать про те, що в Україні показники злочинності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів неухильно знижуються (табл. 1).

Таблиця 1

Статистичні дані щодо стану злочинності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів в Україні за 2007–2018 рр.

Рік	Зареєстровано наркозлочинів	Вчинено ОГ та ЗО	Вилучено наркотичних засобів (грам)	Вилучено психотропних речовин (грам)
2007	63 838	957	14 510 657	10 234
2008	63 666	770	12 326 258	9 711
2009	57 624	949	-	6 538
2010	56 878	896	10 961 801	18 809
2011	51 014	721	9 091 743	22 241
2012	45 322	600	4 995 988	8 457
2013	33 180	490	5 358 372	50 865
2014	30 045	595	3 725 324	105 489
2015	25 325	518	3 315 410	24 817
2016	22 217	119	15 611 817	36 703
2017	27 912	350	4 497 902	117 339
2018	27 007	799	2 613 031,1089	49 372,6812

Водночас із багатьох причин офіційна статистика не відображає реальних масштабів наркотрафіку, а переважна частина заборонених речовин проходить українські терени без значних перешкод.

Здебільшого йдеться лише про транзит кокаїну через територію України, але за законами

розвитку наркобізнесу країна-транспортер наркотику з часом обов'язково перетворюється на країну-споживача. Значна частина кокаїну осідатиме в Україні. Якщо сьогодні кокаїн недоступний для більшості українців через свою дорожнечу, то незабаром він може значно подешевшати, і в Україні виникне проблема кокаїнової залежності нарівні із західними країнами.

Водночас усе частіше виникають прецеденти, коли національні організовані злочинні угруповання самостійно організують транснаціональний канал збуту наркотичних засобів. У 2013 р. співробітники управління по боротьбі з організованою злочинністю ліквідували в Запорізькій області організовану злочинну групу із транснаціональними зв'язками, учасники якої збували амфетамін за кордон [11].

У цій кримінальній сфері виникають і принципово нові транскордонні потоки наркотичних речовин, створюється канал постачання наркотиків за маршрутом «Європа – Україна».

За офіційними статистичними звітами СБУ, за ст. 305 ККУ «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів» ситуація за останні роки є вкрай складною. Статистичні відомості не стільки розкривають проблеми з контрабандою наркотиків в Україні, скільки вказують на прогалини в роботі правоохоронних органів із виявлення вчинених злочинів (табл. 2).

Таблиця 2

Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів протягом 2013–2018 рр.

Рік	Вчинено злочинів	Групою осіб (% відношення)	Особами, які раніше вчиняли злочини (% відношення)
2013	305	29 (9,5%)	26 (8,5%)
2014	150	5 (3,3%)	4 (2,6%)
2015	199	11 (5,5%)	8 (4%)
2016	252	13 (5,1%)	10 (3,9%)
2017	239	14 (5,8%)	12 (5%)
2018	212	8 (3,7%)	8 (3,7%)

А. Бабенко вказує, що територія України характеризується нерівномірним розподілом наркозлочинності. Найвища концентрація злочинності спостерігається у східних і південних регіонах України. Луганська, Дніпропетровська, Запорізька, Харківська, Полтавська, Миколаївська, Херсонська, Одеська області АР Крим, м. Київ і м. Севастополь входять у негативну криміногенну зону. Вони характеризуються високими та дуже високими коефіцієнтами наркозлочинності – у середньому від 120 до 200 злочинів на 100 тис. населення. Західні

регіони – Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Волинська, Рівненська, Хмельницька та Вінницька області, навпаки, входять у позитивну криміногенну зону і характеризуються низькими та помірними показниками кримінальної враженості – у середньому від 30 до 90 злочинів на 100 тис. населення. Для групи регіонів, яку складають частини областей північної та центральної України (Житомирської, Київської, Чернігівської, Черкаської та Кіровоградської), характерний перехідний (середній) тип кримінальної враженості [12, с. 13].

Невтішними є офіційні відомості, згідно з якими за категорією злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів 2013 р. всього було засуджено 18 250 осіб, у 2014 р. – 13 825 осіб, у 2015 р. – 11 434 особи, у 2016 р. – 9 118 осіб, у 2017 р. – 10 851 особа.

За статистичними даними, у 2011-2017 рр. судами найбільше було засуджено осіб, котрі вчинили злочини за ст. 311 ККУ, передбачені її ч. 1, тобто за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання прекурсорів без мети збуту (61,3% від усіх засуджених за цією статтею), тоді як за ч. 2 – за ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або у великих розмірах, або з метою збуту, а також за незаконний збут прекурсорів, було засуджено всього 31,2% від засуджених за цієї статтею, а за ч. 3, тобто за дії, вчинені організованою групою або в особливо великих розмірах, – всього 62 особи, або 7,5% від засуджених.

Тож вістря боротьби правоохоронних органів із незаконним обігом прекурсорів було спрямовано, як і за вчинення злочинів, передбачених ст. 309 ККУ, фактично на осіб, котрі їх незаконно зберігали у невеликих кількостях для виготовлення наркотиків для особистого вживання без мети збуту, а не проти тих, що займалися їх незаконним збутом у великих та особливо великих розмірах, або у складі груп чи організованих злочинних груп, хоча суди демонстрували гуманний підхід до таких осіб, призначаючи міри покарання, не пов'язані з обмеженням чи позбавленням волі.

Як свідчить практика застосування законодавства протидії наркоманії і наркобізнесу в Україні та інших країнах, низькі порогові показники невеликих розмірів наркотичних засобів і психотропних речовин сприяють поглибленню латентності наркоспоживання, збільшенню кількості засуджених осіб за зберігання і вживання наркотиків і, одночасно, розширенню нелегального ринку наркотиків. Так, пониження невеликих розмірів окремих наркотичних засобів ще у 2010 р. сприяло притягненню до кримінальної відповідальності не стільки наркодилерів, скільки наркоспоживачів.

Таким чином, наркаторгівля в Україні залишається одним із найпоширеніших напрямів діяльності організованої злочинності. Використовуючи географічне положення держави, організована злочинність активно виходить на транснаціональний рівень у сфері наркаторгівлі. Особливу стурбованість викликає той факт, що через розвиток технологій і стрімке зростання числа Інтернет-користувачів, особливо серед неповнолітніх, і надзвичайну мобільність та доступність до системи Інтернет наркаторгівці отримують нову хвилю можливостей у реалізації наркотовару з мінімальним для себе ризиком. На фоні зростання числа наркозалежних осіб очевидним стає відсутність цілеспрямованих державних програм і механізмів, спрямованих на зниження активності наркаторгівлі в Україні.

На жаль, офіційні статистичні дані не відображають реального стану наркаторгівлі в країні, що вказує на високу латентність такого виду діяльності організованої злочинності. Тож протидія цьому виду діяльності організованої злочинності вимагає бути більш ефективною та своєчасною, а покарання – невідворотним.

Література

1. Гребенюк А.А., Пасечников А.Ю., Тузов В.В., Егоров В.И. Наркомании начала XX века. Симферополь : Таврия, 2003. 368 с.
2. Всемирный доклад ООН о наркотиках 2017. URL: <https://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2017/June>.
3. Албул С.В., Андрусенко С.В. Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів: тактика проведення окремих слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій: методичні рекомендації. Одеса : ОДУВС, 2018. 100 с.
4. Всемирный доклад о наркотиках. Управление ООН по наркотикам и преступности. 2016.
5. Транснаціональний наркобізнес: Нова глобальна загроза. Москва : «Російська політична енциклопедія» (РОССПЕН), 2002. С. 30-50.
6. Особенности национального наркотрафика. URL: <http://www.segodnya.ua/ukraine/ocobennosti-natsionalnoho-narkotrafika.html>.
7. У 2017 році в Україні викрили 143 банди, які продавали наркотики через інтернет. URL: <http://gordonua.com/ukr/news/society/u-2017-rotsi-v-ukrajini-vikrili-143-bandi-jaki-prodavali-narkotiki-cherez-internet-228963.html>.
8. Збільшення наркотрафіку в чотири рази: голова ДПСУ розповів, скільки наркотиків вилучено на кордоні. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/zbilshennia-narkotafiku-v-chotyry-razy-holova-dpsu-rozpoviv-skilky-narkotyktiv-vylucheno-na-kordoni-165089.html>.
9. Пивовар А. Украина попала под прицел мировой наркомафии. URL: <http://www.bagnet.org/news/ukraine/62575>.
10. Направлены в суд материалы относительно шайки, наладившей международный канал поставки кокаина. URL: http://cripo.com.ua/?sect_id=10&aid=162130.
11. Задержана запорожская преступная группировка, поставившая за границу амфетамина. URL: http://cripo.com.ua/print.php?sect_id=10&aid=159371.

12. Бабенко А.М. Регіональні особливості розподілу наркозлочинності в Україні: деякі шляхи протидії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 20. Ч. 1. Т. 4. С. 12-14.

Анотація

Міняйло Н. Є. Поширення наркоторгівлі в Україні як прояв активності організованої злочинності. – Стаття.

У статті представлено огляд сучасного стану активності організованої злочинності у сфері обігу наркотиків. Сфера незаконного обігу наркотиків характеризується високою прибутковістю операцій, що проводяться за мінімальних витрат. Постійно зростаючий попит на наркотики приносить чималі прибутки організованій злочинності у всьому світі. Стрімкий технологічний та інформаційний розвиток надає організованій злочинності нові можливості у забезпеченні незаконного обігу наркотиків. Геополітичне розміщення України зумовлює її постійне використання організованою злочинністю на різних етапах наркообігу.

Автором надано характеристику наркоторгівлі в Україні. Геополітичне становище України зумовлює той факт, що держава стала проміжною ланкою в ланцюжку наркоторговців. Раніше наркотрафік організувався насамперед через Західну Африку і Балканський півострів. Але останніми роками Європа почала посилювати боротьбу з обігом наркотиків і вжила серйозних заходів щодо перекриття контрабандних каналів наркотиків із Західної Африки і Балкан, що використовувалися албанською мафією. Тож колумбійські наркокартелі й афганські опійні королі почали шукати нові шляхи поставок дурману до Європи.

З цією метою вони активно використовують басейн Чорного моря, зокрема й такі три порти: болгарську Варну, румунську Констанцу та українські Одесу та Іллічівськ. Традиційний героїновий шлях через Туреччину і Кавказький регіон тепер також пролягає через чорноморські порти. Розвиток технологій і стрімке зростання числа Інтернет-користувачів, особливо серед неповнолітніх, надзвичайна мобільність і доступність до системи Інтернет створює наркоторгівцям нову хвилю можливостей у реалізації наркотовару з мінімальним ризиком.

Наведено офіційні статистичні дані щодо протидії обігу наркотиків і результатів діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі. Зроблено висновок, що наркоторгівля в Україні залишається одним із найпоширеніших напрямів діяльності організованої злочинності. Протидія цьому виду діяльності організованої злочинності повинна бути більш ефективною та своєчасною, а покарання – невідворотним.

Ключові слова: наркотики, організована злочинність, контрабанда, протидія, правоохоронні органи.

Summary

Minaiilo N. Ye. The spread of drug trafficking in Ukraine as organized crime activity. – Article.

The article presents an overview of the current state of organized crime activity in the field of drug trafficking. The geopolitical position of Ukraine is due to the fact that the state as become an intermediate link in the chain of drug traffickers. Earlier drug trafficking was organized primarily through West Africa and the Balkan Peninsula. But in recent years, Europe has begun to intensify the fight against drug trafficking and has taken serious measures to stop the smuggling of drug channels from West Africa and the Balkans used by the Albanian mafia. So Colombian drug cartels and Afghan opium kings began to seek new ways of supplying dumpling to Europe. For this purpose, they actively use the Black Sea Basin, including the following three ports: Bulgarian Varna, Romanian Constanta, and Ukrainian Odesa and Illichivsk. The traditional heroin route through Turkey and the Caucasus region now also runs through the Black Sea ports. The development of technologies and the rapid growth of the number of Internet users, especially minors, and extreme mobility and Internet access make drug traffickers a new wave of opportunities for drug products with minimal risk.

Official statistics on counteraction to drug trafficking and the results of law enforcement activities in this area are provided. According to the practice of applying anti-drug and drug trafficking legislation in Ukraine and other countries, low thresholds for small amounts of narcotic drugs and psychotropic substances contribute to increasing the latency of drug use, increasing the number of convicted persons for the storage and use of drugs and, at the same time, expanding the illicit drug market. Thus, the decrease in small sizes of certain narcotic drugs in 2010, contributed to the prosecution of not so much drug dealers as drug users.

Of particular concern is the fact that, due to the development of technologies and the rapid increase in the number of Internet users, especially minors, and extreme mobility and access to the Internet, drug traffickers receive a new wave of opportunities for the sale of narcotics with minimal risk to themselves. On the increase in the number of drug addicts, the lack of targeted government programs and mechanisms aimed at reducing the activity of drug trafficking in Ukraine is obvious.

It is concluded that drug trafficking in Ukraine remains one of the most widespread areas of organized crime. Opposition to this kind of organized crime activity should be more effective and timely, and punishment – in-advertent.

Key words: drugs, organized crime, smuggling, counteraction, law enforcement agencies.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.9

Ю. О. Андрейко*начальник Управління запобігання корупції
Державної служби України з безпеки на транспорті*

ПРОВЕДЕННЯ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ОДЕРЖАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ В КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО ПІДКУП ВИБОРЦІВ

У сучасних умовах складної соціально-економічної ситуації в Україні низка чиновників використовують своє службове становище з метою вимагання й одержання неправомірної вигоди за різні послуги. Нині спостерігається тенденція до активного поширення корупційних злочинів в усіх соціальних сферах, у тому числі й у зв'язку з проведенням виборів у головні інституції держави. З урахуванням того, що одержання неправомірної вигоди має високий ступінь латентності, це ускладнює розкриття (виявлення) та розслідування відповідних кримінальних правопорушень. Особливо це стосується пропозиції, обіцянки, надання або одержання неправомірної вигоди виборцями.

Розслідування прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди досліджували Л.І. Аркуша, О.Ф. Бантишев, І.С. Башмаков, Д.А. Бондаренко, В.І. Василичук, Б.В. Волженкін, А.Ф. Волобуєв, М.В. Джига, В.А. Журавель, Є.П. Іщенко, М.І. Камлик, Я.Ю. Кондратьєв, В.О. Коновалова, В.П. Корж, Я.Є. Мишков, Д.Й. Никифорчук, С.І. Николаюк, В.Л. Ортинський, М.А. Погорецький, О.Я. Светлов, Є.Д. Скулиш, Я.А. Соколова, Р.Л. Степанюк, В.М. Сущенко, О.Ю. Татаров, В.В. Тищенко, О.М. Толочко, В.В. Топчій, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, М.П. Хілобок, В.Ю. Шепітько, М.Є. Шумило, С.С. Чернявський та ін. Водночас питання розслідування одержання неправомірної вигоди учасниками виборчого процесу з урахуванням запровадження кримінальної відповідальності за підкуп виборців у 2014 р. та внесених у 2016 р. змін у ст. 160 Кримінального кодексу (далі – КК) України у вітчизняній криміналістиці залишається малодослідженим.

Під час розслідування прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди учасниками виборчого процесу (підкуп виборця) виникають деякі проблеми, зокрема щодо неправильної кваліфікації корупційних злочинів з підкупу виборців; планування слідчих (розшукових) дій, у тому числі невідкладних і першочергових; збирання під час огляду місця події предметів та речей, які свідчать про наявність протиправних

дій учасників виборчого процесу; не проведення негласних слідчих (розшукових) дій, що стосуються осіб, які організували масові підкупи виборців та ін. [1]. Відповідно, під час чергових виборів Президента України у поточному році лише з січня до травня 2019 р. зареєстровано 47 кримінальних правопорушень про підкуп виборців, з яких по 44 провадження закрито [2].

Тому метою цієї статті є аналіз проведення основних слідчих (розшукових) дій під час розслідування одержання неправомірної вигоди виборцями у кримінальних провадженнях за ст. 160 КК України.

Стаття 160 КК України передбачає кримінальну відповідальність за підкуп виборця, учасника референдуму [3]. Здійснимо криміналістичний аналіз окремих елементів складу злочину, передбаченого цією нормою, зокрема щодо пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди учасниками виборчого процесу. Ці дані є важливими у разі висунення версій та відповідного їм планування проведення слідчих (розшукових) дій, що забезпечує швидке, повне та неупереджене розслідування підкупу виборців.

Засобом вчинення цього кримінального правопорушення є неправомірна вигода. Визначення «неправомірної вигоди» міститься в КК України у примітках до ст. 160, 354, 364-1. Зокрема, у ст. 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» і ст. 364-1 «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» *неправомірною вигодою* визнаються грошові кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав; у ст. 160 – кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує три відсотки розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав [3].

Отже, для кваліфікації дій з підкупу виборця шляхом пропозиції, обіцянки, надання або одержання ним неправомірної вигоди за ст. 160 КК України необхідно встановлювати розмір такої вигоди. Він має перевищувати 3% розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Зокрема, у період з 01.01.2019 до 30.06.2019 такий прожитковий мінімум становить 1853 грн.; 01.07.2019 до 30.11.2019-1936 грн. Відповідно, для кваліфікації діяння за ст. 160 КК України вартість коштів чи іншого майна, переваг, пільг, послуг або нематеріальних активів як предмета неправомірної вигоди має перевищувати: у період з 01.01.2019 до 30.06.2019-55 грн 59 коп.; у період з 01.07.2019 до 30.11.2019-58 грн 08 коп.

Як показав аналіз судової практики, середній розмір неправомірної вигоди, що пропонувався громадянам України на виборах у 2015 р., становив 400 грн. Зокрема, вироком Дніпровського районного суду м. Дніпродзержинська від 13.04.2016 засуджено за скоєння злочину, передбаченого ч. 2 ст. 160 КК України, гр-ку П., яка в день голосування на виборах депутатів у міську раду неподалік виборчої дільниці № 30 висловила пропозицію надати декільком виборцям неправомірну вигоду у вигляді грошових коштів у сумі 100 грн кожному за голосування за конкретного кандидата у депутати в Дніпродзержинську міську раду [4]. На підставі вироку Києво-Святошинського районного суду Київської області Б. визнаний винним у скоєнні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 160 КК України. Під час судового розгляду встановлено, що 25.10.2015 гр-н Б. здійснював підкуп голосів виборців м. Вишневого, пропонуючи по 200 грн кожному у разі голосування на користь одного з кандидатів на посаду міського голови м. Вишневого Києво-Святошинського району Київської області [5]. У деяких інших кримінальних провадженнях про підкуп виборців під час проведення місцевих виборів в Україні 2015 р. неправомірна вигода становила 1000 грн.

Способи вчинення підкупу виборців класифікуються на такі види:

1) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання виборцем для себе чи третьої особи неправомірної вигоди (відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці більше одного разу, голосування за окремого кандидата на виборах або відмова від такого голосування, передання виборчого бюлетеня іншій особі);

2) пропозиція, обіцянка або надання виборцю неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій щодо виборчого процесу (відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці більше одного разу, голосування за окремого кандидата на виборах, кандидатів від політичної партії, місцевої організації політичної пар-

тії або відмова від такого голосування, передача виборчого бюлетеня іншій особі);

3) здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям (їхнім керівникам, власникам, бенефіціарам та ін.) неправомірної вигоди або надання безоплатно певних товарів, робіт, послуг.

Автори науково-практичного коментаря КК України дають визначення всіх складників способу підкупу виборця шляхом пропозиції, обіцянки, надання або одержання неправомірної вигоди. Зокрема, *пропозиція неправомірної вигоди* – це звернення до виборця з приводу готовності передати або надати йому неправомірну винагороду за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права. *Обіцянка надання неправомірної вигоди* – це висловлення виборцю такого наміру з повідомленням про час, місце, спосіб його реалізації. Строк (термін) виконання обіцянки може бути визначений безпосередньо, проте якщо його не встановлено, вона вважається чинною протягом розумного часу відповідно до змісту домовленості. *Надання неправомірної вигоди* – це її передання виборцю за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права. При цьому способи надання можуть бути різними і на кваліфікацію не впливають – безпосередньо, через посередника, поштою, переказом грошей на банківський рахунок тощо. *Одержання неправомірної вигоди* – це прийняття виборцем неправомірної вигоди для себе чи третьої особи за вчинення або невчинення ним в інтересах того, хто надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права, незалежно від фактичного волевиявлення особи та результатів голосування [6, с. 384-385].

Отже, безпосередніми способами одержання неправомірної вигоди виборцем є зустрічні та погоджені дії суб'єктів злочину:

– *ініціатора злочину*, який пропонує, обіцяє або надає виборцю неправомірну вигоду,

– *виборця*, який приймає пропозицію, обіцянку або одержує неправомірну вигоду.

Внаслідок одержання виборцем неправомірної вигоди він може зняти свою кандидатуру на відповідну виборчу посаду; схилити громадянина України, який реалізує активне виборче право, до фальсифікованого волевиявлення, а також член виборчої комісії відмовляється брати участь у її роботі; громадянин відмовляється від участі в голосуванні; голосування на виборчій дільниці відбувається більше одного разу; особа голосує за окремого кандидата на виборах, кандидатів від політичної партії, місцевої організації політичної партії; громадянин України передає свій виборчий бюлетень іншій особі тощо.

Наприклад, у двох кримінальних провадженнях, які розслідувалися у 2015 р., судом встановлено, що до обвинувачених звернувся кандидат у депутати по виборчому округу № 4 з виборів до Затоківської селищної ради Білгород-Дністровського району та запропонував їм за винагороду в розмірі 500 грн змінити місце реєстрації свого проживання та зареєструвати їх за іншою адресою з метою подальшого голосування за нього на виборах до цієї селищної ради [7; 8]. В іншому кримінальному провадженні судом встановлено, що у серпні–вересні 2015 р. до обвинуваченої З. звернулась її донька та кандидат у депутати по виборчому округу № 4 з виборів до Затоківської селищної ради, який запропонував обвинуваченій за винагороду у розмірі 500 грн змінити місце реєстрації свого проживання та зареєструвати його за адресою: Одеська область, Білгород-Дністровський район, смт Затока, вул. Приморська, 63а/3, з метою подальшого голосування за його кандидатуру на виборах [9].

Виявлення засобів і встановлення способів одержання виборцем неправомірної вигоди знаходяться в основі прийняття уповноважено особою рішення про наявність у діянні ознак злочину, передбаченого ст. 160 КК України, та планування проведення слідчих (розшукових) дій.

Отже, критерієм оцінки готовності матеріалів для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) є наявність у них достатніх даних, що вказують на ознаки злочину, передбаченого ст. 160 КК України. Встановлюються час, місце, спосіб та засоби скоєння злочину, заподіяна шкода, особи, які причетні до кримінального правопорушення.

Слідчий здійснює пошук, вилучення, витребування фактичних даних і відомостей про грошові кошти або майно, які були предметом неправомірної вигоди; документи фінансової чи бухгалтерської звітності, певні цивільні та господарські договори, які свідчать про факт одержання неправомірної вигоди; банківські документи про рух коштів на рахунках певних осіб; розрахункові документи, касові ордери, товарні ярлики; накази, розпорядження, постанови, ухвали, інші документи діяльності особи, яка здійснила підкуп виборців.

Відповідно до методичних матеріалів Головного слідчого управління Національної поліції України серед слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у кримінальних провадженнях про підкуп виборця найбільш часто проводяться та є ефективними у доказуванні такі:

- тимчасовий доступ до речей і документів;
- обшук;
- огляд документів;
- допит свідків та підозрюваних;

- проведення судових експертиз;
- негласні слідчі (розшукові) дії [1].

Так, за наявності інформації про одержання виборцем неправомірної вигоди необхідно негайно допитати заявника щодо фактичних обставин скоєння злочину, особи підозрюваного, а також можливих його співучасників; провести детальний огляд місця події відповідно до норм КПК України; надати доручення оперативному підрозділу на встановлення осіб, які здійснюють підкуп виборців шляхом пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди, свідків та очевидців цього злочину, а також осіб, які отримали неправомірну винагороду. Слідчий ініціює проведення негласних слідчих (розшукових) дій з метою документування злочинної діяльності організаторів і виконавців, а також встановлення та доказування вини членів злочинних груп, інших осіб – посередників, підбурювачів, пособників. Також проводяться обшуки, допити свідків злочину, призначаються судові експертизи.

Тимчасовий доступ до речей і документів під час розслідування підкупу виборців є невідкладним заходом забезпечення кримінального провадження, що дає змогу запобігти можливому знищенню й фальсифікації документів, гарантує повноту їх вилучення. Вилучення виборчої документації, інших речей з території виборчої дільниці, службових приміщень, зокрема архівних установ, в яких зберігається виборча документація, інших приміщень може здійснюватись і під час проведення огляду та обшуку. Предмети і документи у цьому разі вважаються тимчасово вилученим майном.

Для повного й усебічного дослідження матеріальних слідів одержання виборцем неправомірної вигоди слідчому варто сконцентрувати увагу на виявленні, вилученні, огляді, дослідженні предмета неправомірної вигоди, правильному використанні у процесі доказування отриманої інформації. Це стосується й огляду таких службових документів, як: списки виборців, бюлетені для голосування, заяви виборців, відкріпні посвідчення, протоколи виборчих комісій про підрахунок голосів або їх копії, списки членів виборчої комісії, списки спостерігачів та довірених осіб кандидатів на виборчій дільниці, складені суб'єктами виборчого процесу акти про порушення виборчого законодавства та ін.

До виборця, який одержав неправомірну вигоду, та хабародавця відповідно до ст. 208 КПК України може бути застосовано *затримання*, у випадках, якщо їх застали під час скоєння злочину або замаху на його скоєння, або якщо безпосередньо після скоєння злочину очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ці особи щойно надали та/або одержали неправомірну вигоду.

Під час затримання підозрюваних в одержанні неправомірної вигоди необхідно провести їх особистий обшук із залученням понятих. Про затримання особи за фактом підкупу учасника виборчого процесу складається протокол, в якому зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини); підстави затримання; результати особистого обшуку; клопотання, заяви чи скарги затриманого, якщо такі надходили; повний перелік процесуальних прав та обов'язків особи, яку затримали. Копія протоколу негайно під розпис вручається затриманому, а також надсилається прокурору. У ситуаціях, коли кримінальне провадження розпочалося у зв'язку з фактом затримання особи з поличним, допитуються насамперед поняті, які були присутні під час проведення огляду предметів неправомірної вигоди, під час вилучення і подальшого огляду цих об'єктів [10, с. 90].

Під час допитів необхідно встановлювати всі обставини кримінального правопорушення, зокрема спосіб підкупу, осіб, які були присутні під час передавання неправомірної вигоди чи були про це поінформовані. У разі одержання виборцем частини винагороди чи пропозиції такої винагороди з'ясувати, коли має відбутися остаточний розрахунок чи виконання обіцянки і у якій формі, за наявності підстав вирішити питання про проведення негласних слідчих (розшукових) дій для документування злочинної діяльності.

Важливою частиною допиту є отримання показань про обставини передачі неправомірної вигоди: де було досягнуто відповідної домовленості, хто ще при цьому був присутній, хто і як визначив суму грошових коштів або інший вид неправомірної вигоди, за яких обставин і як передавалася неправомірна вигода, чи не маскувалося це під законну операцію, якщо так, то яким чином [10, с. 93].

Проведення допитів у цих провадженнях вимагає від слідчих обізнаності у спеціальних виборчих питаннях, що, відповідно, потребує обов'язкової попередньої підготовки. Потрібно здійснювати аналіз законодавства та судової практики щодо розв'язання питань виборчого процесу, велике значення мають і консультації слідчого з фахівцями в галузі виборчого права та суб'єктами виборчого процесу.

Під час допиту свідків у кримінальних провадженнях про одержання виборцем неправомірної вигоди з'ясовують такі обставини:

- що конкретно становить предмет неправомірної вигоди;
- джерело походження коштів для надання неправомірної вигоди;
- коло учасників надання та/або одержання неправомірної вигоди, за які дії (бездіяльність) виборця йому надано майнові й немайнові блага;
- місцезнаходження учасників злочину в момент передавання неправомірної вигоди;

– спосіб життя злочинців, коло їхніх знайомих, час і типові місця їхніх зустрічей;

– про які правопорушення в службовій діяльності учасників злочину або іншої корумпованої особи відомо свідку.

Призначення експертиз у кримінальних провадженнях про підкуп виборців є одним з найважливіших засобів доказування. Типовими криміналістичними експертизами, що проводяться у цій категорії справ, є техніко-криміналістична експертиза документів та почеркознавча експертиза.

До інших експертиз під час розслідування підкупу виборців, належать: судово-хімічні, фотоскопічні, комп'ютерно-технічні, авторознавчі, товарознавчі, судово-економічні експертизи.

Оскільки діяння з підкупу виборця шляхом пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди належать до середнього ступеня тяжкості, під час їх розслідування можливе проведення лише таких негласних слідчих (розшукових) дій, як аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК України), зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК України).

Порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР забезпечується узгоджена робота прокурора (групи прокурорів), слідчого (групи слідчих) і співробітників оперативних підрозділів, яким зазвичай доручають проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні про одержання виборцем неправомірної вигоди.

Слідчий або прокурор звертаються до слідчого судді з клопотанням про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій виключно за результатами отримання доказів, які свідчать про причетність особи (групи осіб) до вчинення підкупу виборців. Підставами для проведення конкретної негласної слідчої (розшукової) дії є наявність відомостей, які потребують перевірки, про одержання виборцем неправомірної вигоди, особу, яка його підкупила (має намір це зробити), з метою підтвердження або спростування відповідної інформації за умови, що в інший спосіб, крім проведення негласної слідчої (розшукової) дії, отримати такі дані неможливо.

Після отримання ухвали слідчого судді на проведення негласних слідчих (розшукових) дій згідно зі ст. 40 КПК України слідчий готує доручення та направляє його разом із клопотанням та ухвалою до оперативного підрозділу органу поліції для виконання. Керівник оперативного підрозділу визначає співробітника, який виконуватиме доручення слідчого. Співробітник на підставі доручення слідчого та ухвали слідчого судді готує відповідні завдання в підрозділі оперативно-технічних заходів чи оперативної служби, направляє його для виконання уповноваженому оперативному підрозділу.

Надалі оперативний працівник згідно зі ст. 252 КПК України за результатами проведення негласної слідчої (розшукової) дії складає протокол, до якого в разі необхідності долучаються додатки. Кожний протокол про результати проведеної негласної слідчої (розшукової) дії з додатками не пізніше 24 годин після його складання передається прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів у кримінальному провадженні про одержання виборцем неправомірної вигоди. У КПК України закріплені відповідні вимоги до оформлення протоколів негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 252 КПК України).

Отже, на підставі вивчення наукових джерел, аналізу слідчої практики ми дослідили головні складові елементи одержання виборцем неправомірної вигоди – засіб скоєння злочину і його способи. Вперше встановлено, що безпосередніми способами одержання неправомірної вигоди виборцем є погоджені дії суб'єктів злочину: ініціатора злочину, який пропонує, обіцяє або надає виборцю неправомірну вигоду та виборця, який приймає пропозицію, обіцянку або одержує неправомірну вигоду. Встановлення цих обставин забезпечить правильне висунення версій та планування проведення слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні про підкуп виборця. Під час розслідування цих видів злочинів основними слідчими (розшуковими) діями та заходами забезпечення кримінального провадження є огляд місця події, огляд документів, обшук, допит заявників, свідків та підозрюваних, проведення судових експертиз; затримання, тимчасовий доступ до речей і документів; негласні слідчі (розшукові) дії (аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж).

Література

1. Алгоритм першочергових слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з порушенням виборчого законодавства при проведенні чергових виборів Президента України 31 березня 2019 року, та особливості їх кваліфікації. Київ : Головне слідче управління Національної поліції України, 2019. 44 с.
2. Єдиний звіт Генеральної прокуратури України про кримінальні правопорушення за січень–квітень 2019 року. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo (дата звернення: 20.05.2019).
3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 13.05.2019).
4. Справа № 209/5175/15-к від 13.04.2016 Дніпровського районного суду м. Дніпродзержинська. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57176886> (дата звернення: 13.05.2019).
5. Справа № 369/5667/16-к від 30.06.2016 Києво-Святошинського районного суду Київської області. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58768071> (дата звернення: 13.05.2019).

6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров, В.К. Гришук, А.В. Савченко та ін.; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 1064 с.

7. Справа № 495/8010/15-к від 09.11.2015 Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53353216> (дата звернення: 13.05.2019).

8. Справа № 495/8009/15-к від 02.12.2015 Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54109033> (дата звернення: 13.05.2019).

9. Справа № 495/8013/15-к від 02.12.2015 Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54109115> (дата звернення: 13.05.2019).

10. Башмаков И. С. Особенности первоначального этапа расследования коррупционных преступлений, совершаемых представителями органов местной власти. Москва : Изд-во «Юрлитинформ», 2007. 152 с.

Анотація

Андрейко Ю. О. Проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування одержання неправомірної вигоди в кримінальних провадженнях про підкуп виборців. – Стаття.

Високий ступінь латентності різних форм пропозиції, обіцянки, надання або одержання неправомірної вигоди дає змогу активно їм поширюватися у всіх соціальних сферах та значно ускладнює розкриття (виявлення) та розслідування відповідних кримінальних правопорушень.

У статті здійснено криміналістичний аналіз окремих елементів складу злочину, передбаченого статтею 160 КК України, зокрема щодо пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди учасниками виборчого процесу. При цьому досліджено основні складники одержання виборцем неправомірної вигоди – засіб скоєння злочину і способи вчинення підкупу виборців. Встановлення цих обставин забезпечить правильне висунення версій та планування проведення слідчих (розшукових) дій, а також є запорукою швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних проваджень щодо пропозиції, обіцянки, надання або одержання неправомірної вигоди. Водночас змістом статті за наслідками аналізу судової практики окремі особливості, проблеми і недоліки, пов'язані з досудовим розслідуванням указаної категорії кримінальних правопорушень, а також відображено порядок взаємодії між слідчим, прокурором та уповноваженим оперативним підрозділом із залученням підрозділів оперативно-технічних засобів та оперативної служби.

Вперше доведено, що безпосередніми способами одержання неправомірної вигоди виборцем є зустрічні та погоджені дії суб'єктів злочину: ініціатора злочину, який пропонує, обіцяє або надає виборцю неправомірну вигоду та виборця, який приймає пропозицію, обіцянку або одержує неправомірну вигоду.

Стосовно викритих (виявлених) фактів підкупу виборців з'ясовано, що під час розслідування фактів одержання виборцем неправомірної вигоди основними слідчими (розшуковими) діями та заходами забезпечення кримінального провадження є огляд місця події, затримання, огляд документів, тимчасовий доступ до речей і документів, обшук, допит заявників, свідків та підозрюваних, проведення судових експертиз, негласні слідчі (розшукові) дії (аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж). При цьому змістом статті відображено

вагомі особливості й основні складники проведення окремих відповідних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у кримінальних провадженнях щодо підкупу виборця, що є найбільш ефективними у процесі доказування.

Ключові слова: слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії, неправомірна вигода, виборчий процес, підкуп виборця.

Summary

Andreiko Yu. O. Investigatory (search) actions in the course of investigating the receipt of unlawful benefit in criminal proceedings against bribery of voters. – Article.

The high degree of latency of various forms of offer, promise, provision or receipt of unlawful benefits enables them to actively spread in all social spheres and greatly complicates the disclosure (detection) and investigation of relevant criminal offenses.

In his article the criminalistics analysis of separate elements of the crime, defined by Article 160 of the Criminal Code of Ukraine, in particular regarding the offer, promise or receipt of unlawful benefit by the participants of the election process has been carried out.

Also the main components of the receipt of unlawful benefit by a voter were investigated – a means of committing a crime and methods of bribing voters.

Establishing these circumstances will ensure the correct nomination of versions and the planning investigatory (search) actions in criminal proceedings on bribing voters, as well as will guarantee a prompt, complete and impartial investigation of criminal proceedings concerning the offering, promising, giving or receiving unlawful benefit.

At the same time, the content of the article resulting from the analysis of legal practice outlines the peculiarities, problems and gaps regarding the pre-trial investigation of this category of criminal offenses, as well as the procedure of interaction between the investigator, the prosecutor and the authorized operational unit with the involvement of units of operational and technical means and operational service.

It has been proved for the first time that the direct ways of obtaining unlawful benefits by the voter are the concerted actions of the subjects of the crime: the initiator of the crime, who offers, promises or gives the voter an unlawful benefit and the voter who accepts an offer, promise or receives the unlawful benefit.

Concerning the exposed (revealed) facts of bribing voters it was found out that in the course of investigating the receipt of unlawful benefit by the voter, the main investigatory (search) actions and measures to ensure criminal proceedings are inspection of the scene, detention, inspection of documents, temporary access to things and documents, search, interrogation of applicants, witnesses and suspects, conducting criminalistics examinations, covert investigatory (search) actions (audio, video surveillance of a person, removal of information from transport telecommunication networks). Also the content of the article reflects the peculiar features and main components of conducting separate relevant investigatory (search) actions and other procedural actions in criminal proceedings against voter bribery that are most effective in the process of proof.

Key words: investigatory (search) actions, covert investigatory (search) actions, unlawful benefit, electoral process, bribery of voters.

УДК 343.948

Д. В. Вітер
аспірант*Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз імені М. С. Бокаріуса***ДО ПИТАННЯ ОЦІНКИ ВИСНОВКУ ЕКСПЕРТА ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ
У СФЕРІ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ**

Під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм експертиза посідає одне із провідних місць у встановленні істини. Це зумовлено тим, що висновок експерта порівняно з іншими доказами має свою специфіку. Незважаючи на те, що висновок експерта – це умовивід, зроблений експертом на основі дослідження наданих матеріалів кримінального провадження із використанням спеціальних знань, він підлягає оцінці слідчим, прокурором, слідчим-суддею, судом тощо, як і інший судовий доказ. Крім того, така оцінка здійснюється ними на основі внутрішнього переконання, яке має ґрунтуватись на повному, всебічному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, як вимагає процесуальне законодавство (ст. 94 КПК) [1].

Оцінку висновку експерта як кінцевого продукту судової експертизи, проведеної під час розслідування злочинів у різних сферах людської діяльності, вивчали такі провідні вчені-криміналісти, як: Н.І. Клименко, В.Г. Гончаренко, М.Я. Сегай, М.В. Салтєвський, Р.С. Белкін, О.Л. Росинська, О.М. Моїсєєв, В.К. Лисиченко, Р.Л. Степанюк, В.Д. Берназ, М.Г. Щербаковський та інші. У ході своїх досліджень вони торкалися застосування спеціальних знань у кримінальному провадженні у формі судової експертизи. Трактують оцінку, у тому числі висновок експерта, як розумової, логічної діяльності пронизує весь процес доказування у науковій літературі, досить обґрунтоване та є загально визнаним [2, с. 66-67]. Однак оцінка висновку експерта під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм досліджена фрагментарно та потребує свого наукового обґрунтування. Також залишаються невирішеними певні питання, пов'язані із розумінням процесів дослідження, перевірки та оцінки висновку експерта під час розслідування цих злочинів, взаємозв'язком та взаємовідношенням цих дій, їх засобами та методами.

Метою статті є виявлення проблем дослідження, перевірки та оцінки висновку експерта під час судового розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм і наведення рекомендацій щодо підвищення ефективності цих дій.

Оцінка доказів тісно пов'язана з їх перевіркою та дослідженням. Формальне визначення цих елементів доказування ускладнюється відсутністю їх

чіткого розмежування, оскільки у дослідження та перевірку доказів деякими науковцями вкладаються однакові оціночні процедури, серед яких: аналіз, з'ясування змісту доказу та одержання інших доказів для перевірки його доброякісності [3, с. 37]. З точки зору інших, перевірка та дослідження пов'язані із реалізацією практичних дій, коли перевірка ведеться як логічними засобами, так і проведенням необхідних слідчих дій, оперативно-розшукових заходів тощо [4, с. 256].

Необхідно зауважити, що оцінка висновку експерта як джерела доказів під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм має відмінності порівняно з аналогічною процедурою оцінки інших видів доказів за цими злочинами, серед яких:

- процес експертного дослідження та отримання фактичних даних експертом, як правило, відбувається за відсутності ініціатора проведення експертизи;

- умовиводи експерта формуються у результаті проведеного дослідження, тому всі процесуальні порушення, які мали місце на етапі підготовки матеріалів для проведення експертизи, можуть привести до недопустимості висновку експерта як джерела доказів;

- результат експертного дослідження завжди є умовиводом, що ґрунтується на спеціальних знаннях, що відсутні в ініціатора проведення експертизи.

Висновок експерта як окремих вид джерела доказів має певні особливості: експерт повідомляє особі, яка призначила експертизу, фактичні дані, встановлені ним особисто під час проведення дослідження в межах поставлених питань на підставі наявних у експерта спеціальних знань; особі, яка ініціювала проведення такого дослідження, для оцінки висновку не обов'язково мати такі самі спеціальні знання, вона не мусить проводити для перевірки висновку будь-які власні дослідження і встановлювати доказові факти; експерт, формулюючи висновок з проведеного дослідження, здійснює оцінку матеріалів експертизи, але така оцінка не є оцінкою доказів, що входить до прерогативи ініціатора експертизи та суду.

Пункт 17 постанови Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 року № 8 зобов'язує суд під час перевірки й оцінки експертного висновку з'ясувати:

- чи було дотримано вимоги законодавства у разі призначення та проведення експертизи;
- чи не склалися обставин, які виключають участь експерта у кримінальному провадженні;
- компетентність експерта і чи не вийшов він за межі своїх повноважень;
- достатність поданих експертові об'єктів дослідження;
- повноту відповідей на порушені питання та їхню відповідність іншим фактичним даним;
- узгодженість між дослідницькою частиною та висновком експертизи;
- обґрунтованість експертного висновку та його узгодженість з іншими матеріалами кримінального провадження [5].

У контексті оцінки висновку експерта розглянемо більш докладно кожний із наведених вище елементів доказування, а саме: дослідження, оцінку та перевірку.

Дослідження висновку експерта найчастіше пов'язують із безпосереднім особистим сприйняттям ініціатора експертизи, як способом ознайомлення, з текстом висновку та наведеним у ньому матеріалом. На переконання М.К. Треушнікова, метою дослідження висновку експерта є з'ясування, пізнання його змісту, витяг відомостей, що містяться в ньому [6, с. 246]. Своєю чергою дослідження висновку експерта створює необхідне підґрунтя для подальшої його перевірки та оцінки.

Метою перевірки висновку експерта є встановлення відповідності отриманих експертом даних, проміжних і кінцевих висновків іншим доказам під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. Така перевірка здійснюється для встановлення доброякісності висновку експерта як джерела доказів і підтвердження достовірності фактичних даних, що отримані судовим експертом у процесі експертного дослідження. Також подібна перевірка має проводитись, коли виникають протиріччя між даними, що містить висновок експерта, та інформацією з інших джерел доказів. За таких умов перевірка може проводитись шляхом збирання нових доказів, які прямо або опосередковано підтвердять чи спростують дані, що містяться у висновку експерта.

Під час оцінки висновку експерта наведені у ньому дані зіставляються з наявними іншими доказами у кримінальному провадженні. Законодавчо визначена (ст. 94 КПК) мета оцінки доказів – встановлення належності, допустимості, достовірності кожного доказу й достатності та взаємозв'язку сукупності зібраних доказів для прийняття відповідного процесуального рішення. Мету оцінки висновку експерта можна розглядати з двох сторін: перша надає можливість використовувати висновок експерта як джерело доказів згідно зі ст. 84 КПК, а інша дає змогу оцінити

самі встановлені експертним дослідженням факти як докази, що є підґрунтям встановлення істини у провадженні щодо злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. З огляду на зазначене, можна погодитись із М.Г. Щербаковським, який визначає оцінку висновку експерта як розумову діяльність, що здійснюється для допустимості його як джерела доказів, а також достовірності, належності, допустимості та доказового значення фактів і обставин, що встановлені експертним дослідженням [7, с. 354].

Необхідно підкреслити, що завданнями оцінки висновку експерта під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм є встановлення:

- правосуб'єктності, компетенції та компетентності залученого експерта;
- обґрунтованості та вмотивованості висновку, що базується на його переконливості, науковій та логічній доведеності підсумкових умовиводів;
- відповідності дійсності встановлених фактичних даних, інакше кажучи, їх достовірності;
- належності встановлених у висновку даних, що передбачає їх об'єктивний зв'язок з обставинами злочину;
- інформативності висновку, а саме обсягу відомостей, що він містить, про фактичні обставини злочину, які підлягають визначенню;
- місця висновку серед інших доказів з урахуванням встановлених експертом даних для конкретного провадження.

Висновок експерта як джерело доказів є поєднанням фактичних даних, що є умовиводами експерта, та формами їх вираження, що є процесуальним актом. Це зумовлює необхідність розрізняти його зміст і форму. Зміст включає підсумковий висновок як обґрунтований результат експертного дослідження, що формується на професійній оцінці експерта. Форма, своєю чергою, пов'язана із відповідністю висновку як джерела доказів вимогам процесуального законодавства. Під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм ці обидва компоненти важливі для визнання висновку експерта доказом. Так, якщо кінцеві результати експертного дослідження визнаються недостовірними, що не базуються на науковому дослідженні, то висновок експерта не береться до уваги як джерело доказів. З іншого боку, незважаючи на об'єктивність та обґрунтованість висновку експерта, недотримання його форми стає причиною невизнання його судовим доказом.

Саме тому необхідно розрізняти оцінку встановлених у результаті експертного дослідження фактів, що відображені у висновку експерта, та оцінку безпосередньо висновку експерта як процесуального акта. У першому випадку відображені у висновку експерта дані необхідно оцінювати шляхом зіставлення їх з іншими зібраними доказами;

визначати ступінь повноти проведеного експертного дослідження, наукової обґрунтованості підсумкових висновків; достовірність отриманих експертом результатів; перевіряється дотримання процесуальних вимог щодо призначення та проведення експертизи. У другому випадку висновок необхідно дослідити ізольовано від інших матеріалів конкретного провадження щодо злочину у сфері фінансування соціальних цільових програм та оцінити правильність проведеного дослідження.

Процесуальне законодавство визначає (ст. 94 КПК) суб'єктів оцінки доказів, серед яких: слідчий, прокурор, слідчий суддя або суд, а також зауважує, що кожний доказ підлягає оцінці з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – для прийняття відповідного процесуального рішення [1]. Поряд із цим у процесуальному законодавстві підкреслено, що правом оцінки висновку експерта наділені всі учасники процесу. Статтею 364 КПК передбачено, що під час судових дебатів обвинувач і захисник вправі оцінювати всі докази в кримінальному провадженні, у тому числі і висновок експерта. Суд може погодитись з оцінкою висновку експерта, яка надана будь-яким учасником процесу, але якщо суд не погоджується із міркуваннями учасників судового процесу щодо висновку експерта, їхня думка про значення умовиводів експерта не враховується.

Узагальнення наукових праць дали змогу дійти висновку, що оцінці висновку експерта притаманна низка положень, які не залежать від виду експертизи, її складності та особи експерта, а саме:

- свобода оцінки, яка означає, що будь-який висновок експерта не має переваг перед іншими доказами та оцінюється, як і всі інші докази у кримінальному провадженні; на оцінку не має впливати, яким експертом проводилась експертиза (стаж роботи, науковий ступінь, вчене звання, є працівником державної спеціалізованої установи тощо);
- повнота оцінки, яка передбачає аналіз: висновку як документа-джерела доказів; всього процесу та результатів експертного дослідження, що дали змогу сформулювати обґрунтовані висновки-умовиводи; процедури призначення та проведення експертизи як слідчої (розшукової) дії в цілому;
- системність оцінки, коли висновок експерта має бути оцінений у загальній системі доказів, серед яких можуть бути усні повідомлення, письмові документи, висновки інших експертиз, результати різноманітних випробувань, речові докази тощо.

Однак у слідчій практиці виникають порушення зазначених принципів оцінки висновку експерта. Так, має місце немотивоване відхилення висновку експерта, умовиводи якого суперечать версії слідчого, що може бути пов'язане із недостатньою кількістю інформації, якою володів ініціатор ек-

спертизи, і для перевірки висновку експерта необхідна додаткова інформація. Крім того, бувають випадки, коли висновок експерта використовують як обов'язкову формальну підставу для прийняття процесуального рішення без залучення іншої інформації для його перевірки та оцінки.

Судова практика свідчить, що здебільшого з усього висновку експерта слідчого та суд цікавлять лише підсумки. Оцінка суб'єктами доказування висновку експерта, як правило, зводиться лише до перевірки повноти цих висновків, їх форми та відповідності іншим доказам конкретного провадження. Ініціатор експертизи і суд здебільшого можуть оцінити лише повноту висновку експерта, перевірити, чи на всі поставлені питання дані відповіді та усвідомити характер цих відповідей. Також вони можуть оцінити дотримання експертом необхідних процесуальних вимог і наявність у висновку всіх необхідних реквізитів.

Тому необхідно підкреслити, що змістом оцінки висновку експерта, як і інших джерел доказів, є визначення його допустимості, автентичності та повноти.

Оцінка допустимості висновку експерта передбачає насамперед встановлення факту дотримання вимог Конституції і кримінального процесуального закону під час призначення та проведення експертизи. Під час оцінки висновку експерта важливим є встановлення правильності його оформлення, наявності усіх передбачених законом реквізитів. Оцінюючи висновок експерта, необхідно визначити, чи були дотримані права обвинуваченого (підозрюваного) під час призначення та проведення експертизи. Забезпечення обвинуваченому можливості реально реалізувати свої права під час проведення експертизи, як свого часу підкреслював М.С. Строгович, – гарантія не тільки забезпечення інтересів самого обвинуваченого, але й успішності і доброякісності проведеної у справі експертизи, достовірності її висновків [8, с. 133]. Якщо постанова про призначення експертизи, а також висновки експертизи були пред'явлені обвинуваченому несвоєчасно, то вирішення питання щодо допустимості такого висновку необхідно вирішувати, виходячи із наявності реальних порушень прав обвинуваченого та можливості їх усунення [9, с. 730].

Оцінка допустимості висновку експерта неможлива без встановлення компетентності експерта. У разі здійснення оцінки відповідності кваліфікації експерта предмету експертизи, інакше кажучи його компетентності, ініціатор експертизи чи суд мають враховувати відомості про освіту, практичний досвід, стаж роботи за фахом, вузької спеціалізації в межах професії експерта, яка свідчить про його компетенцію. Висновок експерта визнається таким, що не відповідає вимогам закону тоді, коли з нього не може бути встановлено, чи

має експерт достатні пізнання, необхідні для проведення дослідження.

Оцінюючи висновки експерта, необхідно враховувати, що на їх допустимість впливає допустимість об'єктів, які досліджував експерт. Тому необхідно погодитись із думкою науковців, які стверджують, що завжди має бути перевірена процесуальна доброякісність об'єктів експертного дослідження. Для цього потрібно насамперед установити, чи був законним спосіб їх одержання. Так, речові докази, документи тощо, які надаються експерту, мають бути вилучені в ході якоїсь слідчої дії (огляду, обшуку, виїмки) чи представлені ким-небудь з учасників процесу або сторонніми особами [10, с. 43]. Якщо такі об'єкти будуть визнані недопустимими, то автоматично втрачає цю властивість і сам висновок експерта.

Окреме місце під час оцінки висновку експерта займає оцінка його автентичності, під час визначення якої необхідно враховувати, що автентичність висновку експерта значною мірою залежить від достовірності наукових знань, які має експерт, обґрунтованості застосованої під час експертизи методики. Однак у судовій практиці непоодинокими є випадки, коли наукова обґрунтованість експертної методики ставиться під сумнів ким-небудь з учасників процесу і стає предметом активного обговорення в судовому засіданні. Такі ситуації найчастіше пов'язані із використанням нових методик або тих, які є застарілими і здебільшого не використовуються.

Під час оцінки обґрунтованості висновку експерта необхідно перевірити, наскільки висновок експерта підтверджується проведеними ним дослідженнями. Слід зауважити, що це майже найскладніший момент оцінки, оскільки особам, які не мають спеціальних знань, дуже важко оцінити дані, якими оперував експерт (наприклад, чи є достатньою виявлена експертом сукупність ідентифікаційних ознак почерку).

Велике значення під час оцінки висновку експерта має встановлення його повноти. Аналізуючи повноту висновку експерта, необхідно звертати увагу на: повноту використання матеріалів, наданих експерту; застосування різних методів дослідження, що доповнюють один одного та необхідні для об'єктивної, науково обґрунтованої відповіді на поставлені питання; ретельного опису у висновку ходу виконаної експертом роботи. Повнота висновку експерта визначається також тим, наскільки докладно описана у висновках проведена експертом робота. Експерт має використати всі матеріали, необхідні для надання правильного висновку. У висновку експерта мають міститися відповіді на всі поставлені запитання або мотивована відмова від відповіді на запитання. Така відмова може бути зумовлена недостатністю матеріалів, представлених на дослідження, некомпетентністю

експерта і, нарешті, відсутністю належних наукових підстав для вирішення цього питання.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що висновки експерта підлягають оцінці, яка є ініціатором експертизи та судом на загальних підставах. Крім того, в контексті оцінки висновку експерта докладно розглянуто кожний з елементів доказування, а саме: дослідження, оцінку та перевірку. Під час оцінки обґрунтованості висновку експерта підкреслена необхідність перевірки, наскільки висновок підтверджується проведеними експертом дослідженнями. Розглянуто та проаналізовано критерії змісту оцінки висновків експерта (допустимості, достовірності та повноти).

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2013, № 9-10, № 11-12, № 13, ст. 88.
2. Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств. Москва. Наука, 1966. 295 с.
3. Михеенко М.М., Молдован В.В., Шибіко В.П. Кримінально-процесуальне право : навчальний посібник. Київ : Вентурі, 1997. 352 с.
4. Берназ В.Д. Доказування за новим КПК України: поняття, структурні елементи. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики* : матер. IV міжн. наук.-прак. конф., присвяченої 95-річчю з дня народж. проф. М.В. Салтєвського (м. Одеса, 2 листопада 2012 р.). Одеса : Фенікс, 2012. С. 256.
5. Про судову експертизу в кримінальних і цивільних справах : Постанова Пленуму ВСУ від 30.05.1997 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-97>.
6. Треушников М.К. Судебные доказательства : монография. Москва : Городец, 1999. 272 с.
7. Щербаковський М.Г. Проведення та використання судових експертиз у кримінальному провадженні : монографія. Харків : В деле, 2015. 560 с.
8. Строгович М.С. Курс уголовного процесса: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву. Москва : Наука, 1970. Т. 2. 516 с.
9. Панько Н.А. Висновок експерта та його оцінка. *Форум права*. 2012. № 1. С. 728–733. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12pnatio.pdf>.
10. Орлов Ю.К. Заключение эксперта как источник выводного знания в судебном доказывании (уголовно-процессуальные, криминалистические и логико-гносеологические проблемы) : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва. 1985. 54 с.

Анотація

Вітер Д. В. До питання оцінки висновку експерта під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. – Стаття.

У статті підкреслено, що висновок експерта як окремий вид джерела доказів у провадженнях щодо злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм має певні особливості та наведено їхній перелік. Звернуто увагу на те, що висновок експерта як джерело доказів є поєднанням фактичних даних, які є умовиводами експерта, та форми їх вираження, що є процесуальним актом, наведено відмінності між його змістом і формою, оскільки ці обидва компоненти важливі

для визнання висновку експерта доказом. Крім того, зауважено, що оцінка висновку експерта як джерела доказів під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм має відмінності порівняно з аналогічною процедурою оцінки інших видів доказів за цими злочинами. Висновки експерта підлягають оцінці особою, яка є ініціатором експертизи, та судом на загальних підставах. У контексті оцінки висновку експерта докладно розглянуто кожний з елементів доказування, а саме: дослідження, оцінку та перевірку. Поряд із цим визначено завдання оцінки висновку експерта під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. Наголошено на необхідності розрізняти оцінку встановлених у результаті експертного дослідження фактів, що відображені у висновку експерта, та оцінку безпосередньо висновку експерта як процесуального акта. Узагальнення наукових праць дали змогу дійти висновку, що оцінці висновку експерта притаманна низка положень, які не залежать від виду експертизи, її складності та особи експерта, а саме: свобода оцінки, повнота оцінки, системність оцінки, та наведена їх характеристика. Підкреслена необхідність під час оцінки обґрунтованості висновку експерта перевірки, наскільки висновок експерта підтверджується проведеними ним дослідженнями. Доведено, що змістом оцінки висновку експерта, як і інших джерел доказів, є визначення критеріїв такої оцінки, а саме: допустимості, автентичності та повноти, наведена їхня розгорнута характеристика.

Ключові слова: висновок експерта, оцінка висновку експерта, проведення дослідження, допустимість, достовірність та повнота висновку експерта.

Summary

Viter D. V. On the issue of assessing the expert's conclusion while investigating crimes in the field of financing social targeted programs. – Article.

The article emphasizes that the expert's conclusion, as a separate source of evidence in criminal proceedings in

the field of financing social purpose programs, has certain features and their list is provided.

Attention is drawn to the fact that the expert's conclusion, as a source of evidence is a combination of factual data which are expert conclusions and the form of their expression that is a procedural act, and differences between its content and form, as these two components are important for the recognition of the conclusion expert evidence.

In addition, it was noted that the expert assessment of the expert's conclusion as a source of evidence while crime investigation in the area of financing social targeted programs has differences compared with the similar procedure for assessing other types of evidence for these crimes. Expert conclusions are subject to assessment by person initiating the examination and the court on a general basis. In the context of assessing the expert's conclusion, each of the elements of evidence, namely research, evaluation and verification, is considered in detail. Along with this, the task of evaluating the expert's conclusion during the crime investigation in the field of funding social targeted programs is outlined. It was emphasized on the need to distinguish between the expert assessment findings as reflected in the expert's opinion and the assessment of the expert's conclusion as a procedural act. The synthesis of scientific works has led to the conclusion that the evaluation of the expert's conclusion is characterized by a number of provisions that do not depend on the type of examination, its complexity and the person of the expert, namely: freedom of assessment, assessment completeness of the evaluation systemacy of, and their characteristics. It is emphasized the need to assess the validity of the expert's conclusion, as far as the expert's conclusion is confirmed by the studies he carried out. It is proved that the content of evaluation of the expert's conclusion, as well as other sources of evidence, is to determine the criteria for such an assessment, namely: admissibility, authenticity and completeness, their expanded description is provided.

Key words: expert opinion, evaluation of expert's conclusion, research performing, admissibility, authenticity and completeness of expert's conclusion.

УДК 343.102: 343.77

М. А. Грига
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЯ СЛІДІВ, ЩО УТВОРЮЮТЬСЯ НА МІСЦІ ВЧИНЕННЯ УМИСНОГО ПОШКОДЖЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

Сліди відіграють значну, а часом і вирішальну роль у формуванні доказової бази у провадженні, адже вони у реальних просторових і часових вимірах відображають індивідуально визначені об'єкти речової обстановки злочину. Значення слідів у цьому сенсі важко переоцінити, зважаючи на те, що будь-яке відображення – це інформація, тобто відомості, які усувають або зменшують невизначеність щодо окремих етапів злочинної діяльності. Тому будь-які матеріальні відображення у навколишньому середовищі можуть використовуватись у судовому пізнанні як надійні джерела доказової інформації.

Працюючи над удосконаленням наявних та розробляючи нові методи, способи і засоби виявлення, вилучення та дослідження слідової інформації, учені-криміналісти зробили істотний внесок не лише у розвиток науки криміналістики у цілому, а й у вирішення проблемних питань, що виникають у процесі розслідування злочинів у цьому напрямі. Зокрема, у межах цієї проблематики здійснювали дослідження такі визначні криміналісти, як: Р.С. Белкін, А.І. Вінберг, В.Г. Гончаренко, Г.Л. Грановський, А.В. Дулов, С.І. Зернов, В.А. Колесник, Ю.Г. Корухов, І.Ф. Крилов, В.К. Лисиченко, Н.П. Майліс, М.В. Салтевський, Г.А. Самойлов, М.Я. Сегай, Д.А. Турчин, Б.І. Шевченко, І.М. Якімов, Н.Я. Якубович та ін.

Для розслідування умисного пошкодження об'єктів електроенергетики вивчення слідової картини, що утворюється на місці скоєння злочину, набуває особливого значення. Необхідно одразу відзначити, що, зважаючи на загальноприйнятий розподіл слідів на ідеальні (показання свідків) та матеріальні (сліди-відображення), у розгляданій категорії проваджень вкрай важливим є дослідження саме останніх. Ця теза зумовлена тим, що такі злочини зазвичай відбуваються поза межами населених пунктів (де здебільшого розміщуються об'єкти електроенергетики), а отже, часто за повної відсутності свідків. Отже, чи не єдиним джерелом інформації під час таких розслідувань виступають матеріальні сліди, виявлені на місці злочину. Варто також додати, що виявлення та вилучення слідів у таких провадженнях також може викликати значні ускладнення, адже вони можуть спотворюватись, по-перше, під впливом

атмосферних явищ (оскільки об'єкти електроенергетики зазвичай локалізуються на відкритому просторі); по-друге, під впливом часу, позаяк представники відповідних енергопідприємств можуть виявляти такі пошкодження через досить тривалий часовий проміжок.

Саме з цих міркувань *метою* статті є визначення комплексу матеріальних слідів-відображень, що утворюються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики, їх аналіз та класифікація.

Зазначимо, що деякі криміналісти досліджують сліди злочину як складник способу його вчинення, інші – відносять «слідову картину» до так званих похідних елементів або вбачають у цій категорії окремий елемент криміналістичної характеристики злочину. Нам видається найбільш обґрунтованою позиція тих учених, які розглядають слідову картину злочину у контексті вивчення способу його скоєння, оскільки ці поняття видаються нам взаємозумовленими. З одного боку, під час виявлення слідів злочину можна дійти висновку про реалізацію підозрюваним певного способу скоєння злочину, і навпаки, інформація про спосіб надає можливість визначити вектори та об'єкти пошуків.

Вивчення кримінальних проваджень за фактами умисних пошкоджень об'єктів електроенергетики дало змогу серед матеріальних слідів, що виявляються здебільшого під час вчинення таких злочинів, виокремити такі групи: 1) матеріально фіксовані відображення – сліди рук, взуття, знарядь, транспортних засобів тощо; 2) предмети і речі, залишені злочинцями на місці події, – пакувальні матеріали (тара), окремі частини викраденого майна, знаряддя злочину, особисті речі; 3) мікрооб'єкти.

Як показує аналіз слідчо-судової практики, найбільш поширеним способом реалізації вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики є відокремлення частин від цілого за допомогою різноманітних знарядь. Тому на місці скоєння злочину можуть залишатися такі групи слідів:

– *сліди натискання (удару)* – утворюються внаслідок зусилля, спрямованого на знаряддя, що тисне на поверхню, а також у разі нанесення ударів по ній. На певних металевих об'єктах

характерними ознаками злому з використанням знарядь ударної дії є сплющення, деформація, стиснення;

– *сліди розпилу (розрізу, розруб)* – виявляються у вигляді спилів, насічок, перекатів і трас лінійної чи дугоподібної форми від виїмок і виступів ріжучої кромки леза;

– *сліди свердління* – становлять наскрізні і глухі отвори у вигляді спіралевидних трас, задирок і шорсткостей металу;

– *термічні сліди* – утворюються внаслідок застосування газозварювального обладнання та локалізуються як безпосередньо в зоні дії на об'єкт, так і поза ним, на навколишніх предметах (поверхнях). Сліди, утворені в зоні термічного розрізу, являють собою напливи металу, шлаків, окалини, оплавлення металу, кольору мінливості (райдужні смуги). На навколишніх предметах утворюються сліди кіптяви [1, с. 76].

Варто зазначити, що під час вчинення умисних пошкоджень об'єктів електроенергетики способами, що супроводжуються проникненням на об'єкт, виникають сліди на запірно-пломбувальних пристроях, пов'язані з порушенням їх цілісності. Так, характерними ознаками перекушування пломбувального тросу і металевих строп є втиснені сліди лез, зустрічне зрушення й ущільнення металу, Х-подібний профіль поверхні поділу або однобічне зрушення з ущільненням і клиноподібний профіль поверхні поділу, траси від дефектів крайок лез [2].

До матеріально фіксованих слідів належать також сліди рук, взуття, транспортних засобів, що є вкрай важливими для визначення кількості злочинців та напрямків їх переміщення. Крім того, за слідами рук людини за певних обставин можна встановити її стать, зріст, вік, функціональні особливості та особливі прикмети (шрами, відсутність пальця та ін.). Оскільки велика частина злочинів, що досліджуються, вчиняється за межами населених пунктів, а отже, на відкритому ґрунті, їхня слідова картина зазвичай містить велику кількість слідів взуття, за якими також іноді можливо визначити стать, вік особи, її особливості, встановити марку (модель) взуття [3, с. 251].

Окремої уваги у контексті досліджуваного питання заслуговують сліди транспортних засобів. Аналіз практики розслідування умисного пошкодження об'єктів електроенергетики показав, що здебільшого злочинці використовують різноманітні транспортні засоби для переміщення на місцевості та перевезення викраденого майна. Йдеться, зокрема, про: автомобілі (39,2%), мотоцикли (мопеди) (16,2%), велосипеди (14,4%), підводи (3,7%) тощо. Практиці відомі випадки, коли для перевезення демонтованих металевих кутників злочинець використав дитячий візок [4], а для перевезення викраденого трансформаторно-

го мастила – автоцистерну [5]. Сліди протекторів шин таких засобів можуть бути виявлені як безпосередньо на місці події, так і на прилеглих територіях та допоможуть ідентифікувати транспортний засіб, що їх залишив. Крім того, під час проведення огляду самого транспортного засобу на ньому (у ньому) також можуть бути виявлені численні сліди: часточки ґрунту з місця події, рештки викрадених складових частин об'єктів електроенергетики, пакувальні матеріали, спеціальне спорядження, знаряддя, інструменти тощо.

Другу групу слідів, що виявляються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики, утворюють предмети і речі, залишені чи випадково загублені злочинцями як безпосередньо на місці злочину, так і на території, що прилягає до нього. Такими предметами є:

– *знаряддя вчинення злочину* – механічного типу: ножівка по металу та полотно до неї, кусачки, ніж, дріль, болгарка, молоток, сокира, домкрат, кліщі-гострозубці, ножиці, розвідний ключ, круглогубці, викрутка, лопата, металевий фланець, мотопомпа, шланги (для злиття мастила). Для термічних розрізів злочинці використовують газозварювальний пальник, різак, електрозварку, автоген, керосиноріз, паяльно-зварювальні олівці. Для підйому на електроопору можуть застосовуватись електромонтажні кігті, спеціальний пасок та рукавиці;

– *залишки пошкоджених елементів об'єктів електроенергетики, пакувальні та ув'язочні засоби, їхні фрагменти* – пакувальна стрічка, плівка, дріт, мішки, пакети, каністри тощо;

– *особисті речі, випадково залишені на місці події*, – недопалки, запальнички, сірники, жувальні гумки (на яких можуть бути виявлені сліди прикусу), елементи одягу, гребінці, носові хустинки, чеки тощо [6, с. 150].

Мікрооб'єкти також входять до комплексу слідів, що залишаються в місцях вчинення і приховування умисного пошкодження об'єктів електроенергетики. Крім того, вони можуть бути виявлені на одязі, засобах вчинення злочину та транспортному засобі злочинців. До таких слідів належать мікрочастинки (стружка, ошурки) пошкоджених елементів об'єкта електроенергетики (які можуть бути виявлені у транспортному засобі, на знарядді злочину, одязі або взутті злочинця) або ж сліди-відшарування із самого знаряддя, які залишаються на місці скоєння злочину. У цю групу входять також запахові сліди та сліди біологічного походження: волосся, сечі, слини, крові. Такі сліди, крім іншого, надають можливість встановити терміни перебування злочинців на місці події, а отже, і час вчинення.

Як уже зазначалося, скоєння злочинів, що вивчаються, супроводжується використанням різноманітних інструментів. Варто відзначити, що злочинці не завжди мають достатні навички їх застосування, а крім того, перебувають у стані

нервового збудження, викликаного обстановкою скоєння злочину. У зв'язку з цим досить часто мають місце різного роду травмування (у тому числі ті, що супроводжуються кровотечею), а у деяких випадках – і летальний результат.

Приклад. 03 жовтня 2013 р. близько 22 год. 30 хв. обвинувачений ОСОБА_2 разом з ОСОБА_3 прибули на поле, що неподалік с. Кутин Заріченського району Рівненської області для того, щоб демонтувати і викрасти електродроти. ОСОБА_3 за допомогою електромонтажних кігтів піднявся на дерев'яну електроопору та за допомогою металевих щипців почав від'єднувати електродріт. При цьому електроопора розкололася та ОСОБА_3 загинув на місці [7].

Крім вищерозглянутих груп слідів, що утворюються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики, хотілося б окремо зупинитися на слідах, виявлення та дослідження яких, на нашу думку, являють особливу актуальність під час розслідування зазначених злочинів. Йдеться про сліди, які свідчать про груповий характер скоєння таких злочинів. Вивчення практики розслідування умисного пошкодження об'єктів електроенергетики засвідчило, що їх більшість (68,1%) вчиняється саме за попередньою змовою групою осіб і, крім того, під час розслідування підозрювані намагаються приховати цей факт, оскільки він впливає на кваліфікацію злочину. Отже, під час проведення огляду місця події необхідно звертати увагу на сліди перебування декількох злочинців на місці вчинення злочину. Зокрема, про скоєння злочину групою осіб можуть свідчити виявлені на місці події сліди рук, ніг та інших частин тіла людини, що різняться за розміром, характером розміщення на предметах та місцевості тощо. Так, під час виявлення слідів пальців рук звертають увагу на їх взаємне розміщення та розбіжності у розмірах і малюнку папілярних візерунків. Аналогічним чином досліджують та оцінюють сліди ніг (взуття) на місці події.

Доволі інформативними у цьому аспекті є також сліди паління: недопалки різних марок цигарок, розбіжності у способі їх прикусу, гасіння, манері докурювати до кінця чи залишати недопалок певної величини – все це може свідчити про належність слідів різним особам [8, с. 151, 152].

Крім того, про скоєння злочину групою осіб можна судити за розміром, кількістю, габаритами, масою та обсягом викраденого. Про це можуть свідчити також сліди переміщення (пересування) громіздких або важких предметів, що не під силу зробити одній людині. Доцільно здійснювати також аналіз знарядь та засобів, що застосовувались під час злочину (важкі та габаритні пристрої для різання металу, знаряддя зламу, демонтажу тощо).

Зважаючи на виняткове значення якісного та ефективного дослідження слідів, що виявляються

на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики, особливо важливим видається залучення спеціаліста під час вилучення матеріалів (зразків) для експертного дослідження. Так, В.В. Ціркаль стверджує, що під час відбирання зразків речовин, рідини, сировини і готової продукції, як правило, має залучатися відповідний спеціаліст. Залежно від призначеної експертизи таким може бути хімік, біолог, товаровознавець певного профілю, інженер-технолог тощо. Спеціаліст допоможе слідчому визначити мету і завдання експертизи, з'ясувати, які речовини і предмети можуть бути порівняльними зразками, їх кількість [10, с. 128].

Нормативно закріплено, що інспектор-криміналіст (технік-криміналіст) виявляє, фіксує, здійснює вилучення та пакування матеріальних об'єктів, які несуть на собі слідову інформацію вчиненого правопорушення; проводить експрес-аналіз за зовнішніми характеристиками вилучених об'єктів (без надання письмового висновку), звертає увагу слідчого на фактичні дані, що мають значення для розслідування обставин кримінального правопорушення; є відповідальним за якісну фіксацію всієї слідової інформації, повноту відображення даних у протоколі огляду та схемі (плані) до нього; надає пояснення слідчому та учасникам слідчих (розшукових) дій з приводу застосування криміналістичної техніки, умов виявлення слідів та інших обставин, які потребують роз'яснення [11].

Таким чином, вивчення інформації про подію злочину завжди здійснюється опосередковано, за залишеними слідами. Закріплені у відповідних процесуальних документах відомості про сліди злочину стають джерелами судових доказів і дають можливість отримати необхідну криміналістично значущу інформацію про способи готування, вчинення і приховування злочину. Ретельний аналіз та дослідження слідової картини, що утворюється на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики, у цьому аспекті набуває особливого значення і, без перебільшення, є однією з умов ефективного розслідування такого виду злочинів, оскільки такі злочини часто відбуваються у віддаленій від населених пунктів місцевості за повної відсутності свідків.

Література

1. Хрусталева В.Н., Трубицын Р.Ю. Участие специалиста-криминалиста в следственных действиях. Санкт-Петербург : Питер, 2003. С. 74-76.
2. Чугунов А.М., Морозов Б.Н. Запорно-пломбировочные устройства и их криминалистическое исследование : учебно-справочное пособие. Саратов : СЮИ МВД России, 2001. С. 74.
3. Шурашкевич В.М. Слідова картина, що утворюється на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики. *Актуальні питання кримінального процесу, криміналістики та судової експертизи* : матеріали міжвідомчої наук.-практ. конф. (Київ, 24 лист. 2017 р.). Київ, 2017. Ч. 2. С. 250-253.

4. Рішення Криворізького районного суду Дніпропетровської області у справі № 195/430/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39296157>.

5. Рішення Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської області у справі № 437/5910/12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39912566>.

6. Шурашкевич В.М. Особливості огляду місця події при розслідуванні умисного пошкодження об'єктів електроенергетики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2018. Вип. 48. Т. 2. С. 148-151.

7. Рішення Заріченського районного суду Рівненської області у справі № 561/983/13-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35896054>.

8. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів злочинів : науково-практичний посібник / За ред. Н.І. Клименко. Київ : ЮрІнком Інтер, 2005. 216 с.

9. Ціркаль В.В. Одержання деяких видів зразків для експертного дослідження з участю спеціалістів. *Право України*. 2003. № 2. С. 127-130.

10. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ МВС України від 6 лип. 2017 р. № 570. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17/page>.

Анотація

Грига М. А. Класифікація слідів, що утворюються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики. – Стаття.

У статті розглядаються матеріальні сліди, що найчастіше виявляються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики. Підкреслюється виняткове значення дослідження таких слідів у подібних провадженнях в умовах неочевидного характеру більшості зазначених діянь. Звертається увага на ускладнення, пов'язані з пошуком та вилученням таких слідів, що виникають внаслідок спотворення слідової картини злочину внаслідок того, що виявлення відповідних пошкоджень об'єктів електроенергетики представниками енергопідприємств відбувається у значному часовому відриві від події злочину, що призводить до втрати важливої криміналістично значущої інформації. Крім того, сліди зникають та видозмінюються під впливом атмосферних явищ з урахуванням розміщення більшості об'єктів електроенергетики на відкритому просторі.

Пропонується класифікація таких слідів на три групи: матеріально фіксовані відображення (сліди рук, взуття, знарядь, транспортних засобів тощо); предмети і речі, залишені злочинцями на місці події (пакувальні матеріали (тара), окремі частини викраденого майна, знаряддя злочину, особисті речі); мікрооб'єкти. В межах дослідження кожної з представлених груп слідів

окреслюється інформація, яку можна отримати під час їх дослідження.

Зважаючи на частий груповий характер вчинення досліджуваних злочинів, акцентується увага на значенні слідів, що свідчать про вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики кількома особами. Надається характеристика таких слідів.

Обґрунтовується необхідність залучення спеціалістів для виявлення та вилучення слідів з місця події з метою якісного та ефективного проведення подальших експертних досліджень.

Ключові слова: умисне пошкодження об'єктів електроенергетики, сліди, класифікація, дослідження, інформація.

Summary

Hryha M. A. Classification of traces formed at the site of deliberate damage to electric power objects. – Article.

The article discusses the material traces that are most often detected at the site of deliberate damage to electric power objects. It is emphasized the importance of studying such traces in proceedings in the non-obvious nature of the overwhelming majority of these acts. Attention is drawn to the complications associated with the search and seizure of traces resulting from the distortion of the trace picture as the detection of the corresponding damage to the objects of the power industry by the representatives of the energy companies takes place in a significant time interval from the crime event, which leads to the loss of an important forensic significance information. In addition, traces disappear and change under the influence of atmospheric phenomena, taking into account the location of the overwhelming majority of electric energy objects in the open space.

It is proposed to classify the trace data into three groups: materially fixed reflections (traces of hands, shoes, guns, vehicles, etc.); objects and things left by the criminals at the scene of the event (packaging materials, certain parts of the stolen property, tools of the crime, personal belongings); microobjects. Within the research of each of the presented groups of tracks, the information that can be obtained during their research is outlined.

Given the frequent group nature of the commission of the crimes under investigation, emphasis is placed on the significance of traces indicating intentional damage to electric power objects by several individuals. The characteristics of such tracks are given.

The necessity of attracting specialists for detecting and removing traces from the scene of the event is substantiated with the aim of qualitative and effective conducting of further expert research.

Key words: deliberate damage to electric power objects, traces, classification, research, information.

УДК 343.132

Ю. М. Мирошніченко
кандидат юридичних наук,
голова Іллічівського районного суду м. Маріуполя Донецької області

ФАКТИЧНІ ПІДСТАВИ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ: ПРОБЛЕМА ДОСТАТНОСТІ

Ухвалення рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД) вимагає наявності певного кола передбачених законом підстав. Висновок суду про відсутність таких підстав має наслідком визнання доказів, отриманих у результаті здійснення НСРД, недопустимими. Тому слідчий (прокурор) перед слідчим суддею, а державний обвинувач перед судом зобов'язані довести наявність відповідних підстав, правильна оцінка достатності яких є запорукою законності й обґрунтованості рішення щодо провадження НСРД і, як наслідок, допустимості одержаних доказів.

Окремим проблемам здійснення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні присвячені дослідження Ю.П. Аленіна, М.В. Багрія, В.В. Луцика, С.О. Гриненка, М.Л. Грїбова, О.М. Дроздова, В.А. Колесника, С.С. Кудїнова, Є.Д. Лук'янчикова, А.В. Панової, М.А. Погорецького, О.І. Полюховича, Д.Б. Сергєєвої, Є.Д. Скулиша, О.С. Старенького, О.Ю. Татарова, В.М. Тертишника, Л.Д. Удалової, Р.М. Шехавцова та інших правників, науковий доробок яких є вагомим, але не вичерпує всієї сукупності проблем застосування НСРД у судовому доказуванні. Не досить дослідженими, зокрема, залишаються питання предмета й меж доказування у провадженні з розгляду слідчим суддею клопотань слідчого (прокурора) про дозвіл на проведення НСРД, джерел використовуваних для цього фактичних даних, а також оцінки їх достатності для ухвалення законного й обґрунтованого рішення.

Мета дослідження визначається актуальністю зазначеної проблеми й полягає у з'ясуванні сутності поняття, позначеного терміном «достатні підстави», як стандарту доказування у разі ухвалення процесуального рішення щодо проведення НСРД.

Процесуальний порядок і умови провадження НСРД регламентовано нормами глави 21 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), вивчення яких привело автора до висновку про те, що ухвалення рішення щодо проведення НСРД можливе за наявності фактичних підстав, якими є отримані з належних процесуальних джерел відомості, котрі підтверджують: 1) наявність події злочину відповідної тяжкості; 2) наявність обставин, що дають підстави підозрювати особу у скоєнні злочину (якщо негласна слідча дія обмежує права конкретної особи); 3) наявність обставин, що вказують на неможливість отримання

відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в інший спосіб; 4) наявність обставин, що свідчать про можливість отримання доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його скоїли.

За буквальною змістом ч. 3 ст. 248 КПК слідчий суддя постановляє ухвалу про дозвіл на проведення НСРД, якщо прокурор, слідчий доведе наявність *достатніх підстав* вважати, що: 1) скоєний злочин відповідної тяжкості; 2) під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії можуть бути отримані докази, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які скоїли злочин. Однак системний аналіз законодавства, що регулює провадження НСРД, показує, що сукупність елементів предмета доказування в такому провадженні зазначеними обставинами не вичерпується і в обов'язковому порядку включає всі вищевказані умови, за наявності яких закон дозволяє проведення НСРД.

Водночас, вказуючи на обставини, що мають бути відомі особам, які приймають певне рішення, і шлях встановлення цих обставин, процесуальний закон не зазначає, який рівень знань про обставини справи має бути досягнутий стосовно кожного рішення, чи досить вірогідного знання про ці обставини, або знання має бути істинним чи достовірним [1, с. 19]. На наш погляд, під «достатніми підставами» слід розуміти сукупність фактичних даних, що дають змогу вважати процесуальне рішення законним і обґрунтованим. При цьому необхідно підкреслити, що поняття «достатні підстави» є оціночним, тому питання про ступінь достатності фактичних даних, необхідних для прийняття того чи іншого рішення, кожен суб'єкт вирішує самостійно, що значно ускладнює як ухвалення такого рішення, так і подальшу оцінку його обґрунтованості. У зв'язку з цим важливим завданням теорії і практики правозастосування є визначення критеріїв оцінки достатності підстав для прийняття проміжних процесуальних рішень, до числа яких належать постанова слідчого, прокурора, ухвала слідчого судді щодо проведення НСРД.

Корисним у цьому сенсі може виявитися досвід інтерпретації судами США четвертої поправки Конституції, покликаної забезпечити охорону особи, житла, паперів і майна від необґрунтованих обшуків і арештів. Відповідно до цієї норми жоден

ордер не має видаватись інакше, як за наявності *достатніх підстав*. Вироблений судовою доктриною США стандарт доказування «достатні підстави», застосований під час прийняття рішень, що обмежують конституційні права громадян, передбачає підставою достатньою, наприклад, для затримання особи наявність обставин, які переконали б розумну й обережну людину в тому, що стався злочин і затриманий причетний до його скоєння. У спеціальних дослідженнях з цього питання відзначається, що достатня підстава виникає на основі «здорового глузду» та фактичного аналізу (оцінки) всієї сукупності фактів та обставин в їх цілісності. При цьому стандарт доказування «достатня підстава» не передбачає абсолютної впевненості. Верховний суд США неодноразово стверджував, що достатня підстава виникає на підставі встановлення «ймовірності», а не впевненості та безсумнівності у необхідності прийняття відповідного рішення. Зазначений стандарт передбачає вищий рівень переконаності у необхідності прийняття рішення, ніж стандарт доказування «обґрунтована підозра», проте набагато нижчий порівняно зі стандартом «поза розумним сумнівом», який необхідний для ухвалення остаточного рішення в кримінальному провадженні [2].

Обґрунтованість рішення не може розглядатися без оцінки достатності доказів для досягнення того рівня знань про обставини справи, який вимагається для цього рішення [3]. У кримінальному провадженні рішення розрізняються як за колом обставин, які складають фактичну основу рішення, так і за рівнем знань про ці обставини, що має бути досягнутий на момент прийняття рішення [1, с. 20]. Оцінка достатності даних для з'ясування обставин виключно процесуального характеру може протікати в ті моменти, коли ще не встановлена їх достовірність. Тому висновки про обставини виключно процесуального характеру ґрунтуються, як правило, на ймовірному знанні [4, с. 58].

Як зазначалось, вирішення питання щодо проведення НСРД належить до так званих проміжних процесуальних рішень, функціональне призначення яких полягає в забезпеченні безперешкодного просування кримінального провадження до досягнення кінцевої мети – вирішення справи по суті. З огляду на характер розв'язуваних при цьому завдань, достовірність висновків щодо обставин, якими обґрунтовуються такі рішення, навряд чи може бути забезпечена наявними на такому етапі кримінального провадження доказами, особливо коли йдеться про можливі варіанти розвитку будь-якого процесу, стовідсотковий прогноз результатів якого неможливий у принципі. Тому ступінь пізнання кола таких обставин має забезпечувати обґрунтоване припущення про наявність підстав для вчинення відповідної дії. Питання достатності цих підстав у кожному конкретному випадку ви-

рішується слідчим, прокурором, слідчим суддею за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на сукупності фактичних даних, які з високим ступенем імовірності свідчать про скоєння злочину певної тяжкості, а також про наявність інших, підтверджених відповідними доказами, обставин, що підлягають доказуванню під час розгляду слідчим суддею клопотання слідчого (прокурора) про надання дозволу на проведення НСРД.

Дослідники стандарту доказування «достатня підстава» звертають увагу ще на одну його особливість – змішаний, «перспективно-ретроспективний», а у деяких випадках суто «перспективний» характер. Якщо доказування у кримінальному провадженні в цілому спрямоване на пізнання події минулого, тобто наділене ретроспективним характером та на стадії досудового розслідування забезпечує отримання ймовірного ретроспективного знання, то стандарт доказування «достатня підстава» більшою мірою спрямований на доказування ймовірності настання певної події у майбутньому та забезпечує отримання ймовірного перспективного знання у кримінальному провадженні [2]. Останнє стосується, зокрема, оцінки слідчим суддею ймовірності отримання в результаті проведення НСРД доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його вчинили. Позитивний висновок судді з цього приводу є обов'язковою умовою ухвалення ним рішення про дозвіл на проведення НСРД.

Однак для того, аби передбачити перспективи досягнення поставлених цілей і оцінити можливі наслідки прийнятих рішень, не досить володіти знаннями в галузі доказового права та теорії доказів, де цьому аспекту пізнавальної діяльності досі не приділяється належної уваги. Доказова діяльність розглядається тут переважно як процес ретроспективного пізнання обставин, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. Для обґрунтованого передбачення майбутнього необхідні навички ситуативного мислення, криміналістичного аналізу і, зрештою, криміналістичного прогнозування, теорія якого сформувалася й успішно розвивається в рамках науки криміналістики.

Не вдаючись до детального розгляду основних положень криміналістичної теорії прогнозування, відзначимо, що необхідне для прийняття рішення про проведення слідчої дії оперативне прогнозування, яке Р.С. Белкін називає емпіричним передбаченням, базується на актуальній інформації про криміналістичну ситуацію, про осіб, які проходять у справі, а також на досвіді, теоретичних знаннях і практичних навичках суб'єкта прогнозування, його професійній інтуїції. Змістовна сторона емпіричного передбачення являє собою ймовірне знання, гіпотезу. Однак її не можна розглядати як здогадку або припущення. Емпіричне

передбачення відрізняється від них наявністю обґрунтовуючого знання. У логічному плані в наявності індуктивний умовивід: з достовірних посилок (обґрунтовуючого знання) робиться ймовірний висновок – зміст передбачення [5, с. 145-162]. Таким чином, для прийняття рішення про проведення НСРД необхідна достатня сукупність фактичних даних, яка з високим ступенем імовірності підтверджує наявність усіх обставин, що входять до предмета доказування в такому виді провадження і дає змогу прийняти єдино можливе для цього етапу досудового розслідування рішення.

Приймаючи рішення про достатність підстав для надання дозволу на проведення НСРД, слідчий суддя мусить оцінити всю сукупність наявних у слідчого фактичних даних, переконатися в тому, що вони не суперечать один одному та іншим матеріалам кримінального провадження і є достатніми для ймовірного висновку щодо наявності таких підстав. Водночас слідчий суддя не оцінює допустимість і достовірність наведених слідчим (прокурором) на обґрунтування свого клопотання доказів, якщо тільки їх недопустимість або недостовірність не є для нього очевидною без додаткової перевірки, яка вимагає безпосереднього дослідження доказів, що унеможлиблюється специфікою та часовими рамками такого виду провадження. Негативні наслідки дефектності доказової бази, на підставі якої надавався дозвіл на проведення НСРД, відносяться на рахунок сторони обвинувачення. Виявлення її недоліків може виключити можливість використання результатів НСРД під час судового розгляду, що підкреслює необхідність оцінки, а за необхідності й перевірки судом обґрунтованості рішення щодо проведення НСРД.

В юридичній літературі правильно звертається увага на непоодинокі рішення судів, у яких не беруться до уваги докази, що були отримані в результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях про злочини, які на початковому етапі розслідування кваліфікувалися як тяжкі або особливо тяжкі, а після проведення НСРД та розсекречування їх результатів були перекваліфіковані на кримінальні правопорушення середньої тяжкості, під час розслідування яких проводити НСРД неправомірно з огляду на приписи ст. 89 КПК [6]. Відмінну від попередньої матеріально-правову оцінку кримінальне правопорушення може отримати й за наслідками судового розгляду справи, однак ця обставина сама по собі не є безумовним свідченням недопустимості доказів, отриманих у результаті НСРД, оцінка яких вимагає зваженого підходу. Отже, обґрунтованою видається позиція, висловлена А.В. Пановою, згідно з якою, якщо на момент проведення НСРД існували достатні підстави для обґрунтованого припущення щодо вчинення особою діяння, яке кваліфікується відпо-

відно до закону про кримінальну відповідальність як тяжкий або особливо тяжкий злочин, а у разі проведення подальшого досудового розслідування кваліфікацію було змінено на таку, що передбачає відповідальність за злочин середньої тяжкості, то фактичні дані, отримані в результаті проведення НСРД, можуть бути допустимими доказами в такому кримінальному провадженні. Якщо ж на момент проведення НСРД достатні підстави для кваліфікації діяння як тяжкого чи особливо тяжкого злочину не існували (кваліфікація була помилковою або свідомо «завищеною»), отримані в їх результаті фактичні дані не можуть бути визнані допустимими доказами [7]. Наведе переконливо доводить необхідність оцінки судом, який розглядає справу по суті, достатності підстав для ухвалення рішення про надання дозволу на проведення НСРД. Процесуальне рішення щодо проведення НСРД буде обґрунтованим за умови, що в матеріалах кримінального провадження маються достатні з точки зору розсудливого та неупередженого спостерігача докази, сукупність яких з великою долею вірогідності підтверджує: 1) факт скоєння злочину відповідної тяжкості; 2) обставини, що дають підстави підозрювати особу у скоєнні злочину, якщо слідча дія проводиться щодо конкретної особи; 3) неможливість отримання відомостей про злочин та особу, яка його скоїла, в інший спосіб; 4) можливість досягнення мети НСРД – отримання доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його скоїли.

Література

1. Аленін Ю.П., Гловюк І.В., Пожар В.Г. Прийняття процесуальних рішень за новим кримінальним процесуальним законодавством України : навчально-методичний посібник. Одеса, 2012. 138 с.
2. Павлишин А.А., Слюсарчук Х.Р. Стандарт доказування «Достатня підстава»: тлумачення Верховного суду США та національна практика застосування. *Правова позиція*. № 1 (20), 2018. С. 103-110.
3. Лупинская П.А. Достаточная совокупность доказательств как гарантия законности решений. *Гарантии прав личности в социалистическом уголовном праве и процессе*. Вып. 4. Ярославль, 1979. С. 48-53.
4. Кудин Ф.М., Костенко Р.В. Достаточность доказательств в уголовном процессе : монография. Краснодар, 2000. 160 с.
5. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. *Злободневные вопросы российской криминалистики*. Москва, 2001. 240 с.
6. Татаров О.Ю. Інститут негласних слідчих (розшукових) дій: проблеми протидії злочинності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 25-32.
7. Панова А.В. Особливості оцінки допустимості фактичних даних, отриманих у результаті негласних слідчих (розшукових) дій, як доказів у кримінальному провадженні. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 1. С. 132-139.

Анотація

Мирошніченко Ю. М. Фактичні підстави негласних слідчих (розшукових) дій: проблема достатності. – Стаття.

Стаття присвячена з'ясуванню сутності поняття, позначеного терміном «достатні підстави», як стандарту доказування у разі ухвалення процесуального рішення щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій. З огляду на характер розв'язуваних при цьому завдань, достовірність висновків щодо обставин, якими обґрунтовуються такі рішення, навряд чи може бути забезпечена наявними на цьому етапі кримінального провадження доказами, особливо коли йдеться про можливі варіанти розвитку будь-якого процесу, стовідсотковий прогноз результатів якого неможливий у принципі. Тому ступінь пізнання кола таких обставин має забезпечувати обґрунтоване припущення про наявність підстав для вчинення відповідної дії. Питання достатності цих підстав у кожному конкретному випадку вирішується слідчим, прокурором, слідчим суддею за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на сукупності фактичних даних, які з високим ступенем імовірності свідчать про скоєння злочину певної тяжкості, а також про наявність інших, підтверджених відповідними доказами, обставин, що підлягають доказуванню під час розгляду слідчим суддею клопотання слідчого (прокурора) про надання дозволу на проведення НСРД.

Процесуальне рішення щодо проведення НСРД буде обґрунтованим за умови, що в матеріалах кримінального провадження мають достатні з точки зору розсудливого та неупередженого спостерігача докази, сукупність яких з великою долею вірогідності підтверджує: 1) факт скоєння злочину відповідної тяжкості; 2) обставини, що дають підстави підозрювати особу у скоєнні злочину, якщо слідча дія проводиться щодо конкретної особи; 3) неможливість отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в інший спосіб; 4) можливість досягнення мети НСРД – отримання доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його скоїли.

Ключові слова: кримінальне провадження, доказування, негласні слідчі дії.

Summary

Miroshnichenko Yu. M. The factual grounds of secret investigative (search) actions: problem of sufficiency. – Article.

The article is devoted to the clarification of the essence of the concept, denoted by the term «sufficient grounds», as a standard of proof when adopting a procedural decision to hold secret investigation (search) actions. Given the nature of the tasks to be solved, the reliability of the conclusions on circumstances that justify such a decision can hardly be secured with evidence available at this stage of criminal proceedings, especially when it comes to possible options for the development of any process, one hundred percent forecast of the results which is impossible in principle. Therefore, the degree of knowledge of the circle of such circumstances should provide a reasonable assumption that there is reason for appropriate action. The question of the sufficiency of these grounds in each particular case is decided by the investigator, the prosecutor, the investigating judge according to their inner conviction, based on a totality of factual data, which with a high degree of probability, testifies to the committing a crime of a certain gravity, as well as the presence of other circumstances, which are subject to proof when considering the investigator's petition of the investigator (prosecutor) to grant permission to hold secret investigative (search) actions.

A procedural decision to hold confidential investigative (search) actions will be justified, provided that the materials of the criminal proceedings have sufficient evidence from the point of view of the prudent and impartial observer, the totality of which with a high degree of probability confirms: 1) the presence of a crime of the corresponding severity; 2) the presence of circumstances which give grounds for suspecting a person in committing a crime (if the secret investigative action restricts the rights of a particular person); 3) the presence of circumstances indicating the inability to obtain information about the crime and the person who committed it, in another way; 4) the presence of circumstances indicating the possibility of achieving the objective of secret investigative (search) action – obtaining evidence that, alone or in combination with other evidence, may be essential for clarifying the circumstances of the crime or establishing those, who committed it.

Key words: criminal proceedings, evidences, secret investigative actions.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.2

Я. М. Костюченко
кандидат юридичних наук, адвокат,
докторант кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТОРГІВЛІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМИ КРАЇНАМИ

Однією з важливих рис нашого часу є підвищення взаємозалежного зв'язку економічних систем, що мають різні країни, процес переходу від інтернаціонального господарства до глобалізаційних явищ у виробництві і фінансовому середовищі. Разом із цим відбувається все більше залучення держав до чинної структури міжнародних торговельних зв'язків. Перед ними постають можливості покращення зовнішньоторговельних зв'язків за рахунок оптимального застосування сильних сторін поділу праці на світогосподарському та міжнародному рівнях. Країнами, які розташовуються в усіх світових регіонах, економічними об'єднаннями формуються свої моделі зовнішньої торгівлі, що відповідають сучасним глобалізаційним явищам та міжнародній економічній регіоналізації.

Дослідженню цього питання свою увагу присвятили такі науковці, як: А. Канов, К. Солонінко, К. Пугачова, О. Кочергіна, А. Адаров, І. Товкун, В. Прокопенко, С. Ковальчук, Я. Дербеньова, І. Проценко, Т. Богдан, І. Журба, О. Березньова, С. Сюта, А. Босак, К. Ковач та ін. Разом із тим подальше дослідження у напрямі розвитку правового забезпечення міжнародної торгівлі не втрачає актуальності.

Основною метою цієї статті є з'ясування особливостей правового забезпечення торгівлі між Україною та європейськими країнами.

В умовах сучасного світу найбільш впливовою рушійною силою розвитку економіки є різні форми міжнародної торгівлі, яка охоплює сферу міжнародних економічних відносин і представлена сукупністю зовнішнього обміну товарами, послугами, інтелектуальною власністю з іншими країнами.

Для міжнародної торгівлі характерним є існування світового ринку, який є сферою формування товарно-грошових відносин між низкою країн, що базується на засадах міжнародного поділу праці та низці інших виробничих чинників. Товар, який реалізується в межах світового ринку, є своєрідним інформаційним інструментом, оскільки

несе в собі відомості про величину сукупного попиту та пропозиції у світі. З огляду на це країни можуть здійснювати аналіз та оцінку параметрів виробленої продукції порівняно з міжнародними нормативами та стандартами якості.

Кожна країна, беручи участь у процесі міжнародної торгівлі, набуває статусу продавця, тобто торгівля здійснюється між окремими країнами, які обмінюються зустрічними потоками товарів і послуг, а саме: вивезення (експорту) та ввезення (імпорту).

Посилення і прискорення міжнародних інтеграційних процесів ставить перед економікою України низку питань і завдань. Насамперед важливо підкреслити: країна потребує адекватної економічної глобалізації політики у сфері міжнародної економічної діяльності. Глобальна економіка вимагає дуже зваженої зовнішньоекономічної політики, яка підтримується міжнародними фінансово-економічними інститутами і відповідає національним інтересам України [3].

Об'єктивна необхідність інтеграції України у світове господарство і розвитку її міжнародних економічних відносин безпосередньо походить насамперед з потреб використання в національній системі відтворення міжнародного поділу праці для прискорення переходу до ринкової економіки з метою розвитку країни і зростання багатства суспільства. Така необхідність спрямована на формування ефективної структури економіки країни. Зовнішньоекономічні зв'язки у процесі інтеграції України у світове господарство охоплюють також комплекс розв'язуваних спільними зусиллями екологічних проблем. Зрештою, розвиток зовнішньоекономічних відносин відкриває додаткові можливості для створення належних умов щодо задоволення життєвих потреб народу України. Поряд з об'єктивною необхідністю інтеграції України у світове господарство і розвитку її зовнішньоекономічних відносин є об'єктивні можливості для таких процесів. До них насамперед належить економічний потенціал нашої країни, що дає підставу для участі в міжнародному поділі праці [4].

Інтеграція України у світове господарство можлива різними, але водночас взаємопов'язаними шляхами через активну та ліберальну зовнішньоекономічну політику та формування середовища, сприятливого для іноземного підприємництва й інвестування та транснаціоналізації високомонополізованих підприємств, також через укладання двосторонніх міждержавних економічних угод та участь у багатосторонніх міжурядових переговорах, шляхом інтенсифікації східноєвропейських інтеграційних процесів та формування передумов інтеграції в західноєвропейські інтеграційні структури [1].

Європейська асоціація вільної торгівлі (ЄАВТ) – це організація вільної торгівлі, що об'єднує митні території Республіки Ісландія, Князівства Ліхтенштейн, Королівства Норвегії та Швейцарської Конфедерації. Процедуру приєднання до ЄАВТ урегульовано статтею 56 Конвенції про ЄАВТ. Будь-яка держава може приєднатися до Конвенції і, таким чином, стати повноправним членом ЄАВТ після того, як Рада ЄАВТ прийме рішення про схвалення такого приєднання. Рішення Ради ЄАВТ про прийняття нової країни-члена до складу організації (так звані «інструменти вступу») передається на зберігання в Депозитарій, який є підрозділом Секретаріату ЄАВТ. У повноваження Депозитарію, окрім зберігання документів, входить також сповіщення всіх країн-членів ЄАВТ про прийняття до складу Організації нового члена. Угоду про вільну торгівлю між Україною і ЄАВТ було підписано 24 червня 2011 року й ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)» від 7 грудня 2011 р. Згідно із цим Законом Угода набула чинності з 1 червня 2012 року [2]. Крім Угоди про вільну торгівлю між Україною і ЄАВТ, було підписано і договори про можливість вільної торгівлі у сільськогосподарській галузі між такими країнами, як Україна і Норвегія, Україна і Швейцарія, Україна та Ісландія; ці три договори – невід'ємна частина першої Угоди. До головних цілей створення Зони вільної торгівлі для України належать [5]:

- поступова та взаємна лібералізація торгівлі товарами відповідно до статті XXIV Генеральної угоди про тарифи та торгівлю 1994 року (ГАТТ 1994);

- лібералізація торгівлі товарами на основі узгоджених положень відповідно до митних процедур і процедур визначення походження товарів, технічних стандартів, регламентів та процедур оцінки відповідності, санітарних та фітосанітарних заходів, захисту прав інтелектуальної власності і т.п.;

- взаємна лібералізація торгівлі послугами відповідно до статті V Генеральної угоди про торгівлю послугами (ГАТС);

- покращення інвестиційного клімату;

- лібералізація здійснення поточних платежів та руху капіталу згідно із зобов'язаннями у рамках міжнародних фінансових організацій з приділенням відповідної уваги до забезпечення стабільності національної валюти;

- забезпечення прозорості та передбачуваності регулювання внутрішнього ринку України згідно з європейськими та міжнародними стандартами;

- наближення внутрішньої політики України, зокрема у сфері конкуренції, корпоративного управління, захисту прав інтелектуальної власності, державних закупівель тощо, до загальноприйнятих правил міжнародної торгівлі та європейської практики.

Можливі ризики для України у разі створення Зони вільної торгівлі з ЄС [5]:

1. У короткостроковій перспективі – необхідність залучення значних ресурсів, у т.ч. фінансових, для забезпечення адаптації та імплементації нових актів законодавства.

2. Посилення конкурентного тиску на внутрішньому ринку України.

3. У короткостроковій перспективі – втрати для окремих галузей промисловості України через низький рівень їх конкурентоспроможності.

4. Зростання рівня структурного безробіття у короткостроковій перспективі.

5. Витіснення національного виробника з внутрішнього ринку.

6. Зростання негативного для України сальдо двосторонньої торгівлі через погіршення структури експорту у зв'язку із переорієнтацією вітчизняних експортерів з експорту готової продукції на експорт сировини та напівфабрикатів.

7. Дефіцит вітчизняних товарів на внутрішньому ринку у зв'язку з експортною переорієнтацією виробників.

8. Брак коштів та необхідність пошуку партнерів і інвесторів з метою модернізації виробництва.

9. Необхідність переоснащення та зміни технологій виробництва.

10. Обмеженість можливості надання захисту «молодим» галузям, які ще не досягли належного рівня конкурентоспроможності та потребують державної підтримки.

11. Зниження конкурентоспроможності національної сільськогосподарської продукції на внутрішньому ринку у зв'язку з наявністю потужної системи державної підтримки сільського господарства ЄС.

12. Зниження попиту на сільськогосподарську техніку національного виробництва.

Незважаючи на низку вищезазначених ризиків, за інформацією, наданою Держстатом України, упродовж 2018 р. Євросоюз – ключовий торговий партнер України, питома вага торгівлі продукцією та послугами становить 41,1% загальної торгівлі України (див. табл. 1).

Таблиця 1
Торгівля товарами та послугами
України та ЄС у 2017–2018 р.

	2017 р. (млн дол. США)	2018 р. (млн дол. США)	Зміни, 2018/2017	
			млн дол. США	%
ЗТО з ЄС	43 487,8	49 317,1	5 829,3	113,4
Експорт до ЄС	20 157,6	23 032,0	2 874,4	114,3
Імпорт з ЄС	23 330,2	26 285,1	2 954,9	112,7
Сальдо	-3 172,6	-3 253,1	-80,5	102,5

Джерело: за матеріалами [6]

Протягом цього періоду загальний обсяг торгівлі товарами та послугами між Україною та ЄС становив 49 317,1 млн. дол. США. У 2018 р. обсяги українського експорту до країн ЄС (28 країн) становили 23 032 млн. дол. США, що на 14,3% перевищило показник попереднього року. Імпорт з країн ЄС (28 країн) у 2018 р. дорівнював 26 285,1 млн. дол. США, що на 12,7% перевищило показник за відповідний період попереднього року. У двосторонній торгівлі зберігалася негативне сальдо у розмірі 3 253,1 млн. дол. США [6].

Найбільшими торговельними партнерами України серед країн ЄС у 2018 р. були: Німеччина (18,1%), Польща (14,7%), Італія (9,8%), Угорщина (6,1%), Нідерланди (5,5%), Велика Британія (5,1%), Франція (4,6%). Головними імпортерами української продукції протягом звітного періоду були: Польща (14,9%), Італія (11,9%), Німеччина (11,3%), Нідерланди (7,8%), Угорщина (7,4%), Іспанія (6,2%), Велика Британія (4,9%). У експорті з ЄС до України переважали такі країни, як Ні-

меччина (24,2%), Польща (14,5%), Італія (7,9%), Франція (6,1%), Велика Британія (5,3%), Угорщина (5,0%), Чехія (4,1%), Нідерланди (3,5%) [6].

Відповідно до Угоди з 1 січня 2012 р. Україною було скасовано всі імпортні мита та відповідні оподаткування та збори на імпорт, окрім винятків. Товари, які мають окремі графіки пониження імпортних мит, переважають у загальному обсязі імпорту із держав ЄАВТ до України. Всього Угодою визначено п'ять різних моделей, які передбачають зменшення імпортного тарифу залежно від групи товарів. Це супроводжується лінійним зниженням імпортного митного тарифу упродовж двох, трьох, п'яти, семи або 10 років.

Важлива роль в Угодах про ЗВТ між Україною і ЄАВТ належить домовленостям про те, що ввізні мита мають бути взаємно знижені або скасовані. На рис. 1 наведена динаміка зниження ввізних мит, що діють на окремі категорії товарів відповідно до Угоди.

Як бачимо, спостерігається значне зниження ставки мита станом на 2018 рік, при цьому до 2021 року спостерігається збереження такої тенденції. При цьому з 1 червня 2012 року було скасовано імпортні мита, що поширювалися на 93,3% тарифних груп для нашої держави з боку держав, що входять до Європейської асоціації вільної торгівлі, відразу ж після набуття чинності Угодою.

Угода щодо вільної торгівлі між нашою країною і державами-членами ЄАВТ має доповнення у вигляді трьох угод, укладених у сільськогосподарській галузі: Угода про сільське господарство між Україною та Королівством Норвегія, Угода про сільське господарство між Україною та Ісландією та Угода про сільське господарство між Україною та Швейцарською Конфедерацією. Перелік домовленостей

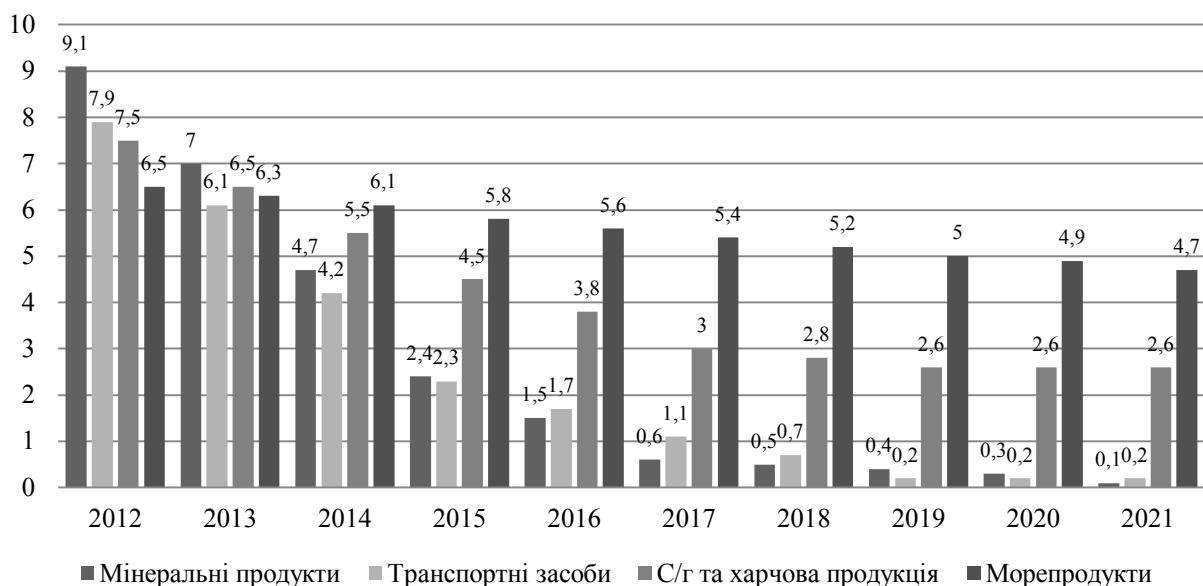


Рис. 1. Динаміка зниження ввізних мит для окремих категорій товарів відповідно до Угоди

Джерело: за матеріалами [2]

у сільськогосподарському сегменті між Королівством Ліхтенштейн і Україною урегулює Угода про сільське господарство між Україною і Швейцарською Конфедерацією. Угоди стосовно сільськогосподарства є складником документації, на базі якої була утворена зона вільної торгівлі між Україною та країнами, що мають членство в ЄАВТ.

Кожна з трьох Угод між Україною і країнами-членами ЄАВТ має подібну структуру: основна частина, що є однаковою для кожної з трьох Угод і складається з дев'яти статей і Додатків, що різняться в окремих моментах. Окремі частини Угоди про зону вільної торгівлі в повному обсязі є частинами Угод про сільське господарство. В Угодах про сільське господарство відповідні положення не дублюються, однак міститься вказівка на повне поширення таких статей Угоди про ЗВТ між Україною і ЄАВТ на Угоди про сільське господарство [2]:

- територіальне застосування (ст. 1.4 базової Угоди);
- центральні, регіональні й місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (ст. 1.5 базової Угоди);
- прозорість (ст. 1.6 базової Угоди);
- обмеження імпорту й експорту (ст. 2.6 базової Угоди);
- санітарні та фітосанітарні заходи (ст. 2.8 базової Угоди);
- технічне регулювання (ст. 2.9 базової Угоди);
- державні торговельні підприємства (ст. 2.12 базової Угоди);
- двосторонні захисні заходи (ст. 2.16 базової Угоди);
- загальні винятки (ст. 2.17 базової Угоди);
- винятки безпеки (ст. 2.18 базової Угоди);
- вирішення спорів (гл. 9 базової Угоди).

Всі Угоди щодо сільського господарства стали чинними водночас із Угодою про вільну торгівлю між нашою країною та країнами-членами ЄАВТ. Крім цього, Угоди щодо сільського господарства мають зберегти свою чинність до тих пір, доки зберігає свою чинність Угода стосовно вільної торгівлі між Україною і ЄАВТ.

Резюмуючи, безперечно, можемо ствердно говорити про те, що угодам щодо зон вільної торгівлі належить роль дієвого та ефективного правового механізму, спрямованого на те, щоб захистити економічні інтереси країни, покращити умови для підприємницької діяльності в державі, яка є надійним підґрунтям для майбутнього стабільного розвитку економіки та збагачення українців. До головних переваг, що можуть принести Україні угоди про зони вільної торгівлі з рештою країн, належать можливості здійснити такі кроки:

- розширити ринки збуту продуктів національного товаровиробника та підвищити рівень їхньої конкурентоспроможності на світовому ринку;

- як рівноправний учасник інтегруватися до загальносвітової економіки на правах рівноправного учасника;

- залучити до національної економіки додаткові іноземні інвестиції, технологічні та енергетичні ресурси;

- зміцнити міжнародні економічні відносини та стати учасником глобальних економічних процесів.

До найбільш ефективних заходів, які варто передбачити в контексті реалізації стратегії та які здійснять позитивний вплив на підвищення якісного розвитку зовнішньої торгівлі з країнами Європейського Союзу, можна віднести такі:

- реалізувати план імплементації Угоди Світової організації торгівлі про спрощення торговельної діяльності (ТФА);

- створити систему фінансування експортної діяльності, включаючи створення експортно-кредитного агентства (ЕКА);

- втілити Всеохоплюючу стратегію імплементації Глави IV Угоди про асоціацію з Європейським Союзом для того, щоб подолати технічні нетарифні бар'єри на шляху здійснення вітчизняної експортної діяльності.

Отже, завдяки повноцінному набуттю чинності Угоди щодо поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між нашою країною та Європейським Союзом зовнішньоторговельний оборот між ними зріс. Однак через те, що вітчизняний експорт має сировинну спеціалізацію, а країна орієнтована на імпорту продукцію, передбачається тенденція, за якою темпи збільшення імпорту переважатимуть над швидкістю посилення експортних поставок до Євросоюзу, а тому погіршуватиметься сальдо у торговому балансі України. Водночас основні труднощі, що заважають оптимізувати зовнішньоторговельні відносини між нашою країною та державами ЄС, полягають не в незначних обсягах безмитних тарифних квот на сільськогосподарські продукти з боку останніх, а в значних нетарифних обмеженнях щодо доступності європейських ринків: технічні бар'єри у торгівлі, санітарні і фітосанітарні заходи.

Щоб подолати основні обмеження у торговельних відносинах із Євросоюзом, Україні треба провадити зовнішньоторговельну політику, спрямовану насамперед на те, щоб згенерувати внутрішні джерела для покращення конкурентної спроможності вітчизняного виробництва на ринках Європи. Основні заходи у цьому руслі полягають у тому, щоб виконати положення Угоди СОТ стосовно кроків, покликаних спростити торговельні процедури, запустити вітчизняне експортно-кредитне агентство, максимально імплементувати положення Угоди про асоціацію, де йдеться про санітарні і фітосанітарні заходи та ін.

Література

1. Бібліотека економіста. URL: <http://library.if.ua/book/18/1490.html>.
2. Зона вільної торгівлі між Україною та державами-членами європейської асоціації вільної торгівлі. Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, 2015. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Books/Free_trade_EFTA1.pdf.
3. Канов А.А. Интеграционные устремления Украины: ЕС или ЕЭП. *Ежеквартальный научно-практический журнал Академии экономических наук Украины*. 2009. № 28. Теория и практика управления. URL: http://esp.tea.crimea.edu/arhiv/2009/esp_28_2009/kanov.pdf.
4. Солонінко К.С. Міжнародна економіка : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2008. 380 с.
5. Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. URL: http://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000026/26702.ppt.
6. Торговельно-економічне співробітництво Україна-ЄС. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/trade-and-economic/ukraine-eu-trade>.

Анотація

Костюченко Я. М. Правове забезпечення торгівлі між Україною та європейськими країнами. – Стаття.

У статті з'ясовано, що в умовах сучасного світу найбільш впливовою рушійною силою розвитку економіки є різні форми міжнародної торгівлі, яка охоплює сферу міжнародних економічних відносин і представлена сукупністю зовнішнього обміну товарами, послугами, інтелектуальною власністю з іншими країнами. Для міжнародної торгівлі характерне існування світового ринку, який є сферою формування товарно-грошових відносин між низкою країн, що базується на засадах міжнародного поділу праці та низці інших виробничих чинників. Товар, який реалізується в межах світового ринку, є своєрідним інформаційним інструментом, оскільки несе в собі інформацію про величину сукупного попиту та пропозиції у світі. З огляду на це країни можуть здійснювати аналіз та оцінку параметрів виробленої продукції порівняно з міжнародними нормативами та стандартами якості. Кожна країна, беручи участь у процесі міжнародної торгівлі, набуває статусу продавця, тобто торгівля здійснюється між окремими країнами, які обмінюються зустрічними потоками товарів і послуг, а саме: вивезення (експорту) та ввезення (імпорту).

Охарактеризовано особливості функціонування Європейської асоціації вільної торгівлі та виявлено, що вона об'єднує митні території Республіки Ісландія, Князівства Ліхтенштейн, Королівства Норвегії та Швейцарської Конфедерації. З'ясовано, що Угоду про вільну торгівлю між Україною і ЄАВТ було підписано 24 червня 2011 року й ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами Європейської асоціації вільної торгівлі». Визначено основні цілі створення Зони вільної торгівлі для України. Виокремлено можливі ризики для України у разі створення Зони вільної торгівлі з ЄС.

До найбільш ефективних заходів, які варто передбачити в контексті реалізації стратегії та які здійснять позитивний вплив на підвищення якісного розвитку зовнішньої торгівлі з країнами Європейського Союзу, можна віднести: реалізувати план імплементації Угоди

Світової організації торгівлі про спрощення торговельної діяльності (ТФА); створити систему фінансування експортної діяльності, включаючи створення експортно-кредитного агентства (ЕКА); втілити Всеохоплюючу стратегію імплементації Глави IV Угоди про асоціацію з Європейським Союзом для того, щоб подолати технічні нетарифні бар'єри на шляху здійснення вітчизняної експортної діяльності.

Ключові слова: торгівля, міжнародно-правове забезпечення, країни Європи, Європейський Союз, законодавче забезпечення торгівлі.

Summary

Kostiuchenko Ya. M. Legal framework of trade between Ukraine and European countries. – Article.

The article clarifies that in the modern world the most influential driving force of economic development is the various forms of international trade, which covers the sphere of international economic relations and is represented by the aggregate of foreign exchange of goods, services, intellectual property with other countries. For international trade, the existence of the world market, which is the sphere of formation of commodity-money relations between a number of countries, is based on the principles of the international division of labor and a number of other factors of production. A product that is sold within the global market is a kind of informational tool, because it carries information about the magnitude of aggregate supply and demand in the world. With this in view, countries can analyze and evaluate the parameters of manufactured products in comparison with international standards and quality standards. Each country, taking part in the process of international trade, acquires the status of a seller, that is, trade takes place between individual countries, which exchange counter-flows of goods and services, namely: export and import.

The peculiarities of functioning of the European Free Trade Association have been characterized and it is found that it unites the customs territories of the Republic of Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway and the Swiss Confederation. It was clarified that the Free Trade Agreement between Ukraine and the EFTA was signed on June 24, 2011 and ratified by the Law of Ukraine «On ratification of the Free Trade Agreement between Ukraine and the states of the European Free Trade Association». The basics of the creation of the Free Trade Area for Ukraine are determined. The possible risks for Ukraine when creating the Free Trade Area with the EU are outlined.

Among the most effective measures that should be foreseen in the context of the implementation of the strategy and which will have a positive effect on improving the qualitative development of foreign trade with the cranes of the European Union, include: to implement the plan for the implementation of the World Trade Organization Agreement on Trade Facilitation of the TFA; create a system for financing export activities, including the establishment of an export credit agency (ESA); to implement the Comprehensive Strategy for the Implementation of Chapter IV of the Association Agreement with the European Union in order to overcome the technical non-tariff barriers to the implementation of domestic export activities.

Key words: trade, international legal support, countries of Europe, European Union, legislative support of trade.

РЕЦЕНЗІЇ

Ю. Д. Кунєв

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ (РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ
О. Г. СТРЕЛЬЧЕНКО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ)**

У Видавництві «Центр учбової літератури» у 2019 р. вийшла друком монографія Стрельченко О.Г. «Регулювання сфери обігу лікарських засобів в Україні: адміністративно-правове дослідження», яка є комплексним дослідженням публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів.

Сьогодні на вітчизняному фармацевтичному ринку перебуває велика кількість небезпечних, фальсифікованих та неякісних лікарських засобів, що містять у собі токсичні речовини, неякісні активні фармацевтичні інгредієнти, які не приносять лікувального чи профілактичного ефекту, а призводять до непоправних наслідків в організмі людини, зумовлюють збільшення інфекційних захворювань під час застосування неякісних імунологічних засобів та спричинюють ріст онкологічних захворювань.

Відповідно, виникає потреба в комплексному дослідженні генезису становлення та розвитку сфери обігу лікарських засобів, сутності детермінант «лікарські засоби», «обіг лікарських засобів», «державна політика у сфері обігу лікарських засобів», «адміністративна відповідальність за порушення норм (правил) у сфері обігу лікарських засобів» із позиції правового розуміння; поняття та особливостей обігу лікарських засобів; засобів механізму публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів та суб'єктів адміністрування цієї сфери; а також у розробленні на цій основі пропозицій і рекомендацій стосовно вдосконалення державної політики в досліджуваній сфері та практиці її реалізації на основі міжнародного досвіду.

Автор досліджує зміст та поняття обігу лікарських засобів та визначає такі його особливості, як: різновид фармацевтичної діяльності; наявність відповідних етапів їх обігу: а) створення лікарських засобів; б) виробництво лікарських засобів; в) зберігання лікарських засобів; г) ввезення та вивезення лікарських засобів; д) реалізація лікарських засобів; е) утилізація лікарських засобів.

Уперше виокремлено та ґрунтовно охарактеризовано етапи обігу лікарських засобів, таких як: створення лікарських засобів, виробництво лікарських засобів, зберігання лікарських засобів, транспортування лікарських засобів, контроль якості лікарських засобів, імпорт лікарських засобів, експорт лікарських засобів, реалізація лікарських засобів та утилізація лікарських засобів.

Підтверджена доцільність створення інституту медичного права як структурного елемента системи права, що характеризується сукупністю правових норм, які регулюють вид однорідних суспільних відносин у сфері медичної діяльності. Сформульовано, що інститут медичного права складається з таких підінститутів (підгалузей) права: управління у сфері охорони здоров'я, лікувально-профілактична допомога населенню, обіг лікарських засобів, надання платних медичних послуг тощо.

Обґрунтовано необхідність створення підінституту (підгалузі) сфери обігу лікарських засобів як структурного елемента медичного права, який включає в себе систему однорідних відносин щодо регулювання фармацевтичної діяльності, що виражається у створенні, виробництві, зберіганні, транспортуванні, контролі якості, імпорті та експорті, реалізації та утилізації.

В умовах проведення медичної реформи доведено, що «державна політика щодо обігу лікарських засобів» є комплексом різноманітних заходів, із використанням яких здійснюється цілеспрямований та організуючий вплив на регулювання суспільних відносин у сфері обігу лікарських засобів як складової частини охорони здоров'я, що виникають у зв'язку зі створенням, виробництвом, імпортом та експортом, транспортуванням, реалізацією, утилізацією та знищенням лікарських засобів у процесі публічного адміністрування.

В умовах сьогодення сформульовано, що «публічна адміністрація у сфері обігу лікарських

¹ Стрельченко О. Г. Регулювання сфери обігу лікарських засобів в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Київ: Видавничий центр «Кафедра», 2019. 400 с.

засобів» – це функціонально-організаційна сукупність суб'єктів адміністрування сфери обігу лікарських засобів, які наділені владними повноваженнями щодо реалізації публічних інтересів, метою яких є створення, виробництво та забезпечення якісними та ефективними лікарськими засобами. Охарактеризовано основні ознаки публічної адміністрації у сфері обігу лікарських засобів.

Згруповано суб'єктів адміністрування сфери обігу лікарських засобів у залежності від повноважень, що реалізуються в публічних інтересах, у дві групи: із загальними повноваженнями та із спеціалізованими повноваженнями сфери обігу лікарських засобів.

У сьогодишніх реаліях впроваджується електронна система охорони здоров'я (eHealth) як інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними та документами в електронному вигляді. Необхідно зосередити увагу на тому, що із квітня 2019 року в Україні впроваджено «e-Recipe» згідно з Урядовою програмою «Доступні ліки». Виписувати їх мають право всі лікарі первинної ланки за допомогою електронної медичної системи, яка встановлена в медичному закладі, де має бути наявний відповідний модуль.

Автор вважає, що необхідно в електронній системі з обігу лікарських засобів прийняти такі ефективні рішення: запровадити серйозний захист персональних даних пацієнтів; впровадити відповідальність за розповсюдження електронних даних пацієнтів; ввести фіксацію ліквідації декларацій між лікарем і пацієнтом та створювати історію переукладання декларацій та їх причини; внести особливості збереження декларацій у разі відпустки/звільнення/смерті лікаря; здійснити впровадження фіксації змін у цій системі (П.І.П. осіб, які вносили зміни).

Слід зазначити, що дана робота акцентує увагу на загальних правових категоріях та визначає обіг лікарських засобів як адміністративно-правову категорію, визначає його місце в адміністративному праві.

Актуальність монографії Стрельченко О.Г. зумовлена ще й тим, що в ній ґрунтовно досліджуються теоретичні проблеми використання державою засобів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, що дає можливість цілеспрямовано розвивати та вдосконалювати галузеву та функціональну сфери, а також той чи інший напрямок діяльності публічного адміністрування, що спрямований на реалізацію публічно-правових цінностей. Автором сформульовано та охарактеризовано види проваджень у сфері обігу лікарських засобів і їх етапи, а саме: рестраційні

провадження, дозвільні провадження, ліцензійні провадження, сертифікаційні провадження тощо.

Аргументовано, що поняття «створення» породжує в собі таку видову категорію, як «виготовлення», де родовою категорією є створення, а видовою – виробництво. Саме тому пропонуємо співвідносити категорії «створення» та «виробництво» як родо-видові поняття. Сформульовано категорію «виробництво лікарських засобів» як безпосередній процес виготовлення виробником лікарських засобів відповідно до технологічного регламенту з додержанням вимог фармакопейних статей та інших державних стандартів, технічних умов з урахуванням міжнародних норм щодо виробництва лікарських засобів.

Етапами виробництва лікарських засобів є: ліцензування підприємницької діяльності щодо виробництва дозволених лікарських засобів; безпосереднє виробництво лікарських засобів у відповідності до чинного законодавства; маркування лікарських засобів тощо.

Доведено, що «виробник лікарських засобів» є одним із суб'єктів створення лікарського засобу (фізична та юридична особа), який здійснює виробничу діяльність одного з етапів створення лікарського засобу на основі ліцензії на виробництво лікарських засобів, виданої в належному порядку та у відповідності до вимог фармакопейних статей та інших державних стандартів, технічних умов з урахуванням міжнародних норм щодо виробництва лікарських засобів.

Безумовно, робота Стрельченко О.Г. не є ідеальною. На нашу думку, її оцінки щодо особливостей обігу лікарських засобів не є достатньо обґрунтованими і не завжди співпадають з поглядами фахівців у галузі адміністративного права, але містять власні докази та обґрунтування авторської позиції.

У той же час не може бути сумнівів, що монографія є досить актуальною у світлі проведених реформ фармацевтичної сфери та є визначальним впливом в розвиток права та правової науки. Це принципово новий напрямок в адміністративному праві.

Немає сумнівів, що робота Стрельченко О.Г. «Регулювання сферою обігу лікарських засобів в Україні: адміністративно-правове дослідження» є змістовною та актуальною. Вона відкриває нову сторінку в дослідженні адміністративного права та процесу, отримані результати дають можливість більш ґрунтовно дослідити дане явище. Вони відкривають можливості для теоретичного обґрунтування нової правової галузі – адміністративно-процесуального права.

Вважаю, що опублікування монографії Стрельченко О.Г. є доцільним, актуальним та необхідним кроком, який суттєво вплине на розвиток правової науки та практики.

ЗМІСТ

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ю. Ю. Боброва Зарубіжний досвід гендерної організації судочинства: можливості та перспективи його впровадження в Україні	3
Т. А. Боброва «Негативна» правотворчість: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід	9
І. С. Лісна, Т. Є. Михайлів Використання зарубіжного досвіду функціонування судових систем під час проведення судової реформи в Україні	14
Н. В. Марущак Щодо політичного аспекту прав людини	19
Н. П. Харченко Структура правового режиму: загальнотеоретична характеристика	24
Ю. В. Шапран Співвідношення законотворчості та політичного плюралізму: категоріальний вимір	28

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

А. Б. Калюта Основні принципи діяльності митних адміністрацій в умовах транскордонної електронної комерції	33
В. В. Процаєв Конституційне забезпечення державного нагляду за діяльністю зовнішньої розвідки: порівняльно-правовий аналіз	39

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

С. В. Василенко Удосконалення чинного податкового законодавства України в частині попередження податкових правопорушень	44
П. Д. Гуйван Обчислення позовної давності після пред'явлення позову: чинне законодавство та його тлумачення	49
Ю. В. Кривенко Окремі питання щодо права власності на майно релігійних організацій	54
П. О. Попков Застосування мирової угоди у процедурі банкрутства в умовах оновленого законодавства	58
О. М. Радченко Формування бюджетно-процесуальних правовідносин і їх видів	62
М. О. Суханов Сутність і зміст корпоративного договору як підстави набуття корпоративних прав та обов'язків учасника товариства з обмеженою відповідальністю	70
В. В. Тильчик Конфліктність публічно-правових відносин як умова виникнення спорів у цій сфері	74

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

К. В. Бабіч-Касьяненко Аналіз стану соціального обслуговування осіб з інвалідністю в Україні на сучасному етапі.....	79
Н. В. Вороніна До питання щодо правової природи страхування професійної відповідальності	84
Т. О. Губанова Адміністративно-правовий статус педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників як учасників освітнього процесу за Законом України «Про освіту»	88
Ю. В. Квятківський Загальний стан дотримання прав ув'язнених в Україні та стан дотримання прав ув'язнених на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей	93
Л. Ю. Малюга Соціальне забезпечення населення у Франції: зміст та шляхи вдосконалення соціального законодавства України	100
Л. М. Руснак Правова природа поняття «охорона здоров'я»	109

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Н. І. Атаманчук Правові аспекти протидії ухиленню від сплати ввізного мита та акцизного податку під час ввезення на територію України нафтопродуктів	113
В. В. Васильківська Вимоги, що висуваються до державного службовця: закордонний досвід та перспективи розвитку в Україні	118
Ю. В. Гаруст, В. С. Степановський Адміністративно-правовий статус служби безпеки України як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави	123
Т. В. Дракохруст Особливості правового забезпечення державної міграційної політики України	128
Л. О. Золотухіна Методологія дослідження поняття «публічний інтерес» як адміністративно-правової категорії	135
С. В. Книш Загальна характеристика зовнішніх адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я: поняття та ознаки	140
Д. М. Корнієнко Гене́за проблеми службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку у науці та практиці Національної гвардії України	145
Ю. Б. Костюк Становлення та розвиток державної ветеринарної служби в Україні	149
М. О. Ларіонов Особливості моніторингу контрольованих операцій в Україні: шляхи вдосконалення	155
С. М. Мельник Адміністрування реформування сектору безпеки і оборони України у контексті розвитку співробітництва з НАТО	161

М. М. Прокоф'єв	
Роль кадрового забезпечення у системі державної служби в умовах реформування правоохоронної сфери.....	166
М. І. Соф'їн	
До характеристики форм і методів здійснення фіскальної політики в Україні	172
А. В. Стебляк	
Обмін інформацією як основна форма координації діяльності правоохоронних органів з фінансовими установами під час їх взаємодії у сфері протидії легалізації злочинних доходів	177
О. Ю. Терехова	
Поняття й елементи адміністративно-правового статусу окружних адміністративних судів в Україні.....	181
І. Е. Черняхович	
Сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин і їх адміністративно-процесуальна правосуб'єктність	186
І. І. Яворський	
Актуальні проблеми визначення процесуальних норм бюджетного права	192

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

Н. Є. Міняйло	
Поширення наркоторгівлі в Україні як прояв активності організованої злочинності	196

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

Ю. О. Андрейко	
Проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування одержання неправомірної вигоди в кримінальних провадженнях про підкуп виборців	202
Д. В. Вітер	
До питання оцінки висновку експерта під час розслідування злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм.....	208
М. А. Грига	
Класифікація слідів, що утворюються на місці вчинення умисного пошкодження об'єктів електроенергетики	213
Ю. М. Мирошніченко	
Фактичні підстави негласних слідчих (розшукових) дій: проблема достатності	217

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Я. М. Костюченко	
Правове забезпечення торгівлі між Україною та європейськими країнами.....	221

РЕЦЕНЗІЇ

Ю. Д. Кунєв	
Адміністративно-правове дослідження регулювання сфери обігу лікарських засобів в Україні (рецензія на монографію О. Г. Стрельченко «Регулювання сфери обігу лікарських засобів в Україні: адміністративно-правове дослідження»).....	226

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 1(26)

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – І. Стратій

Підписано до друку 04.02.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 28,19, ум.-друк. арк. 26.97.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0819/172.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua