

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 4(29)

Том 2



Видавничий дім
«Гельветика»
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:

Цуркан-Сайфуліна Юлія Василівна – д-р юрид. наук, професор

Заступник головного редактора:

Сафончик Оксана Іванівна – д-р юрид. наук, доцент

Відповідальний секретар:

Ковальчук Сергій Олександрович – д-р юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Некіт Катерина Георгіївна – канд. юрид. наук, доцент

Давидова Ірина Віталіївна – д-р юрид. наук, професор

Латковський Павло Павлович – канд. юрид. наук, доцент

Глиняна Катерина Михайлівна – канд. юрид. наук, доцент

Мазуренко Світлана Вікторівна – канд. юрид. наук

Dr. Michael Geistlinger – професор (Австрія)

Bernd Wieser – д-р юрид. наук, професор (Австрія)

Emre Sencer – д-р, професор (США)

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через
мережу Internet вченою радою Національного університету
«Одеська юридична академія» 26.07.2019 р. (протокол № 9)

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
(Свідцтво 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

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.98

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).425](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).425)**В. В. Безусий***orcid.org/0000-0001-6452-5672**кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ФОРМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Професійна діяльність державних службовців спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави, поставлених перед відповідними державними органами. Тому державні службовці зазнають відчутне фізичне та психологічне навантаження під час виконання своїх службових обов'язків. Окрім того, вони несуть підвищену відповідальність за виконання покладених на них повноважень та мають додаткове обмеження низки конституційно встановлених прав у порівнянні з іншими працівниками. Наприклад, згідно зі статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [1] державним службовцям заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю та входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Така заборона безпосередньо відображається на фінансовому та соціальному становищі таких осіб, тому варто наголосити на існуванні потреби щодо встановлення додаткових гарантій соціального захисту для державних службовців, а у зв'язку із цим доцільним є передбачення відповідних напрямів та форм соціального захисту в нормах законодавства.

Термін «напрямок» визначається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови як лінія руху або лінія розміщення кого-, чого-небудь; шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; спрямованість думок, інтересів; суспільна, наукова, літературна тощо школа, течія, угруповання; ділянка фронту, що розгортає воєнні дії в який-небудь бік [2, с. 731]. Хоча більшість із наведених значень не мають нічого спільного з напрямками соціального захисту державних службовців, звернемо увагу на значення «спрямованість якоїсь дії, явища» та «шлях діяльності чого-небудь».

Керуючись ними, можна зробити висновок, що напрямок соціального захисту є певне конкретне спрямування його дії. Держава, забезпечуючи державним службовцям соціальний захист, надає його у визначених напрямках, які, на нашу думку, доцільно встановити з норм чинного законодавства про державну службу. У свою чергу Великий тлумачний словник сучасної української мови розглядає форму як тип; будову; спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв будь-якого явища, пов'язаний з його сутністю чи змістом [2, с. 1543]. Отже, якщо напрям соціального захисту державних службовців відображає спрямування дії соціального захисту, то форма є його зовнішнім проявом. С.М. Синчук та В.Я. Бурак тлумачать організаційно-правові форми соціального захисту як способи його фінансування і здійснення. Значення організаційно-правових форм соціального забезпечення вчені вбачають у тому, що вони дають можливість найбільш раціонально розподіляти через систему соціального забезпечення грошові кошти на основі принципу соціальної справедливості [3, с. 100]. Із даної позиції можна зробити висновок, що кожна конкретна форма окреслює специфічний спосіб реалізації соціального захисту. Тобто під формою соціального захисту державного службовця згідно з таким підходом варто розуміти спосіб здійснення соціального захисту. «Принцип соціальної справедливості» в даному контексті полягає в тому, щоб форми соціального захисту державних службовців відповідали Конституції України, а також тим позбавленням окремих прав, яких зазнають державні службовці у зв'язку із своєю службовою діяльністю.

Таким чином, напрям соціального захисту державних службовців відображає спрямування дії соціального захисту, а форма соціального захисту державних службовців – спосіб його здійснення. Для встановлення напрямів та форм соціального захисту державних службовців звернемося до норм Закону України «Про державну службу» від

10.12.2015 р. № 889-VIII [4]. Підкреслимо, що в нормах даного нормативно-правового акту передбачені спеціальні напрями та форми соціального захисту. Варто враховувати, що на державних службовців поширюються всі ті самі соціальні гарантії, які держава передбачила для соціального захисту свого населення. Проте в межах даного дослідження варто передусім проаналізувати ті напрями та форми соціального захисту, які згідно з чинним законодавством передбачені саме для державних службовців.

У чинному Законі України «Про державну службу» законодавець лише встановив посилання на те, що розміри, випадки та порядок надання такого соціального захисту визначаються Кабінетом Міністрів України. Відповідно, зі змісту постанов даного органу ми дійшли висновку, що «надання службового житла» сьогодні можливе виключно у формі безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків. Відповідні нормативно-правові акти, якими врегульовувалось надання службового житла, втратили чинність. Тож житлові проблеми державних службовців сьогодні вирішуються виключно шляхом сприяння держави придбанню державними службовцями власного житла. У свою чергу надання державним службовцям матеріальної допомоги все ще врегульовується належним чином. Проте у даному контексті варто звернути увагу на два обмеження: 1) державний службовець може претендувати на отримання матеріальної допомоги лише одного разу на рік; 2) виплата матеріальної допомоги здійснюється з фонду оплати праці, а отже, надання даного виду соціального захисту обмежує керівника державної служби в наданні інших видів соціального захисту.

Формами соціально-побутового напряму соціального захисту державних службовців є:

– надання безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків;

– надання службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань – вид грошової допомоги, яка надається для вирішення різноманітних особистих питань один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви.

Підсумовуючи дослідження соціально-побутового напряму соціального захисту державних службовців, виділимо такі його особливості:

1) соціально-побутовий напряму реалізовується у формах безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків та матеріальної допомоги;

2) «надання службового житла», визначене в Законі України «Про державну службу», натеper не реалізовується;

3) виплата матеріальної допомоги обмежена фондом оплати праці та здійснюється не частіше одного разу на рік.

Оздоровчо-рекреаційний напряму соціального захисту державних службовців пов'язаний з наданням таким особам відпустки. Так, згідно зі статтею 57 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги в розмірі середньомісячної заробітної плати. Саме така грошова допомога, на нашу думку, і є одним із видів соціального захисту державних службовців. Але при цьому звернемо увагу на те, що формулювання «середньомісячна заробітна плата» відносно державних службовців має свою специфіку.

Згідно з частиною 2 статті 50 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] заробітна плата державного службовця складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця, премії (у разі встановлення). Враховуючи таку структуру заробітної плати, питання обчислення середньомісячної заробітної плати є доволі проблематичним. Разом із тим Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову № 100 від 08.02.1995 року «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати» [5]. В її змісті передбачено, що обчислення середньої заробітної плати для оплати часу щорічної відпустки провадиться, виходячи з виплат за останні 12 календарних місяців роботи, що передують місяцю надання відпустки. При цьому під час обчислення середньої заробітної плати до неї включаються основна заробітна плата, доплати і надбавки, премії, тобто всі ті складники, з яких формується заробітна плата державних службовців. При цьому одноразова матеріальна допомога не береться до уваги під час обчислення середньої заробітної плати.

Таким чином, формою оздоровчо-рекреаційного напряму соціального захисту державних службовців є грошова допомога в разі надання щорічної основної оплачуваної відпустки. Грошова допомога в разі надання щорічної основної оплачуваної відпустки – це вид оздоровчо-рекреаційного напряму соціального захисту державних службовців, який обраховується в розмірі середньомісячної заробітної плати, з урахуванням посадового окладу державного службовця, надбавок, доплат, премій та компенсацій.

Підсумуємо, що оздоровчо-рекреаційний напряму соціального захисту державних службовців включає лише один вид соціального захисту – грошову допомогу під час надання щорічної основної оплачуваної відпустки. На такий вид соціального

захисту може претендувати будь-який державний службовець один раз на рік, оскільки кожен державний службовець має право на отримання щорічної основної оплачуваної відпустки тривалістю 30 календарних днів. Її специфіка полягає в підрахунку суми, яка має бути виплачена державному службовцю. Законодавець вживає формулювання «середньомісячна заробітна плата», що створює певні питання, адже заробітна плата державного службовця складається з низки складників і за структурою відрізняється від заробітної плати інших категорій працівників. Проте, як нами встановлено у процесі дослідження, середньомісячна заробітна плата за загальним правилом включає посадовий оклад державного службовця, надбавки, доплати, премії та компенсації, а отже, кожен державний службовець претендує на справедливую грошову допомогу в разі надання щорічної основної оплачуваної відпустки.

Серед особливостей оздоровчо-рекреаційного напряму соціального захисту державних службовців виділимо такі:

1) реалізовується лише в одній формі – грошової допомоги під час надання щорічної основної оплачуваної відпустки;

2) розраховується в розмірі середньомісячної заробітної плати;

3) середньомісячна заробітна плата включає посадовий оклад державного службовця, надбавки, доплати, премії та компенсації.

Останнім виділенням нами напрямом соціального захисту державних службовців є пенсійний напрям. Так, пенсія, згідно зі статтею 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [6] – це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом. У контексті державної служби пенсія є єдиним видом соціального захисту, який надається державному службовцю вже після припинення державної служби, а не під час служби.

Так, Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII [7] передбачалось, що пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється у спеціальному порядку. Зокрема, у статті 37 даного нормативно-правового акту передбачалось, що на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки. Тобто час виходу на пенсію чоловіків не сходився з тим, який передбачався Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Пенсія державним службовцям у частині, що не перевищує розмір пенсії із

солідарної системи, який призначається відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виплачувався за рахунок коштів Пенсійного фонду України, а частина пенсії, що перевищувала цей розмір, – за рахунок коштів Державного бюджету України. Також Законом передбачались інші особливості пенсійного забезпечення державних службовців у порівнянні з іншими категоріями працівників. Проте сьогодні згідно зі статтею 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [6]. Разом із тим у прикінцевих положеннях чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] визначено, що право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII [7] і сьогодні мають державні службовці, які на день набрання чинності Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [4] займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону № 3723-XII та актами Кабінету Міністрів України, а також особи, які на день набрання чинності чинного закону мають не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону України № 3723-XII та актами Кабінету Міністрів України.

Так, згідно із Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII [7] пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з котрої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (тобто надбавок, доплат, премій та компенсацій), а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та відповідного рангу за останнім місцем роботи на державній службі, до якої включаються всі види оплати праці, з котрої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Розмір посадового окладу, надбавок за ранг та вислугу років ураховуються в розмірах, установлених на день звернення за призначенням пенсії. Матеріальна допомога та виплати, які нараховуються за період, що перевищує календарний місяць, ураховуються в частині, що відповідає кількості місяців у розрахунковому періоді.

Таким чином, формою пенсійного напряму соціального захисту державних службовців є пенсія

державного службовця. Пенсія державного службовця – це вид пенсійного напрямку соціального захисту державних службовців, який виплачується державним службовцям у разі досягнення ними пенсійного віку. Специфіка пенсійного забезпечення державних службовців зумовлена тим, що згідно з чинним законодавством воно здійснюється у загальному порядку відповідно до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування». Проте сьогодні все ще зберігають чинність норми Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ, які врегульовують питання пенсійного забезпечення державних службовців, стаж роботи яких перевищує 10 років.

До особливостей пенсійного напрямку соціального захисту державних службовців нами віднесено такі:

1) реалізовується у формі пенсій;

2) урегульовується Законами України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV та «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ;

3) надається державним службовцям у разі досягнення ними пенсійного віку.

Отже, у процесі дослідження нами було визначено такі **форми соціального захисту державних службовців:**

1) матеріальні форми соціального захисту державних службовців:

- надбавка за вислугу років;
- надбавка за ранг державного службовця;
- доплата за додаткове навантаження;
- компенсація;
- премія;

2) соціально-побутові форми соціального захисту державних службовців:

- надання безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків;
- надання службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань;

3) оздоровчо-рекреаційна форма соціального захисту державних службовців:

- грошова допомога під час надання щорічної основної оплачуваної відпустки;

4) пенсійна форма соціального захисту державних службовців:

- пенсія державного службовця.

Підсумовуючи дослідження форм соціального захисту державних службовців, варто зазначити таке. Нами встановлено, що натеper соціальний захист державних службовців здійснюється в чотирьох напрямках: матеріальному, соціально-побутовому, оздоровчо-рекреаційному та пенсійному. Специфіка перерахованих напрямів зумовлена тим, що ряд форм соціального захисту є характерними лише для державних службовців і

не є характерними для інших категорій працюючих громадян, наприклад, матеріальне та соціально-побутове забезпечення. При цьому звернемо увагу на те, що за останні роки соціальний захист державних службовців був у багатьох моментах зрівняний із соціальним захистом інших категорій працівників. Реалізація кожного з напрямів здійснюється за допомогою конкретних видів соціального захисту, які передбачені чинним законодавством у різних формах. При цьому варто враховувати, що нами проаналізовано лише спеціальні напрями та форми соціального захисту державних службовців. Окрім проаналізованих, на державних службовців поширюються всі ті гарантії соціального захисту, які належать усім громадянам нашої держави.

Література

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи : В.Т. Бусел та ін. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

3. Синчук С.М., Буряк В.Я. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. Київ : Т-во «Знання», 2003. 306 с.

4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

5. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати : Постанова Кабінету Міністрів України ; Порядок від 08.02.1995 р. № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-95-п> (дата звернення: 01.06.2019).

6. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 49–51. Ст. 376.

7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

Анотація

Безусий В. В. Форми соціального захисту державних службовців в Україні. – Стаття.

У статті проаналізовано специфіку форм соціального захисту державних службовців в Україні. Наведено особливості норм законодавства у вказаній царині. Розкрито наукові підходи до характеристики тематики наукового дослідження. Наголошено, що формами соціально-побутового напрямку соціального захисту державних службовців є: надання безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків; надання службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань – вид грошової допомоги, яка надається для вирішення різноманітних особистих питань один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви. Визначено, що формою пенсійного напрямку соціального захисту державних службовців є пенсія державного службовця. Пенсія державного службовця – це вид пенсійного напрямку соціального захисту державних службовців,

який виплачується державним службовцям у разі досягнення ними пенсійного віку. Специфіка пенсійного забезпечення державних службовців зумовлена тим, що згідно з чинним законодавством воно здійснюється у загальному порядку відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Встановлено, що натеper соціальний захист державних службовців здійснюється в чотирьох напрямках: матеріальному, соціально-побутовому, оздоровчо-рекреаційному та пенсійному. Специфіка перерахованих напрямів зумовлена тим, що ряд форм соціального захисту є характерними лише для державних службовців і не є характерними для інших категорій працюючих громадян, наприклад, матеріальне та соціально-побутове забезпечення. При цьому звернемо увагу на те, що за останні роки соціальний захист державних службовців був у багатьох моментах зрівняний із соціальним захистом інших категорій працівників. Реалізація кожного із напрямів здійснюється за допомогою конкретних видів соціального захисту, які передбачені чинним законодавством у різних формах. Окрім проаналізованих, на державних службовців поширюються всі ті гарантії соціального захисту, які належать усім громадянам нашої держави.

Ключові слова: соціальний захист, державні службовці, державна служба, соціальне законодавство, соціальне забезпечення.

Summary

Bezusy V. V. Forms of social protection of civil servants in Ukraine. – Article.

The article analyzes the specifics of forms of social protection of civil servants in Ukraine. The peculiarities of the norms of legislation in the specified field are given. Scientific approaches to the characteristics of the subject

of scientific research are revealed. It is emphasized that the forms of social and social protection of civil servants are: granting interest free loan for housing construction or purchase of apartments or individual dwellings; providing financial assistance to employees to resolve social and household issues is a type of financial assistance that is provided to resolve a variety of personal issues once a year at an average monthly wage based on a personal statement. It has been determined that a form of pension social protection scheme for civil servants is a civil servant's pension. A civil servant's pension is a type of social security retirement benefit for civil servants that is paid to civil servants when they reach retirement age. The specifics of the pension provision of civil servants are conditioned by the fact that according to the current legislation it is implemented in a general manner in accordance with the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance". It is established that for today the social protection of civil servants is carried out in four directions: material, social, household, health-recreational and pension. The specifics of these areas are due to the fact that a number of forms of social protection are characteristic only of civil servants and are not characteristic of other categories of working citizens – for example, material and social security. However, it should be noted that in recent years the social protection of civil servants has in many moments been equated with the social protection of other categories of employees. Each of the directions is implemented through specific types of social protection, which are provided by the current legislation in different forms. In addition to those analyzed, civil servants are covered by all those guarantees of social protection that belong to all citizens of our country.

Key words: social protection, civil servants, public service, social legislation, social security.

УДК 342.553(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).426](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).426)

М. Є. Гайдар
orcid.org/0000-0003-3498-3642
аспірантка

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

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ ПРОЦЕСУ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Принципи місцевого самоврядування мають основоположне, провідне значення для побудови та реформування всієї системи місцевого самоврядування в Україні. Реформа децентралізації, що визнається однією з найбільш результативних на сучасному етапі розвитку нашої держави, переконливо демонструє необхідність орієнтуватися й урахувати основні світоглядні принципи, фундаментальні цінності, які відображено в чинному законодавстві та втілено в міжнародних стандартах місцевого самоврядування. З огляду на зазначене, цілком слушною видається думка О.В. Батанова, який відзначає особливий, нормативно-регулятивний характер принципів місцевого самоврядування, що виявляються в закріпленні в нормативно-правових актах, відповідно, «набувають значення загальних правил поведінки» [1, с. 27]. Роль принципів місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні полягає не тільки в їх нормативно-регулятивній природі, а й у систематичному безперервному впливі на організацію, діяльність і реформування органів місцевого самоврядування з огляду на євроінтеграційні та глобалізаційні процеси, що мають місце в нашій державі. Загальновідомо, що, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними принципами місцевого самоврядування є: 1) народовладдя; 2) законність; 3) гласність; 4) колегіальність; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) виборність; 7) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством; 8) підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; 9) державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; 10) судовий захист прав місцевого самоврядування [2].

Вихідним стосовно принципу *народовладдя* є принцип народного суверенітету, закріплений у ст. 5 Конституції України. З певними застереженнями можна стверджувати, що народ через територіальні громади, а нині й через право на об'єднання в територіальні громади втілює народний суверенітет у формі місцевого самоврядування. Територіальні громади, реалізуючи принцип

народовладдя, здійснюють владу на місцях двома шляхами: 1) безпосередньо – насамперед через місцеві вибори, референдуми, ініціативи тощо; 2) опосередковано – через представницькі органи (місцеві ради; сільських, селищних, міських голів). Очевидно, що в умовах проведення реформи місцевого самоврядування місцева демократія потребує особливої уваги з боку законодавця. Мова стосується передусім законодавчо закріплених положень, що визначають право на проведення місцевого референдуму з метою підтримки об'єднання територіальних громад (ч. 7 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [3]. Варто зазначити, що з 2012 р. з утратою чинності законодавства про місцеві референдуми уже чи не традицією стало відзначення науковцями та практиками нагальної необхідності розроблення й прийняття нового закону. Так, наприклад, Постановою від 09.08.2018 Центральною виборчою комісією звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя з метою отримання роз'яснень стосовно чинного законодавчого регулювання організації та порядку проведення всеукраїнських і місцевих референдумів; призначення в установленому законом порядку Центральною виборчою комісією перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад тощо (п. 1) [4].

Зміст принципу *законності* стосовно місцевого самоврядування загалом та об'єднаних територіальних громад зокрема найбільш повно відображено в ч. 1 ст. 19 Основного Закону, що закріплює обов'язок органів державної влади й органів місцевого самоврядування діяти виключно в передбачених Конституцією та законами України підставі, межах повноважень і способів. Принцип законності в умовах дестабілізації багатьох сфер суспільного життя має особливе значення, оскільки без дотримання зазначеного принципу реформа децентралізації, як слушно відзначає О. Донченко, «дуже легко може не «посилити» державу, а перетворити її на «дезорганізацію», і можемо отримати регіоналізацію держави, тобто посилення ролі місцевих регіональних еліт» [5, с. 74].

Однак реалізація принципу законності в місцевому самоврядуванні повинна ґрунтуватися не тільки на беззастережному дотриманні Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, а й, що не менш важливо, на уніфікованості (єдності) підходів до їх застосування.

Відповідно до принципу *гласності*, суб'єкти місцевого самоврядування зобов'язані провадити свою діяльність відкрито, що підтверджується низкою нормативно-правових положень, а саме: ч. 17 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлюється обов'язок проводити сесії сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх створення), районних, обласних рад гласно із забезпеченням права кожної людини бути присутньою на них, крім окремо визначених законодавством випадків; п. 14 ч. 6 ст. 55 вищезазначеного Закону – обов'язок голів районних, обласних, районних у місті рад із забезпечення гласності в роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднення рішень ради; ч. 11 ст. 59 – обов'язок оприлюднювати акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягають і надавати їх за запитом згідно з вимогами чинного законодавства тощо. У сучасному суспільстві реалізація принципу гласності багато в чому забезпечується завдяки розміщенню на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет актуальної інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Нині навіть проводяться відповідні навчання з метою налагодження уніфікованої структури офіційних веб-сайтів об'єднаних територіальних громад, а також їх змістового наповнення, загальних порад щодо підготовки інформаційних повідомлень тощо [6]. Крім того, усе більшого розвитку набуває електронне урядування, яке, згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, визначається як «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [7].

Принцип *колегіальності* впливає зі змісту організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а також із самої сутності представницьких органів місцевого самоврядування, що є передусім колективами людей, які представляють інтереси окремих груп населення. Колегіальність передбачає таку організацію, за якої кожна особа має право брати участь в обговоренні та прийнятті певних рішень. Варто зауважити, що колегіальність вдало поєднується та співіснує з принципом

єдиноначальності, який утілено на всіх ланках і рівнях системи муніципального управління, зокрема в існуванні інститутів сільського, селищного, міського голови, які серед іншого мають широкі повноваження з ініціювання та подальшого процесу об'єднання територіальних громад, а після такого об'єднання, згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування», відповідні функції одноосібно виконуються сільським, селищним, міським головою, обраним об'єднаною територіальною громадою [8].

Поєднання місцевих і державних інтересів як принцип місцевого самоврядування означає, по-перше, здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами (а нині й об'єднаними територіальними громадами) – пошуку оптимальної рівноваги між локальними та державними інтересами; по-друге, «означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі» [9, с. 49]. Для влучного поєднання локальних і державних інтересів органи державної влади й органи місцевого самоврядування повинні насамперед знаходити шляхи та форми для ефективної співпраці й досягнення продуктивного рівня результативності свого функціонування.

Законодавство України передбачає, що право на місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою або безпосередньо, або через функціонування виборних органів місцевого самоврядування. *Виборність*, що є також однією з основ конституційного ладу, у сучасній демократичній державі є беззаперечною основою формування органів місцевого самоврядування. Принцип виборності в країнах континентальної (романо-германської) моделі місцевого самоврядування, за принципами якої Україна здійснює владу на місцях, за твердженням М. Кацшишина, полягає в такому: 1) виборності складу органів місцевого самоврядування та голів таких органів; 2) поєднанні виборності й призначуваності голів представницьких органів; 3) децентралізації влади тощо [10, с. 7]. Призначуваність органічно поєднується з виборністю як способом формування органів місцевого самоврядування. Так, Н. Мішина відзначає, що органи місцевого самоврядування традиційно підлягають класифікації на ті, що: а) обираються прямими або непрямыми виборами (місцеві ради, голови місцевих рад, інші); б) ті, що призначаються (виконавчі комітети місцевих рад, інші) [11, с. 251]. Завдяки реформі децентралізації, принцип виборності має безпосереднє значення й для ОТГ. Так, 18.10.2019 Центральною виборчою комісією прийнята Постанова «Про перші вибори депутатів сільських, селищної, міських

рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищного, міських голів 29 грудня 2019 року» № 1923.

Самостійність місцевого самоврядування в Україні є не тільки принципом, а й змістовою характеристикою сучасної моделі місцевого самоврядування в нашій державі. Принцип *правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності* доцільно розподілити на три складники, що заслуговують окремої уваги.

Правова самостійність як принцип місцевого самоврядування є серцевиною Європейської хартії місцевого самоврядування, ч. 1 ст. 4 якої визначає необхідність закріплення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або відповідному законі, тобто місцева влада в межах закону має право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу. Конституційний Суд України у Рішенні від 16.04.2009 (справа № 7-рп/2009) дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, уносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

За органами місцевого самоврядування закріплюється статус юридичних осіб, які чинним законодавством наділяються власними повноваженнями, у межах яких самостійно провадять свою діяльність і несуть за неї встановлену відповідальність, що випливає зі змісту ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування». При цьому заслуговує на увагу думка Елізабет К. Діллон, окружного судді США (Західний округ Вірджинії), яка є надзвичайно актуальною в контексті дослідження принципу правової самостійності: «Необхідно нині визнати, що за відсутності спеціальних конституційних положень державна влада часто не визнає будь-які права місцевого самоврядування, які знаходяться поза межами законодавчого контролю» [13, с. 315]. Убачається, що реформа децентралізації, а насамперед створення спроможних об'єднаних територіальних громад покликане максимально наблизити вітчизняний правовий простір до вимог міжнародного законодавства в питаннях самостійності місцевого самоврядування.

Організаційна самостійність місцевого самоврядування виражається в тому, що органи місцевого самоврядування характеризуються організаційною відокремленістю (вони наділені власною компетенцією в межах, визначених чинним законодавством). Основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату й не належать до механізму держави. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядко-

вуються іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише з метою забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування [14].

Матеріально-фінансова самостійність, незважаючи на уявну «другорядну» роль, є необхідною передумовою для реалізації всіх інших принципів місцевого самоврядування. Своє відображення принцип матеріально-фінансової самостійності знаходить, зокрема, у ч. 2 ст. 142 Конституції України; ч. 4 ст. 67 Бюджетного кодексу України (яка закріплює особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад); ч. 1 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (якою закріплено право органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень). При цьому, беручи до уваги всі позитивні риси та можливості, що надає матеріально-фінансова самостійність (особливо в умовах проведення реформи децентралізації), украй важливою є проблема збереження розумного балансу її обмеження, адже, як слушно стверджує О. Назар, «не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на певній території» [15, с. 323].

З метою розкриття змісту принципу *повідності й відповідальності* перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб доречним буде передусім стисло звернутися до аналізу понять «повідність» і «відповідальність». Дослідник Утрехтського університету (Нідерланди) Марк Бовенс подає досить цікавий підхід до розуміння повідності, відзначаючи, що повідність стала символом «доброго врядування» спочатку в Сполучених Штатах Америки, але все частіше й у Європейському Союзі. При цьому відзначається складність однозначної визначеності поняття «повідність», яке використовується «як загальний термін для будь-якого механізму, що визначає необхідність владних інституцій відповісти перед конкретною громадськістю ... Це одне з тих пам'ятних політичних слів, які можна використовувати, щоб ... створити образ довіри, вірності і справедливості» [16, с. 448]. Концепція місцевого самоврядування, що укорінена в Європейській хартії місцевого самоврядування, передбачає право й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання суттєвої частки та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Відповідальність розглядається як інститут, що покликаний бути засобом стримування дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування в межах правових

і моральних норм, а також виступає як стимул ефективного функціонування зазначених органів [17].

М. Іжа, А. Єфанов відзначають, що істотною кількістю місцевих рад вимога щодо відповідальності й підзвітності не дотримується та не втілюються в життя реальні інтереси територіальних громад [18, с. 3]. Дійсно, проблеми забезпечення принципу, що розглядається, відомі вже давно. Серед них варто назвати такі: 1) неврегульованість місцевих референдумів, численні правові проблеми в галузі статутів територіальних громад, що, у свою чергу, зумовлюють недосконалість механізму притягнення відповідних суб'єктів до відповідальності; 2) прогалини в механізмі притягнення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до відповідальності, у тому числі складність персоніфікації такої відповідальності, зумовлена колегіальною природою органів місцевого самоврядування; 3) наявність у чинному законодавстві фактично лише узагальнених вимог і положень щодо відповідальності зазначених суб'єктів тощо. З огляду на зазначене, не викликає заперечень аргументація Н. Калинець щодо необхідності конкретизації відповідальності органів місцевого самоврядування в якомога більш повному вигляді саме на місцевому рівні [19, с. 278].

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування впливає з нормативних положень ст. 7 (що закріплює визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні); ст. 142 (яка закріплює участь держави у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансову підтримку державою місцевого самоврядування тощо); ст. 145 Основного Закону (якою гарантується судовий захист прав місцевого самоврядування). Держава, маючи на меті розвиток демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення створює організаційні, правові, матеріально-фінансові засоби сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування, а також відповідні умови для такої підтримки [20]. Дослідники Астонського університету (Бірінгем, Великобританія) визначають роль держави в місцевому самоврядуванні України, наголошуючи на тому, що, по суті, поняття автономного самоврядування як форми місцевої демократії в Україні недостатньо укорінене [21, с. 5]. Ця теза відображається в сильних пострадянських сподіваннях, що саме держава, а не громада повинна дбати про потреби людей.

Нині держава всебічно підтримує процес об'єднання територіальних громад і приєднання до ОТГ на основі добровільності, надаючи фінансову підтримку (субвенції на формування інфраструктури ОТГ); організаційну підтримку, здій-

снюючи інформаційно-просвітницьке сприяння (наприклад, представники структурних підрозділів обласних державних адміністрацій можуть інформувати представників ОТГ про здійснення повноважень у сфері житлово-комунального господарства, освіти, надання адміністративних і комунальних послуг, можливості використовувати різні форми державної фінансової підтримки; надавати консультації у сфері туризму, зокрема щодо прокладення туристичних маршрутів [22]) і методичне забезпечення розглядуваних процесів.

Повноцінне функціонування системи місцевого самоврядування унеможливорюється без існування дієвого забезпечення та захисту його прав. Судовий захист прав місцевого самоврядування є гарантійним принципом, закріпленим у ст. 145 Конституції України, зміст якого полягає в такому: місцевому самоврядуванню необхідні судові важелі захисту в разі:

1) «зовнішніх» порушень права на місцеве самоврядування (суб'єктами порушення є органи державної влади та їх посадові особи). Наприклад, відмова в реєстрації статуту територіальної громади є підставою для оскарження в судовому порядку (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування»);

2) «внутрішніх» порушень (суб'єктами порушення є органи й посадові особи місцевого самоврядування; порушення прав фізичних і юридичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування).

Система принципів місцевого самоврядування слугує ціннісним орієнтиром для завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад, а надалі продовжуватиме бути беззаперечною, фундаментальною основою для здійснення місцевого самоврядування на території України. Отже, не всі принципи знайшли своє змістове наповнення в чинному законодавстві, що лишає простір для здійснення подальших наукових досліджень у цій галузі.

Література

1. Батанов О.В. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2012. Вип. 1. С. 24–32.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.12.2019).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 14.12.2019).
4. Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя : Постанова Центральної виборчої комісії від 09.08.2018 № 122. URL: <https://zakon.rada.gov>

ua/laws/show/v0122359-18#n47 (дата звернення: 14.12.2019).

5. Донченко О. Принципи законності в діяльності місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/2. С. 72–75.

6. Сайт ОТГ: яким він має бути? URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6840> (дата звернення: 14.12.2019).

7. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення: 14.12.2019).

8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (дата звернення: 14.12.2019).

9. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 824. С. 45–49.

10. Панкевич І.М. Повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2 (18). С. 1–9.

11. Мішина Н.В. Місцеве самоврядування в Україні. *Конституційне право України: прагматичний курс: навчальний посібник / М.В. Афанасьєва, Ю.Ю. Бальцій, Ю.Д. Батан та ін.; за заг. ред. М.В. Афанасьєвої, А.А. Єзерова*. Одеса: Юридична література, 2016. С. 242–254.

12. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення: 14.12.2019).

13. McBain L.H. The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government. II. An Analysis of the Legal Principles and Historical Facts Involved. *Columbia Law Review*. 2016. Vol. 16. № 4. С. 299–322.

14. Місцеве самоврядування в Україні. *Вертіївська громада*. URL: <https://vertiivska-gromada.gov.ua/news/11-20-41-07-12-2016/> (дата звернення: 14.12.2019).

15. Назар О. Концептуальні основи матеріально-фінансового забезпечення місцевих громад. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 322–328.

16. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13. № 4. С. 447–468.

17. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2131/> (дата звернення: 14.12.2019).

18. Іжа М., Єфанов А. Підзвітність депутатів місцевих рад як ресурс ефективного розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 3–6.

19. Калинець Н. Підвищення ролі територіальних громад у реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 274–279.

20. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні:

конституційно-правове регулювання і практика реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2013. 18 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/0057833 (дата звернення: 14.12.2019).

21. Local and regional government in Ukraine and the development of cooperation between Ukraine and the EU. 2011. 40 p. URL: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/local-regional-government-ukraine.pdf> (дата звернення: 14.12.2019).

22. Чернівецька ОДА продовжує здійснювати організаційну підтримку об'єднаних громад області – робочий візит до Кострижівської ОТГ. URL: <https://bukoda.gov.ua/new/1538> (дата звернення: 14.12.2019).

Анотація

Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. – Стаття.

У статті досліджено принципи місцевого самоврядування в Україні. Зазначається, що принципи місцевого самоврядування мають основоположне, провідне значення для побудови та реформування всієї системи місцевого самоврядування в Україні. Основна увага зосереджується на висвітленні кожного з принципів місцевого самоврядування, а саме: 1) народовладдя; 2) законності; 3) гласності; 4) колегіальності; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) виборності; 7) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених чинним законодавством; 8) підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; 10) судового захисту прав місцевого самоврядування, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Акцентується на тому, що роль принципів місцевого самоврядування полягає, зокрема, у систематичному безперервному впливі на організацію, діяльність і реформування органів місцевого самоврядування з огляду на євроінтеграційні та глобалізаційні процеси, що мають місце в нашій державі. У результаті проведеного дослідження автор доходить висновку, що в умовах сучасності система принципів місцевого самоврядування є передусім ціннісним орієнтиром для завершення процесу створення об'єднаних територіальних громад, а в подальшому буде продовжувати виступати беззаперечною, фундаментальною основою для здійснення місцевого самоврядування на території України. Проте сьогодні не всі принципи знайшли своє змісто-ве наповнення в чинному законодавстві, що лишає простір для здійснення подальших наукових досліджень у цій галузі.

Ключові слова: принципи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування в Україні, система принципів місцевого самоврядування, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

Summary

Gaydar M. Ye. Principles of local self-government in the process of integration of territorial communities in Ukraine. – Article.

The principles of local government in Ukraine are investigated in the article. It is noted that the principles of local self-government play a fundamental, leading role in building and reforming the entire system of local self-government in Ukraine. The main focus is on the coverage of each of the principles of local self-government, namely: 1) democracy; 2) legality; 3) publicity; 4) collegiality; 5) combination of local and state interests; 6) election;

7) legal, organizational and financial autonomy within the powers defined by the current legislation; 8) accountability and responsibility to the territorial communities of their bodies and officials; 9) state support and guarantees of local self-government; 10) judicial protection of local self-government rights enshrined in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". It is emphasized that the role of the principles of local self-government is, in particular, in the systematic continuous influence on the organization, activity and reform of local self-government bodies in view of the European integration and globalization processes that take place in our country. As a result of the research, the

author concludes that, in the current context, the system of local self-government principles is, above all, a valuable guideline for completing the process of creating united territorial communities, and will continue to be the undisputed, fundamental basis for local self-government in Ukraine. However, to date, not all principles have found their meaningful content in current legislation, which leaves room for further scientific research in this field.

Key words: principles of local self-government, local self-government in Ukraine, system of principles of local self-government, decentralization, reform of local self-government.

УДК 342.519 (045)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).427](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).427)

Т. В. Коваль
orcid.org/0000-0003-1150-328X
кандидат історичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Інститут спеціалізованого омбудсмена є невід'ємним складником демократичної правової держави. Його ефективність у процесі відновлення порушених прав і свобод різних категорій населення в більшості європейських країн не потребує доведення. Україна як держава, зміст і спрямованість діяльності якої визначають права і свободи людини та їх гарантії, також робить рішучі кроки в цьому напрямі. Упродовж 2014–2019 рр. в Україні з'явилося вісім загальнодержавних спеціалізованих омбудсменів, підпорядкованих як Президенту України (уповноважені у справах кримськотатарського народу; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань волонтерської діяльності), так і Кабінету Міністрів України (бізнес-омбудсмен, освітній омбудсмен, Уповноважений із захисту державної мови). Для регулювання їхньої діяльності прийнято низку нормативно-правових актів, які визначають мету, принципи, завдання їхньої роботи, обсяг прав, систему допоміжних органів тощо.

Метою статті є аналіз національного законодавства, що регламентує діяльність уповноважених Президента України, і виявлення проблемних питань у ньому.

Варто вказати, що інститут спеціалізованого омбудсмена досліджувався багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими. Найбільшу увагу дослідників привернула діяльність Уповноваженого Президента України з прав дитини. Подібна ситуація є цілком закономірною: указаний інститут функціонує більше ніж вісім років, має значну підтримку як міжнародних організацій, так й органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, характеристичі правового статусу Уповноваженого з прав дитини присвячено роботи В. Закриницької [1], Н. Ковалко [2], Н. Лесько [3], І. Сірої [4] та ін. Водночас функціонування інших президентських уповноважених поки що залишається поза сферою інтересів наукової спільноти. Чи не єдиною спробою дослідити їхній правовий статус є стаття Л. Корчєвної та Н. Левенець [5].

Хронологія виникнення й розвитку інституту уповноважених Президента України виглядає так. 22 жовтня 1998 р. підписано Указ Президента України «Про контроль за діяльністю Служби

безпеки України (далі – СБУ)», яким призначено Уповноваженого Президента України з контролю за діяльністю СБУ [6]. Цей Указ утратив чинність на підставі Указу Президента України «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю СБУ» від 18 травня 2007 р. [7]. 11 серпня 2011 р. прийнято Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [8]. 3 листопада 2014 р. Президент України підписав Указ «Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу» [9], а 1 грудня того ж року – «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» [10]. 22 листопада 2018 р. в Україні з'явився ще один спеціалізований омбудсмен – Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій [11]. 1 жовтня 2019 р. Президентом України підписано Указ про призначення Уповноваженого із земельних питань (поза штатом) [12], 11 жовтня 2019 р. – про призначення Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України [13], а 4 грудня того ж року – про призначення Уповноваженого з питань волонтерської діяльності (поза штатом) [14].

Сьогодні обов'язки Уповноваженого Президента України з прав дитини виконує М. Кулеба (перепризначено 1 червня 2019 р.), Уповноваженого з прав людей з інвалідністю – В. Сушкевич (перепризначено 23 травня 2019 р.), Уповноваженого з питань реабілітації учасників бойових дій – В. Свириденко (перепризначено 23 травня 2019 р.), Уповноваженого із земельних питань – Р. Лещенко (призначено 1 жовтня 2019 р.), Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України – Р. Семенченко (11 жовтня 2019 р.), Уповноваженого з питань волонтерської діяльності – Н. Пушкарьова (4 грудня 2019 р.). Посада Уповноваженого у справах кримськотатарського народу залишається вакантною, адже попереднього Уповноваженого М. Джемільєва звільнено 18 травня 2019 р.

Відповідно до Положення про Офіс Президента України, затвердженого Указом Президента України від 25 червня 2019 р., уповноважені Президента України входять до складу Офісу Президента України. Вони призначаються на посади на строк

повноважень Президента України і звільняються з посад Президентом України. Пропозиції щодо призначення або звільнення з посад уповноважених уносить керівник Офісу Президента України, який також координує їхню роботу [15]. Указані позиції практично збігаються з Положенням про Адміністрацію Президента України від 2 квітня 2010 р., згідно з яким уповноважені входили до складу Адміністрації Президента України, призначалися та звільнялися з посади Президентом України, а пропозиції щодо їх призначення подавалися Президенту Головою Адміністрації [16]. Посади уповноважених Президента України належать до посад патронатної служби (ст. 92 Закону України «Про державну службу») [17].

Правові засади діяльності уповноважених конкретизовано в спеціальних положеннях, затверджених указами Президента України. Нині таких положень шість – Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ та гарантії його діяльності від 18 травня 2007 р., Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини від 11 серпня 2011 р., Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу від 3 листопада 2014 р., Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю від 1 грудня 2014 р., Положення про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій від 22 листопада 2018 р., Положення про Уповноваженого Президента України з питань волонтерської діяльності від 4 грудня 2019 р. Указані документи є досить типовими. Здебільшого вони складаються з чотирьох взаємопов'язаних частин. У першій – визначаються мета, принципи та нормативно-правова основа діяльності уповноваженого. Так, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу забезпечує здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав кримськотатарського народу як корінного народу України [9]. Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності здійснює свою діяльність на основі принципів гуманності, неупередженості, об'єктивності, доступності й конфіденційності [14]. Чи не всі президентські уповноважені керуються в діяльності Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також указаними положеннями.

Варто відзначити, що, на відміну від парламентського омбудсмана, національний законодавець не передбачив спеціальних вимог (критеріїв) щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України. Лише в Положенні про повноваження Уповноваженого Президента

України з питань контролю за діяльністю СБУ вказано, що на посаду, як правило, призначається військовослужбовець СБУ, який має досвід практичної роботи не менш як десять років [7].

Наступна частина положень містить перелік завдань уповноважених, до яких, зокрема, належать моніторинг додержання прав відповідної категорії населення; унесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань захисту прав відповідної категорії населення; участь у підготовці проектів відповідних нормативно-правових актів тощо. Наприклад, основними завданнями Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій є такі: 1) моніторинг ситуації щодо забезпечення реалізації права на реабілітацію учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях, і внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення порушень у цій сфері, удосконалення системи реабілітаційних заходів; 2) унесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях; 3) участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій і Луганській областях тощо [11].

Після визначення кола завдань наводиться перелік прав президентських уповноважених, який, як правило, включає право аналізувати й узагальнювати практику застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав відповідної категорії населення; право запитувати й одержувати інформацію (документи, матеріали) від органів державної влади та місцевого самоврядування; право брати участь у проведенні консультацій, круглих столів, нарад та інших заходів з питань, зарахованих до компетенції тощо. Наприклад, Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності має право: 1) аналізувати стан справ і проблемні питання стосовно провадження волонтерської діяльності, забезпечення гарантій додержання прав і законних інтересів волонтерів і вносити пропозиції щодо шляхів вирішення зазначених питань; 2) запитувати й одержувати від структурних підрозділів Офісу

Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування необхідні інформацію, документи, матеріали; 3) брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, а також у проведенні круглих столів, нарад та інших заходів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 4) звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно сприяння у вирішенні питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 5) уживати відповідних заходів щодо налагодження зв'язків для взаємодії з громадськими об'єднаннями, іншими суб'єктами, що надають волонтерську допомогу, у тому числі міжнародними, з питань підтримки волонтерської діяльності, забезпечення гарантій додержання прав і законних інтересів волонтерів; 6) інформувати громадськість про результати своєї діяльності; 7) сприяти підтримці громадських ініціатив щодо провадження волонтерської діяльності [14].

Окремі категорії президентських уповноважених наділені правом відвідувати спеціальні установи та заклади. Так, Уповноважений Президента України з прав дитини має право відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей соціального захисту дітей та інші заклади, у яких перебувають діти, у тому числі місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання [8]. Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю має право відвідувати заклади системи реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів, геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, військові госпіталі, психіатричні й інші заклади, у яких перебувають люди з інвалідністю [10].

Водночас, попри широкий перелік прав уповноважених у положеннях фактично відсутні згадки про їхні обов'язки. Окрім того, залишаються законодавчо невизначеними критерії ефективності їхньої діяльності, наприклад, законодавцем не передбачена можливість підготовки уповноваженими щорічних звітів і їх публічне обговорення.

Остання частина положень присвячена питанням забезпечення діяльності уповноважених, а також можливості створення громадських консультативних рад. На виконання цієї вимоги, згідно з Указом Президента України «Питання

забезпечення діяльності Президента України» від 20 червня 2019 р., у складі Офісу Президента України утворено Департамент забезпечення діяльності уповноважених, представників та роботи Офісу Президента України [18].

Отже, сьогодні в Україні функціонують шість президентських уповноважених – з прав дитини; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань контролю за діяльністю СБУ; з питань волонтерської діяльності. Посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу наразі залишається вакантною.

Діяльність уповноважених Президента України регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., Указом Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25 червня 2019 р. та спеціальними положеннями, затвердженими відповідними указами Президента України. Дослідники відзначають недосконалість нормативно-правової бази (відсутність вимог щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України, переліку їхніх обов'язків; законодавча невизначеність критеріїв оцінювання ефективності їхньої діяльності та шляхів взаємодії з парламентським омбудсменом тощо). Сподіваємося, що вказані недоліки мають тимчасовий характер, уповноважені Президента України доведуть свою дієвість у процесі захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Література

1. Закриницька В. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 346–356.
2. Ковалко Н. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 94–96.
3. Лесько Н. Загальна характеристика правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 827. С. 74–78.
4. Сіра І. Становлення інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні. *Державне управління: теорія і практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_20.
5. Корчевна Л., Левенець А. Інститут спеціалізованого омбудсмена в механізмі захисту прав людини та перспективи його запровадження в Україні. *Вісник Одеського національного університету*. Серія «Правознавство». 2018. Т. 23. Вип. 1. С. 7–14.
6. Про контроль за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 22.10.1998 № 1172/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1172/98>.
7. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 18.05.2007 № 427/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/427/2007>.

8. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

9. Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу : Указ Президента України від 03.11.2014 № 841/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841/2014>.

10. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 01.12.2014 № 902/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>.

11. Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій : Указ Президента України від 22.11.2018 №386/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386/2018>.

12. Про призначення Р. Лещенка Уповноваженим Президента України з земельних питань : Указ Президента України від 01.10.2019 № 727/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/727/2019>.

13. Про призначення Р. Семенченка Уповноваженим з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України від 11.10.2019 № 744/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/744/2019>.

14. Про Уповноваженого Президента України з питань волонтерської діяльності : Указ Президента України від 04.12.2019 № 879/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879/2019>.

15. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>.

16. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

17. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

18. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019>.

Анотація

Коваль Т. В. Правове регулювання діяльності уповноважених Президента України. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу основних нормативно-правових документів у сфері правового регулювання діяльності уповноважених Президента України. Досліджено хронологію виникнення та розвитку інституту уповноважених Президента України. З'ясовано, що нині в Україні працюють шість президентських уповноважених – з прав дитини; з прав людей з інвалідністю; з питань реабілітації учасників бойових дій; із земельних питань; з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України; з питань волонтерської діяльності. Посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу наразі залишається вакантною.

Установлено, що діяльність президентських уповноважених регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., Указом Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25 червня 2019 р. та спеціальними положеннями, подібними один до одного. Здебільшого вони складаються з чотирьох частин: у першій визначаються мета й принципи роботи уповноваженого,

у другій і третій – завдання й права (відповідно до сфери спеціалізації), у четвертій – особливості забезпечення їхньої роботи.

Указано, що нормативно-правова база діяльності уповноважених Президента України є недосконалою та потребує подальшого розроблення (відсутність вимог щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента України, переліку їхніх обов'язків; законодавча невизначеність критеріїв оцінювання ефективності їхньої діяльності та шляхів взаємодії з парламентським омбудсменом тощо).

Ключові слова: Уповноважений Президента України, спеціалізований омбудсмен, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій, Уповноважений Президента України із земельних питань, Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, Уповноважений Президента України з питань волонтерської діяльності.

Summary

Koval T. V. Legal regulation of the Ukrainian Presidential Commissioners activity. – Article.

The article is devoted to the analysis of the general documents in the sphere of legal regulation of the Ukrainian Presidential Commissioners activity. The author traces the origins and evolution of this legal institution. It is found out that six Presidential Commissioners are currently working in Ukraine – for Children's Rights; for Rights of Persons with Disabilities; for Rehabilitation of Combatants; for Land Affairs; for Control over Activities of Ukraine's Security Service; for Volunteer Affairs. The position of the Commissioner of the President of Ukraine for Crimean Tatar People remains vacant.

It is established that the activities of the Presidential Commissioners are regulated by the Law of Ukraine "On Civil Service" (December 10, 2015), the Decree of the President of Ukraine "On the Regulations on the Presidential Office of Ukraine" (June 25, 2019), and special provisions similar to each other. Generally, they consist of four parts – the first defines the purpose and principles of the Commissioner's activity, the second and third – tasks and rights (according to the field of specialization), and the fourth – specifics of ensuring their work.

It is mentioned that the legal framework of the Ukrainian Presidential Commissioners activity is not perfect and needs further preparing (lack of requirements for the Presidential Commissioners candidates, list of their responsibilities, ways of their interacting with the Parliamentary Ombudsman, etc).

Key words: Commissioner of the President of Ukraine, Specialized Ombudsman, Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights, Commissioner of the President of Ukraine for Crimean Tatar People, Commissioner of the President of Ukraine for Rights of Persons with Disabilities, Commissioner of the President of Ukraine for Rehabilitation of Combatants, Commissioner of the President of Ukraine for Land Affairs, Commissioner of the President of Ukraine for Control over Activities of Ukraine's Security Service, Commissioner of the President of Ukraine for Volunteer Affairs.

УДК 342.5:321:340.12

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).428](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).428)**Ю. С. Кононенко***orcid.org/0000-0003-3703-7774*

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

С. В. Джолос*orcid.org/0000-0002-0001-5523*

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

ДЕРЖАВНА ВЛАДА ЯК РІЗНОВИД ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Державно-політичні явища мають давні витоки та багату досвідом історію утворення, існування та функціонування. Водночас дотепер залишаються вельми неоднозначними питання щодо сутності державної та політичної влади, а також основних засад їх співвідношення та взаємодії.

Аналіз досліджень і публікацій. Загалом, проблемам державної і політичної влади присвячено праці багатьох мислителів давнини і сучасності, серед яких насамперед варто назвати таких авторів, як: М. Байтін, Ж. Боден, М. Вебер, Т. Гоббс, І. Жаровська, Л. Каск, А. Кім, С. Ковальчук, А. Кормич, І. Креста, Н. Крестовська, Б. Кухта, Л. Матвеева, Ю. Оборотов, П. Рабінович, Г. Шершеневич та ін.

Формулювання цілей статті. У межах цієї статті нам би хотілося: а) з'ясувати сутність і основні засади співвідношення і взаємодії державної та політичної влади; б) окреслити ество монополії на законне насильство як однієї з найголовніших рис держави; в) виявити властивості, що якісно відрізняють державну владу від політичної; г) вказати на виключні прерогативи державної влади; г) застерегти від підміни влади політичною владою державною (що веде до тоталітаризму) та від підміни влади державною владою політичною (що веде до анархії) тощо.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, існує безліч різновидів влади – політична, економічна, духовна, інформаційна, військова, батьківська, господарська, технічна (технократія), влада інтелектуальної еліти (мерітократія) тощо [1, с. 154]. Традиційно вважається, що універсальними джерелами влади були і є сила, гроші, знання [2, с. 75].

З очевидних причин у межах цієї статті нас цікавить передусім влада державно-політичного характеру.

Варто зауважити, що проблемам сутності, взаємодії та співвідношення таких категорій, як «влада», «публічна влада», «суспільна влада», «політична влада», «державна влада», було при-

свячено праці багатьох дослідників, Проте слід визнати, що й досі немає однозначності щодо розуміння зазначених категорій.

Л. Каск зауважує, що влада в родовому суспільстві була «публічною», а «державну» владу можна назвати «суспільною» [3, с. 26–37].

А. Кім зазначає, що «<...> суспільна і публічна влада не тотожні; тотожними ж є публічна та державна влади, народжені політичними відносинами» [4, с. 65].

М. Байтін стверджує, що «політична, державна влада є різновидом суспільної, публічної влади» [5, с. 134].

У свою чергу, молода дослідниця С. Ковальчук резонно стверджує, що часто «публічна влада розглядається як синонім державної та політичної влади» [6, с. 48].

Необхідно констатувати, що «політика – це мистецтво здійснювати спільні справи, співіснувати громадою, керувати державою-полісом, або певний спосіб реалізації її цілей» [7, с. 337].

Поняття «політика» тісно споріднене з поняттям «поліс» (від грецького *polis* – «місто-громада-державна») як специфічною формою політичної та соціально-економічної організації суспільства, що була поширена в Античній Греції та Римі, включала місто, його громадян та прилеглі поселення [8, с. 336].

Зауважимо, що античні міста-поліси навряд чи можна вважати повноцінними державами в сучасному розумінні – вони радше являли собою децю середнє між карликовими державами, державо-подібними утвореннями й інституціями місцевого самоврядування.

Можна сказати, що до числа суб'єктів політики відносяться не тільки державні органи, але й органи місцевого самоврядування, а також інші політичні інститути, зокрема різні соціальні групи, індивіди, що мають власні та групові цілі й інтереси [7, с. 337], громадяни, політичні партії, громадські організації та рухи, профспілки, держава тощо [9, с. 96].

Багатоманітність суб'єктів політики вказує на той факт, що політика та політична влада можуть існувати та реалізовуватися не тільки за допомогою держави, звідки впливає той факт, що «політична влада» і «державна влада» є різними категоріями.

І. Креста вказує на те, що політична влада – це сукупність механізмів і засобів визначального впливу політичних суб'єктів, насамперед держави, на поведінку соціальних спільнот, організацій із метою управління, координації, узгодження, підпорядкування інтересів усіх членів суспільства (чи їх більшості) єдиній політичній волі шляхом переконання чи примусу. Політична влада є ядром політичної системи суспільства, її організуючим та регулятивно-контрольним началом. Політична влада має такі характерні ознаки: а) верховенство, тобто обов'язковість її рішень для всього суспільства, інших видів влади; б) загальність, тобто публічність, що означає дію політичної влади на основі права від імені всього суспільства; в) легальність у використанні сили й інших засобів владарювання в межах країни; г) моноцентричність – існування загальнодержавного центру (чи системи владних органів) ухвалення рішень; г) найширший спектр використовуваних засобів для здобуття, утримання та реалізації влади. Водночас дослідник зазначає, що політична влада буває політико-державною чи політико-недержавною (влада політичних партій, суспільно-політичних організацій та рухів, органів місцевого самоврядування) [10].

На нашу думку, наведені вище ознаки політичної влади більшою мірою характерні не стільки для політичної влади загалом, скільки для основного її різновиду – державної влади, адже, скажімо, важко погодитися з думкою про те, що такі риси, як «верховенство», «загальність», «моноцентричність», «найширший спектр засобів», мають бути властивими суб'єктам політико-недержавної влади (політичні партії, організації, рухи, органи місцевого самоврядування).

У свою чергу, П. Рабінович зазначає, що «державна влада – це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території». Від інших видів влад вона відрізняється за такими ознаками: а) у кожній країні існує тільки одна державна влада, а інших різновидів соціальної влади – чимало; б) державна влада поширюється на всіх членів суспільства, а інші влади – лише на певну його частину; в) тільки державна влада може розв'язувати загальносуспільні проблеми, інші ж – вирішують справи, що стосуються зазвичай тільки частини суспільства; г) державна влада має у своєму розпорядженні такий специфічний апарат (механізм) для здійснен-

ня своїх завдань і функцій, якого не мають інші влади; г) тільки державна влада встановлює формально обов'язкові для всього населення загальні правила поведінки – юридичні (правові) норми; д) лише державна влада характеризується суверенністю (суверенітетом), тобто верховенством, повнотою, неподільністю, самостійністю, формальною незалежністю від влади будь-якої організації (або особи) як у даній країні, так і за її межами [11].

Конкретизуючи та доповнюючи наведений вище перелік ознак державної влади, що відрізняють її від інших видів політичної влади, на нашу думку, варто вказати на таке:

1. Державна влада формує, виражає та намагається реалізувати державний інтерес.

2. Державна влада має виключне право (монополію) на законне насильство (державний примус).

Варто зауважити, що політична сила – найдавніше й найважливіше джерело влади, водночас наказ як вияв сили є старшим, навіть порівняно з мовою, адже, як влучно зауважив Е. Канетті, не знаючи мови, тварини, зокрема собаки, усе-таки розуміють мову наказу [12, с. 341]. Отже, маємо всі підстави стверджувати, що виокремлення людини із тваринного світу, утворення людської цивілізації та розвиток мови (яка, у свою чергу, сприяла розвитку абстрактного мислення та формуванню розуму) відбулися саме завдяки владі, політичній силі, наказам та потребі їх уточнення, за допомогою яких прадавнє суспільство набуло згуртованості й організованості.

Зазначимо, що з насильством пов'язане виникнення, буття та призначення держави: держава виникає із завоювання одних племен (народів) іншими чи з підкорення одних соціальних груп іншими (як про це каже теорія насильства Шан Яна, К. Каутського, Л. Гумпловича та Є. Дюрінга [9, с. 32]); держава тримається на апараті насильства (армія, поліція тощо), що захищає її від зовнішніх та внутрішніх ворогів – іноземних загарбників та злочинців; зрештою, насильство є сенсом діяльності держави, адже ним вона забезпечує певне суспільство від насильства з боку суб'єктів, неправомочних його чинити, тобто забезпечує мир, безпеку і порядок. Отже, справедливе і виправдане державне насильство є великим благом, а не злом.

Витоки державної монополії на насильство простежуються у праці Ж. Бодена «Шість книг про державу» (1576 р.) [13], книзі Т. Гоббса «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної і цивільної» (1651 р.) [14], а сама ця ідея знаходить довершений виклад у праці М. Вебера «Політика як покликання та професія» (1919 р.) [15], де М. Вебер зазначає, що держава – це те людське співтовариство, яке всередині певної території успішно претендує на монополію легітимного фізичного насильства [16, с. 645].

Зауважимо, що монополія державної влади на застосування насильства означає, що жоден інший суб'єкт не має права вдаватися до нього (окрім випадків необхідної оборони чи діянь, спрямованих на затримання злочинця, відповідно до чинного законодавства). У протилежному випадку, як сказав би Т. Гоббс [14], відбувається повернення до додержавного хаосу, «війни всіх проти всіх», унаслідок розірвання суспільного договору, за яким народ утворив державу, зрікся безмежної природної свободи на її користь та передав правителю право на насильство для забезпечення миру, порядку і добробуту.

Зазначимо, що т. зв. право на необхідну оборону від дій органів держави (наприклад, поліції) є нонсенсом, оскільки підриває основи правопорядку та, за умови його визнання, давало б можливість злочинцям законно чинити опір працівникам правоохоронних органів, коли ті намагаються їх затримати після вчинення злочину, що, загалом, означало би повну безкарність і розгул злочинності.

Нагадаємо, що ст. 37 Конституції України встановлює, що «політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань» [17]. Тому, наприклад, діяння, подібні до перестрілки в Мукачевому 11 липня 2015 р. «Правого сектора» з поліцією (з використанням автоматів, гранатометів та кулемета!), за жодних обставин не повинні знаходити підтримку суспільства та мають бути засуджені як судовими органами, так і громадською думкою. Не має значення, через що виник такий збройний конфлікт, адже, навіть якщо діяльність органів влади, можливо, іноді є досить неоднозначною, а їхній авторитет – невисоким, головне, щоби монопольне право на насильство залишалося за державою. Тому держава повинна жорстко прискіпати будь-які посягання з боку інших суб'єктів на своє виключне право на насильство, адже без цього видається неможливим саме збереження й існування державності.

3. Державна влада є представником народу певної держави.

4. Державна влада є первинною щодо інших суб'єктів політичної влади, оскільки всілякі політичні партії, організації, місцеве самоврядування тощо можуть існувати та діяти лише з волі держави (наприклад, у тоталітарній чи абсолютистській державі вони можуть бути відсутні).

5. Державна влада є універсальною, тобто стосується всіх осіб на всій своїй території, має змогу регулювати всі чи принаймні більшість сфер життя, здатна поширювати свій вплив і поза межами своїх кордонів за допомогою міжнародних відносин та політичної, військової, економічної, культурної, релігійної, інформаційної, ідеологічної й інших видів експансії.

6. Держава створює право, адже саме вона вирішує, які соціальні норми захищати, а які не захищати державним примусом у межах своєї території.

7. Ураховуючи, що творцем права є держава, традиційно, до настання епохи постмодерну, уважалось, що державна влада не може бути неправою в заходах своєї внутрішньої політики, але сьогодні цей принцип зведено до презумпції правомірності діянь влади та презумпції правильності виданих нею нормативно-правових актів.

8. Державна влада (незважаючи на її функціонально-організаційний поділ) єдина в межах певної держави.

9. Державна влада як утілення та відображення держави гідна увійти до історії, тобто посісти істотне місце в контексті буття людства, на відміну від інших видів політичної влади, вплив яких часто характеризується тимчасовістю і мізерністю.

10. Держава покликана та здатна згуртувати суспільство своєю мудрою економічною та культурною політикою.

Щодо цього Ю. Оборотов зазначає, що державі може бути притаманна настільки грандіозна функція, як створення нації, виразником й уособленням якої вона є: справді, радше держава формує народ, а не навпаки, адже саме вона сприяє гармонізації інтересів, стимулюванню об'єднання і дозрівання народів [18, с. 10].

Тож, для забезпечення єдності та згуртування суспільства держава повинна сприяти консолідації народу, проводити ефективну економічну політику щодо формування спільних господарських інтересів та зв'язків між регіонами.

11. Державна влада має, уособлює та здійснює державний суверенітет.

Зазначимо, що, відповідно до вчення видатного французького мислителя епохи Ренесансу, Жана Бодена, суверенітет є основною ознакою держави та являє собою «абсолютну і постійну владу держави», «велич», «найвищу владу розпоряджатися» [13, с. 689–695]. У свою чергу, Г. Шершеневич зазначає, що державній владі притаманні такі властивості, як єдність, самостійність, незалежність, верховенство, необмеженість і неподільність [19, с. 214–221]. Тож, зрозуміло, що суверенна державна влада є абсолютною, постійною, верховною, єдиною, самостійною, незалежною, необмеженою і неподільною, на відміну від інших видів політичної влади, які не мають таких властивостей.

Варто зазначити, що кожний різновид політичної влади займає певну «нішу» у політичній системі суспільства, для чого, власне, він й існує, щоби виконувати відповідні функції. Тож, як вчить Жан Боден, виключними прерогативами верховної державної влади є право: а) видавати і скасовувати закони; б) оголошувати війну й укладати мир;

в) призначати вищих посадовців; г) здійснювати верховне судочинство; г) здійснювати помилування; д) карбувати монету; е) встановлювати еталони міри і ваги; е) стягувати податки [20, с. 55].

На противагу зазначеним вище властивостям державної влади, інші види політичної влади (влада політичних партій, рухів, організацій, місцевого самоврядування, профспілок, окремих політиків тощо) характеризуються таким:

1. Є похідними від державної влади, тобто їх існування залежить від їх визнання (реєстрації) компетентними державними органами, а обсяг прав – від волі держави.

2. Жодна політична влада, крім державної, не має права застосовувати насильство.

3. Недержавна політична влада не має універсального характеру та має вельми вузьку сферу дії, чітко визначену державою.

4. Недержавна політична влада розподілена між багатьма суб'єктами, компетенція кожного з яких стосується не всього суспільства, а лише окремих його частин чи соціальних груп.

5. Діяльність суб'єктів недержавної політичної влади може суперечити волі держави та мати відверто протизаконний характер (наприклад, намагання певної політичної сили вчинити державний переворот, захопити владу тощо).

6. Недержавні суб'єкти політичної влади не мають виключних прерогатив, оскільки, скажімо, повноваження однієї партії цілком можуть бути реалізовані іншою, як це звичайно й трапляється в державах із дво- чи багатопартійною системою.

7. Недержавна політична влада не створює права, навпаки, має підкорятися йому.

8. Недержавна політична влада може бути в опозиції до державної політичної влади.

9. Недержавна політична влада, здійснювана багатьма суб'єктами, може призводити до деструктивних тенденцій у суспільстві (і тут якраз актуалізується роль держави, яка примусом чи переконанням має тримати суспільство в єдності та покорі, а також сприяти його процвітанню).

Отже, необхідно зазначити, що державна влада та політична влада є різними явищами. Водночас державна влада являє собою частину політичної влади, яка перебуває в руках панівного «режиму», здійснюється органами державної влади, визначає діяльність держави в певний період (що, в ідеалі, має відповідати інтересам держави) та володіє монополією на законне застосування насильства.

Необхідно мати на увазі, що підміна державної влади політичною, як і тотальне одержавлення політичної влади, криють у собі велику небезпеку.

У першому випадку, коли влада держави та її виключні прерогативи починають здійснюватися іншими суб'єктами політичної влади (політичними партіями, організаціями, рухами, органа-

ми місцевого самоврядування, окремими харизматичними лідерами чи особами тощо), – маємо анархію, за якої будь-хто може застосовувати насильство, чинити розправу і суд (самосуд), законність і правопорядок фактично відсутні, замість сили права панує право сили, що, зрештою, веде суспільство до самознищення.

У другому ж випадку – коли вся повнота політичної влади набувається державою (правителем, державними органами) – маємо тоталітарну диктатуру, за якої держава контролює всі сфери життя суспільства, має безмежну владу, зосереджує у своїх руках усі важелі управління та спостерігається повна відсутність будь-яких недержавних інституцій і опозиції, що призводить до вседозволеності владарюючих, зникнення стимулів краще працювати на благо суспільства та відсутності будь-яких чинників обмеження їхньої сваволі, тобто до створення тиранічної деспотії.

Отже, для забезпечення належного балансу та взаємодії державної і політичної влади необхідне глибоке розуміння їхнього ества, сутності та призначення, а також чіткий розподіл їхніх повноважень за збереження за державою її природних виключних прерогатив відповідно до давньої римської мудрості: “Quod licet Jovi, non licet bovi” («Що дозволено Юпітеру, то не дозволено бичу»).

Отже, у результаті проведеного дослідження ми дійшли таких **висновків**:

1. Державна та політична влада є різними явищами. Проте державна влада – це основний різновид політичної влади, що перебуває в руках панівного «режиму», здійснюється органами державної влади, визначає політику держави в період свого правління (яка, в ідеалі, має відповідати інтересам держави) та володіє монополією на законне насильство.

2. Держава набуває право на насильство в результаті суспільного договору, за яким народ зрікається безмежної свободи на користь держави та наділяє її виключним правом на насильство для забезпечення миру, порядку та добробуту.

3. Головною рисою державної влади є монополія на законне застосування насильства, водночас насильство є джерелом утворення держави, знаряддям її панування та тим благом, що забезпечує суспільство від насильства з боку неуповноважених суб'єктів, зокрема зовнішніх ворогів і злочинців. Тож, справедливе і виправдане державне насильство є благом.

4. Основні властивості, що якісно відрізняють державну владу від політичної, такі: а) державна влада покликана служити державному інтересу, на відміну від влади політичної, різні види якої можуть служити інтересам різних суб'єктів політики, як-от політичні партії, рухи, організації, місцеве самоврядування, соціальні групи, окремі політики та харизматичні лідери тощо; б) державна

влада має виключне право (монополію) на законне насильство (державний примус); в) державна влада представляє весь народ певної держави, зокрема й на міжнародній арені; г) державна влада є первинною щодо інших видів політичної влади, сама можливість існування яких залежить від волі держави; г) державна влада має універсальний характер, тобто стосується всіх питань і осіб у межах контрольованих нею територій; д) держава створює право (усі інші – підкорюються йому), адже саме вона обирає, які норми будуть захищені її примусом та надає їм загальнообов'язковості; до того ж первинність держави щодо права доводиться й тим, що чинність певного національного права поширюється тільки на територію, контрольовану відповідною державою; е) слушною є думка про те, що держава як творець права не може бути неправою чи діяти незаконно, а якщо певні посадовці порушують закон, такі діяння варто розуміти як сваволю окремих чиновників, а не проступок держави; є) державна влада є єдиною в межах певної території, незважаючи на її організаційно-функціональний розподіл; ж) державна влада може і повинна згуртувати суспільство за допомогою мудрої економічної та культурної політики, яка має ґрунтуватися на розвитку господарських та інших зв'язків між територіальними утвореннями держави та формуванні взаємної зацікавленості регіонів; тоді як діяльність інших видів політичної влади іноді буває спрямована на роз'єднання; з) державна влада здійснює історичні діяння, на відміну від активності інших суб'єктів політичної влади, що зазвичай мають мізерне значення в контексті світової історії; и) держава уособлює, має та здійснює державний суверенітет, що передбачає абсолютність, постійність, верховенство, єдність, самостійність, незалежність, необмеженість і неподільність державної влади; і) державна влада має виключні прерогативи (монополія на насильство, утворення та використання апарату насильства, право війни і миру, законодавство, правосуддя, верховне владарювання, стягнення податків, емісія грошей, статус традиційного й основного суб'єкта міжнародного права тощо).

5. Підміна державної влади політичною владою неприпустима, оскільки веде до анархії, хаосу та знищення суспільства і держави, тоді як одержавлення всієї повноти та розмаїття політичної влади веде до тоталітаризму, що не загрожує існуванню держави і суспільства, хоча часто робить їхнє життя нестерпним. Тож, держава повинна володіти виключними прерогативами, що впливають з її сутності, та, у свою чергу, повинна забезпечити можливість нормального існування інших видів політичної влади.

Перспективні напрями розроблення цієї проблематики ми вбачаємо в подальшому дослідженні сутності політичної та державної влади,

історико-політичних засад їх формування та функціонування, а також у визначенні чіткого переліку виключних прерогатив суб'єктів як державної, так і політичної влади.

Література

1. Жаровська І. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у контексті соціальної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. С. 153–159.
2. Кухта Б. Влада. Політична наука. *Словник: категорії, поняття і терміни* / Б. Кухта та ін. ; за ред. Б. Кухти. Львів : Кальварія, 2003. С. 74–75.
3. Каск Л. О признаках государства. *Правоведение*. 1963. № 1. С. 26–37.
4. Ким А. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975. 216 с.
5. Байтин М. Государство и политическая власть. Саратов, 1972. 239 с.
6. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2018. № 1. С. 47–51.
7. Кухта Б. Політика. *Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни* / Б. Кухта та ін. ; за ред. Б. Кухти. Львів : Кальварія, 2003. С. 337–338.
8. Кухта Б. Поліс. *Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни* / Б. Кухта та ін. ; за ред. Б. Кухти. Львів : Кальварія, 2003. С. 336.
9. Крестовська Н., Матвеева Л. Теорія держави і права: Елементарний курс. 2-ге вид. Харків : Одиссей, 2008. 432 с.
10. Креста І. Політична влада. *Юридична енциклопедія*. Київ : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. Т. 4 : Н – П. URL: http://leksika.com.ua/14430309/legal/politichna_vlada (дата звернення: 30.01.2020).
11. Рабинович П. Державна влада. *Юридична енциклопедія*. Київ : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д – Й. URL: http://leksika.com.ua/10701026/legal/derzhavna_vlada (дата звернення: 30.01.2020).
12. Кухта Б. Політична сила. *Політична наука. Словник: категорії, поняття і терміни* / Б. Кухта та ін. ; за ред. Б. Кухти. Львів : Кальварія, 2003. С. 341.
13. Боден Ж. Шесть книг о государстве. *Антология мировой политической мысли* : в 5-ти т. Москва : Мысль, 1999. Т. 2. С. 689–695.
14. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Москва : Мысль, 2001. 478 с.
15. Монополія на насилля. *Вікіпедія* : вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Монополія_на_насилля (дата звернення: 30.01.2020).
16. Вебер М. Избранные произведения / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Давыдова ; предисл. П. Гайденко. Пер. с нем. Москва : Прогресс, 1990. 808 с.
17. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
18. Оборотов Ю. Современное государство : основы теории : учебный курс. Одесса : Астропринт, 1998. 132 с.
19. Шершеневич Г. Общая теория права. Москва : Издание Бр. Башмаковыхъ, Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнеревъ и Ко, 1911.
20. Кормич А. Історія вчень про державу і право : навчальний посібник. Київ : Правова єдність, 2009. 312 с.

Анотація

Кононенко Ю. С., Дзолос С. В. Державна влада як різновид політичної влади. – Стаття.

У статті з'ясовано сутність, основні засади співвідношення і взаємодії державної і політичної влади. Окреслено ество монополії на законне застосування насильства як однієї з визначальних рис держави. Виявлено властивості, що якісно відрізняють державну владу від політичної. Вказано на виключні прерогативи державної влади. Зроблено застереження стосовно небезпеки зазіхання політичної влади на виключні прерогативи державної влади, а також стосовно небезпеки одержавлення всієї повноти та багатоманітності політичної влади тощо.

Автори дійшли висновку, що державна влада – це основний різновид політичної влади, що перебуває в руках панівного «режиму», здійснюється органами державної влади, визначає політику держави в період свого правління (яка, в ідеалі, має відповідати інтересам держави) та володіє монополією на законне насильство. Головною рисою державної влади є монополія на законне застосування насильства, водночас насильство є джерелом утворення держави, знаряддям її панування та тим благом, що забезпечує суспільство від насильства з боку неуповноважених суб'єктів, зокрема зовнішніх ворогів і злочинців. Тож, справедливе і виправдане в розумних межах державне насильство є благом.

Автори дійшли висновку, що основними властивостями, що якісно відрізняють державну владу від політичної є: служіння державному інтересу, виключне право на законне насильство, представництво всього народу, первинність, універсальний характер, створення права державою, єдність державної влади в межах певної території, згуртованість суспільства державою, належність державі суверенітету та виключних прерогатив тощо. Підкреслено неприпустимість злиття державної та політичної влади.

Ключові слова: державна влада, політична влада, монополія на насильство, виключні прерогативи держави, суверенітет.

Summary

Kononenko Y. S., Dzholos S. V. State authority as a type of political power. – Article.

The article deals with the essence and basic principles of the relation and interaction of state authority and political power. The nature of the monopoly on legal violence, as one of the main features of the state, is outlined. The properties, that distinguish state authority from political power, are revealed. The exclusive prerogatives of state power were indicated. Warnings have been made regarding the dangers of political power encroachment on the privileges of the state power (leading to anarchy) and regarding the state obtaining of all the fullness and diversity of political power (leading to totalitarianism), etc.

The authors came to the conclusion, that state power is the main kind of political power, that belongs to a certain «regime» during the period of its ruling, is exercised by state organs, determines the state's policy during its rule (which, ideally, should correspond to the interests of the state) and has a monopoly on legal violence. The main feature of state power is the monopoly on the lawful use of violence. The violence is at the same time a source of state formation, an instrument of its domination and a factor, that protects society from the violence of unauthorized subjects, including external enemies and criminals. Therefore, just and justified state violence is a boon.

The authors conclude, that the main features, that qualitatively distinguish state authority from political power are the following: state serves to the interests of society, state has the exclusive right on legal violence, state represents the whole nation, state has the primary and universal character among other subjects of political power, state creates the law, the only one state power exists on a certain territory, the state unites society, state has sovereignty and exclusive prerogatives, etc. The inadmissibility of merging of state and political power is emphasized.

Key words: state authority, political power, monopoly on violence, exclusive prerogatives of state, sovereignty.

УДК 342.98:35.082(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).429](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).429)

Н. С. Панова

orcid.org/0000-0001-9139-3580

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного і міжнародного права

Київського інституту інтелектуальної власності і права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Однією з необхідних умов якісного функціонування державної служби в умовах реформування діючої управлінської системи є неухильне додержання державними службовцями порядку проходження служби. Сучасний стан розвитку української державності, що наразі знаходиться в складних соціально-економічних умовах, політичні перетворення, курс на подальшу демократизацію суспільства потребують впровадження дієвих механізмів забезпечення службової дисципліни. Створення умов, за яких державний службовець матиме змогу повною мірою виконувати покладені на нього обов'язки є важливим складником його правового статусу з огляду на актуальність забезпечення прав і свобод громадян.

Попри те, що забезпечення дисципліни в службових відносинах є надзвичайно важливим та актуальним, у теорії адміністративного права йому не приділялося належної уваги. Навіть більше, це питання практично не досліджувалося у контексті тих змін, які протягом останніх років торкнулися інституту державної служби. Окремі аспекти наслідків порушення дисципліни в державній службі розкрито у працях таких вчених, як А.В. Андрушко [1], Д.Н. Бахрах [2], І.О. Картузова [3], Л.М. Корнута [4], О.В. Кузьменко [5], О.Д. Новак [6], М.І. Хавронюк [7], В.І.Щербина [8] та ряду інших. Натомість проблематика службової дисципліни у державній службі та шляхи її забезпечення залишаються малодослідженими.

У тлумачному словнику української мови дисципліна визначається як «чітко встановлений порядок, дотримання якого є обов'язковим для всіх членів певного колективу» [9, с. 758]. Відповідно до української юридичної енциклопедії, дисципліна (лат. “disciplina” – стриманість, строгість) тлумачиться як точне, своєчасне і неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у суспільному і державному житті [10, с. 199]. Схожої точки зору дотримується М.І. Хавронюк, яким дисципліна визначена як становище, за якого усі суб'єкти правовідносин влади і підпорядкування неухильно додержуються порядку і правил, встановлених законами, а також відповідними статутами і положеннями [7, с. 15].

Як соціальне явище дисципліна характеризується двома нерозривно пов'язаними аспектами: суб'єктивним, який полягає у свідомому дотриманні певного порядку суб'єктами суспільних відносин, і об'єктивним, який має вираження у сукупності правил – регуляторів суспільних відносин, дотримання яких є необхідним для існування самого суспільства. Дисципліна як правова категорія формується за активного впливу правових норм, які закріплені в законах та інших нормативних актах. Законність і дисципліна є самостійними, але тісно пов'язаними поняттями. Законність виступає основним, базовим елементом дисципліни, а тому заходи, які використовує держава для зміцнення і забезпечення законності, одночасно сприяють і зміцненню дисципліни

При цьому внутрішній аспект формування дисципліни (самодисципліни) в будь-якому середовищі складається із системи суб'єктивних уявлень індивіда про дисципліну; засвоєння її правових та моральних вимог; мотивації на дотримання її правил; знання цілей і суспільної значимості дисципліни; ідейно-вольових установок, якими визначаються добровільне та ініціативне виконання вимог. Зовнішніми факторами, які впливають на формування дисципліни, є сукупність політичних, економічних, культурних та правових чинників [11, с. 186].

Дисципліна як динамічний складник будь-якої діяльності характеризується такими ознаками: реалізується у визначеній сфері суспільних відносин; має вираження у фактичній поведінці суб'єкта; передбачає визначеність обов'язків суб'єкта; формується на підставі суб'єктивних уявлень про міру належної поведінки; спрямована на впорядкування та узгодженість у визначеній сфері суспільних відносин; дотримання забезпечується сукупністю заходів.

Щодо особливостей дисципліни в державній службі, то засади її забезпечення передбачено ст.ст. 61-63 Закону України «Про державну службу» [12]. Насамперед слід зазначити, що службова дисципліна в рамках законодавства про державну службу – це неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним

службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Проаналізувавши нормативне визначення, можна стверджувати, що поняття «службова дисципліна» тлумачиться у широкому розумінні та у вузькому. Останнє співпадає з нормативним закріпленням службової дисципліни. У широкому значенні, під службовою дисципліною розуміється сукупність дій, які спрямовано на: порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівникові державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше 3 годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду України, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Службова дисципліна на державній службі детермінується через три основних критерії: неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків, сумлінне дотримання правил внутрішнього службового розпорядку.

Перший критерій ґрунтується на позиції, що присяга – це: а) урочиста офіційна обіцянка

додержуватися певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; б) урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє; в) запевнення у правдивості сказаного.

У правовій літературі пропонуються різні підходи щодо юридичного визначення присяги. Так, деякі автори вважають, що присяга – це офіційна урочиста обіцянка додержуватися певних зобов'язань, зокрема, на підтвердження правдивості свідчень, вірності тій чи іншій справі, діяти відповідно до конституції тощо. Інші переконані, що присяга – це клятва на вірність конституції та служінню народу, яку в обов'язковому порядку дає посадова особа, яка вступає на високу державну посаду. Наведені приклади свідчать про різні підходи як до визначення сутності присяги, так і до тих наслідків, які пов'язані з її прийняттям. У зв'язку із цим постає закономірне питання: присяга – це тільки урочиста обіцянка додержуватися певних зобов'язань, чи це – конкретна клятва (зобов'язання) – акт, який породжує юридичні факти? У тому разі, коли чинне законодавство не пов'язує настання певного правового статусу особи із прийняттям присяги, вона відіграє роль тільки урочистої обіцянки, а в разі, коли такий статус набувається тільки за умови прийняття присяги – вона являє собою зобов'язання, яке породжує певні юридичні факти (присяга працівника прокуратури, військова присяга, присяга працівника органів внутрішніх справ тощо).

Ретроспективний аналіз текстів Присяги державного службовця, які закріплено у законодавстві про державну службу, свідчить про певні відмінності між ними, які насамперед стосуються переліку тих обов'язків, які покладають на себе службовці, приймаючи Присягу.

Так, новітніми є такі положення у тексті нової Присяги: а) *поважати* та охороняти права, свободи і законні інтереси *людини* і громадянина, *честь держави*; б) сумлінно виконувати свої *службові* обов'язки. У тексті Присяги знаходить свій вияв конституційне положення про те, що джерелом влади є народ України і саме йому адресовано Присягу, яку приймає державний службовець: «... вступаю на військову службу і урочисто клянусь народу України завжди бути вірним і відданим йому ...» [13], «Вступаючи на митну службу, урочисто зобов'язуюсь бути відданим Українському народу, справі української державності ...» [14], «... вступаючи на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України, клянусь завжди залишатися відданим Українському народові ...» [15], «... вступаючи на службу до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, присягаю завжди залишатися відданим Українському народові ...» [16].

Таким чином, вірне служіння (відданість) народові України є визначальним положенням будь-якої Присяги в Україні.

Щодо сумлінного виконання службових обов'язків, то це положення уточнено терміном «службові обов'язки», отже, замість положення «виконання своїх обов'язків», передбачено положення «виконання своїх службових обов'язків», тобто має місце суттєва зміна акцентів в обсязі обов'язків державного службовця (основні / службові), яке знаходить відображення у Присязі [12]. Безперечно, така позиція законодавця є досить спірною, оскільки положення «виконання своїх обов'язків» передбачає ті обов'язки, які визначено у ст. 8 Закону України «Про державну службу», тобто – це основні обов'язки, визначені на законодавчому рівні, які стосуються усіх державних службовців незалежно від посади, яку вони заміщують. Водночас положення «виконання своїх службових обов'язків» стосується як основних, передбачених Законом «Про державну службу», так і посадових обов'язків, тобто конкретних обов'язків, які визначаються відповідно до посадових інструкцій (положень), що затверджуються керівником відповідного державного органу.

Тобто службові обов'язки – це сукупність обов'язків державного службовця, яку становлять обов'язки, визначені: а) чинним Законом; б) Правилами внутрішнього службового розпорядку; в) посадою державної служби, тобто посадовою інструкцією.

Щодо сумлінного дотримання правил внутрішнього службового розпорядку. Перш за все слід зазначити, що Правила внутрішнього службового розпорядку у державному органі (далі – Правила) – це підзаконні нормативні акти локального характеру, які визначають загальні положення щодо внутрішнього службового розпорядку державного службовця: початок та кінець робочого часу державного службовця; перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; умови і порядок перебування державного службовця в державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки, загальні правила етичної поведінки в державному органі; порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем [17]. Також у Правилах, які розробляються у державному органі на основі Типових правил внутрішнього службового розпорядку, можуть передбачатися й інші положення, які не суперечать закону та іншим нормативно-правим актам (щодо порядку

надання відпусток, вимоги щодо зовнішнього виду державного службовця тощо).

Аналіз чинного Закону дає підстави стверджувати, що основними напрямками забезпечення службової дисципліни є:

1) дотримання у службовій діяльності вимог Закону України «Про державну службу» [12] та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби (Законів «Про запобігання корупції» [18], «Про очищення влади» [19] тощо; Постанов КМУ, наказів НАДС та інших органів виконавчої влади) та виконання правил внутрішнього службового розпорядку;

2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків (тобто своєчасне, точне, інтенсивне, ефективне, творче та ініціативне виконання покладених завдань), поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України (тобто до визначених і закріплених на конституційно-правовому рівні офіційних знаків держави, які в лаконічній формі відображають її суверенітет та ідеологію і зазвичай мають етнічно-національне походження);

3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення (ст. 53 Закону України «Про державну службу») із заходами дисциплінарної відповідальності (ст. 66 Закону України «Про державну службу») щодо підпорядкованих державних службовців. При цьому слід зазначити, що це завдання покладається на керівників усіх без винятку рівнів;

4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців із постійною турботою про них, виявлення поваги до їхньої честі та гідності, забезпечення гуманізму та справедливості.

Забезпечення службової дисципліни у державній службі, з одного боку, покладається на керівника державної служби, а з іншого – на самого державного службовця.

Відповідно, забезпечення службової дисципліни державним службовцем проявляється у сукупності таких зобов'язань:

1) виконання обов'язків, які опосередковано правовим статусом державного службовця (перелік закріплено ст. 8 Закону України «Про державну службу»);

2) недопущення вчинків, несумісних із статусом державного службовця (у цьому контексті поняття «правовий статус державного службовця» слід розглядати як систему його прав, обов'язків, правообмежень);

3) виявлення високого рівня культури (етикет, правила поведінки у громадських місцях, культура спілкування тощо); професіоналізму; витримки

(здатність державного службовця володіти собою, контролювати свої вчинки та слова) і тактовності (володіння почуттям міри, здатність об'єктивно та стримано оцінювати конкретну ситуацію); поваги (шанобливе ставлення) до громадян, керівництва та інших державних службовців;

4) дбайливого ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів (у цьому разі йдеться про бережливе та раціональне використання державного майна та інших публічних ресурсів (землі, її надр, атмосферного повітря, водних, лісових ресурсів тощо) [12].

Крім того, державний службовець має особисто виконувати покладені на нього посадові обов'язки. Йдеться насамперед про те, що саме державний службовець повинен реалізовувати обов'язки, визначені для нього посадовою інструкцією (положенням) і він не має право передоручати таке виконання іншим особам.

Забезпечення службової дисципліни керівником державної служби проявляється у сукупності наступних зобов'язань:

1) здійснення повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності;

2) створення умов для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності, вимагання належного виконання посадових обов'язків;

3) здійснення постійного контролю за виконанням державними службовцями посадових обов'язків через перевірку змісту рішень, програм, інших документів (чи їх проектів), що розробляються державними службовцями відповідно до своїх посадових обов'язків; здійснення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

4) під час виконання посадових обов'язків керувати винятково публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання.

5) забезпечення виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень (керівник державної служби зобов'язаний не тільки здійснювати контроль за виконанням державними службовцями своїх посадових обов'язків, але й забезпечувати ними таке виконання. При цьому слід зазначити, що це положення за своїм змістом є комплексним, оскільки містить ряд елементів щодо створення належних умов державним службовцям для: виконання своїх посадових обов'язків; підвищення рівня професійної компетентності; реалізації сумлінного, творчого, ініціативного ставлення до своєї службової діяльності);

6) організація роботи державних службовців належним чином, що має вираз у створенні належних умов, встановленні оптимального режиму служби тощо, що має безпосередній вплив на ефективність та результативність їхньої діяльності та забезпечення ефективного виконання завдань, що поставлені перед державним органом;

7) виховування у державних службовців сумлінного ставлення до служби, бережливого ставлення до державного майна, підтримка їхньої ініціативи, а також вжиття заходів щодо додержання ними правил етичної поведінки (така діяльність може мати прояв у: співбесіді; поєднанні різних методів впливу на державного службовця; визначенні пріоритетів службової поведінки тощо);

8) забезпечення прозорості та об'єктивності під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

9) організація проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявлення та своєчасне припинення їх вчинення [12]. При цьому до профілактичних заходів слід віднести: ознайомлення їх із Загальними правилами етичної поведінки державних службовців [20], ознайомлення їх із Правилами внутрішнього службового розпорядку [17], проведення семінарів, тренінгів із зазначених питань; усунення умов та причин вчинення дисциплінарних проступків тощо.

Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівникові державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку [12]. При цьому важливо зазначити, що безпосередній керівник «має право», а не зобов'язаний вносити таке клопотання, тобто це є його правом, а не обов'язком. За своїм змістом це положення кореспондується із положенням п. 3 ч. 1 ст. 61 цього Закону: поєднання методів переконання і виховання із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців. Уявляється, що такий підхід є цілком правомірним, оскільки надає безпосередньому керівникові можливість застосовувати різні методи державного управління у кожній конкретній ситуації.

За невиконання зобов'язань щодо забезпечення службової дисципліни на державній службі до державного службовця та до керівника державної служби застосовуються відповідні заходи відповідальності згідно із законом. Так, підставою притягнення до відповідальності керівника державної служби є:

– невжиття ним заходів щодо притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений

дисциплінарний проступок, що має прояв у: відсутності ініціювання службового розслідування у разі встановлення факту, який за попередньою оцінкою є дисциплінарним проступком державного службовця; відсутності утворення дисциплінарної комісії, або незабезпечення належних умов для її роботи або втручання у її діяльність; відсутності прийняття рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення у разі встановлення в діянні державного службовця дисциплінарного проступку;

– неподання матеріалів щодо вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, що має наслідком притягнення керівника державної служби, окрім дисциплінарної відповідальності, до адміністративної відповідальності, яку передбачено ст. 172² КУпАП [21].

Таким чином, слід зазначити, що забезпечення службової дисципліни у державній службі реалізується через сукупність інструментів впливу на усіх учасників службових відносин – і на керівника державної служби, і на державного службовця. Досягнення належного рівня службової дисципліни сприятиме дотриманню принципів державної служби, зокрема, принципів верховенства права, об'єктивності, професіоналізму, ефективності, особистої відповідальності і ряду інших. Вбачається доцільним подальше дослідження інструментів забезпечення службової дисципліни у державній службі.

Література

1. Андрушко А.В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності. *Держава і право*. 2008. Вип. 41. С. 380–385.
2. Бахрах Д.Н. Особенности дисциплинарной ответственности как вида юридической ответственности. *Современное право*. 2008. № 10. С. 40–41.
3. Картузова И.О. Дисциплинарная ответственность государственных служащих : дис. канд. юрид. наук ; Одесская гос. юрид. академия. Одесса, 1999. 196 с.
4. Корнута Л.М. Загальні правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Митна справа*. 2012. № 2 (80). Ч. 2. К. 2. С. 70–75.
5. Кузьменко О.В. Місце дисциплінарних проваджень в адміністративно-процесуальному праві. *Вісник Львівського ін-ту внутрішніх справ*. 2003. № 2. С. 109–119.
6. Новак О.Д. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Часопис Київського ун-ту права*. 2012. № 2. С. 129–133.
7. Хавронюк М.І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 240 с.
8. Щербина В.І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 208 с.
9. Новый тлумачий словник української мови : у 4-х т. / уклад. В.В. Ярошенко, О.М. Сліпущко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 1. С. 758.

10. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998.

11. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри : тези міжнар. наук.-практ. конф., 13-14 черв. 2008 р. Одеса : Фенікс, 2008. С. 185–187.

12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

13. Про текст Військової присяги : Постанова ВРУ від 06.12.1991 р. Дата оновлення: 06.12.1991 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1936-12;?lang=ru>.

14. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 13.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

15. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.

16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 р. Дата оновлення: 02.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.

17. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ НАДС від 03.03.2016 № 50. Дата оновлення: 03.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16>.

18. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 18.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

19. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

20. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ НАДС від 05.08.2016. № 158. Дата оновлення: 27.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

21. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 02.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

Анотація

Панова Н. С. Забезпечення службової дисципліни в державній службі. – Стаття.

У статті проаналізовано основні чинники забезпечення службової дисципліни в державній службі: нормативно-правове забезпечення службової дисципліни, чинники формування архетипу дисциплінованої поведінки, зобов'язання державних службовців та керівників державної служби щодо підтримки службової дисципліни.

Запропоновано тлумачити поняття «службова дисципліна у державній службі» з позиції вузького підходу, який кореспондує з нормативним закріпленням поняття, та широкого підходу, який пов'язаний з трактуванням поняття через сукупність дій, які спрямовано на: порушення Присяги державного службовця, порушення правил етичної поведінки державних службовців, вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, недотримання правил внутрішнього службового розпорядку, перевищення службових повноважень, якщо

воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення, невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця тощо.

Визначено, що службова дисципліна у державній службі детермінується через основні критерії неухильного додержання присяги державного службовця, сумлінного виконання службових обов'язків, сумлінного дотримання правил внутрішнього службового розпорядку. До основних напрямів забезпечення службової дисципліни у державній службі віднесено: дотримання у службовій діяльності вимог законодавства про державну службу, формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців, поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців із постійною турботою про них, виявлення поваги до їхньої честі та гідності, забезпечення гуманізму та справедливості.

Ключові слова: службова дисципліна, дотримання Присяги, сумлінне виконання службових обов'язків, правила внутрішнього службового розпорядку, керівник державної служби.

Summary

Panova N. S. Provision of official discipline in the civil service. – Article.

The article analyses the main factors of ensuring official discipline in the civil service: statutory regulation of professional discipline, factors of formation of the archetype of disciplined behavior, obligations of civil servants and heads of civil service offices to support of official discipline.

It is proposed to interpret the concept “official discipline” from the perspective of a narrow approach, which corresponds to the statutory consolidation of the concept and the broad approach that is associated with the interpretation of the concept through a set of actions aimed at violating the oath of a civil servant, neglecting the rules of ethical conduct of civil servants, manifesting disrespect for the state, national symbols of Ukraine, the Ukrainian people, failure to perform or improper performing of official duties, acts of state authorities, orders (decrees) and the instructions of the leaders adopted within their powers, non-compliance with the rules of internal service, abusing of power if it does not contain components of crime or administrative offense, failure to comply with the requirements of political impartiality of a civil servant, etc.

The author marks that official discipline in the civil service is determined through the basic criteria of steadfast adherence to the oath of a civil servant, faithful performance of duties, honest compliance with the rules of an internal official order. The main areas of the official discipline in the civil service include: compliance with the requirements for civil service legislation in the professional activity, the formation of high professional qualities of subordinate civil servants by the head of the civil servant, conscientious attitude to the discharge of their official duties, the combination of methods of persuasion, education and encouragement with measures of disciplinary responsibility towards subordinate public servants by leaders of all levels, a combination of leaders' exacting attitude towards subordinates subordinate civil servants with constant concern for them, manifestation of respect for their honor and dignity, guarantee of humanism and justice.

Key words: official discipline, compliance with oath, honest performance of official duties, rules of internal official order, head of civil service.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).430](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).430)

Я. Я. Сташків
orcid.org/0000-0001-5547-9125
ад'юнкту відділу докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ ТА ЇХ ПРОФІЛАКТИЧНА СПРЯМОВАНІСТЬ

Постановка проблеми. Щоб отримати загальне уявлення про сутність і зміст профілактичної діяльності дільничних офіцерів поліції (далі – ДОП), в обов'язковому порядку необхідно проаналізувати основні принципи такої діяльності, що визначають її спрямованість, тобто основні вихідні положення, на яких вона повинна ґрунтуватися і яким повинна відповідати. Як свідчить аналіз результатів проведеного нами дослідження, в останні роки аналіз принципів функціонування будь-якого органу чи його структурного підрозділу став традиційним. Це зумовлено, зокрема, тим, що питання про принципи – це питання про характер і межі втручання ДОП у приватне життя громадян. Крім того, саме через аналіз принципів можна виявити основні прогалини в структурно-функціональній будові служби ДОП і на цій основі розробити пропозиції щодо їх усунення.

З огляду на викладене **основною метою даної наукової статті** є аналіз нормативно закріпленої системи принципів діяльності дільничних офіцерів поліції, з'ясування обґрунтованості включення до неї окремих принципів, а також обґрунтування пропозицій з її удосконалення.

Виклад основного змісту. З'ясуємо, що необхідно розуміти під принципами діяльності служби ДОП. Щоб дати відповідь на це питання, необхідно звернутись до наукової літератури. Нам вдалося з'ясувати, що слово «принцип» має латинське походження й в найбільш загальному розумінні означає «початок, основа».

Таке широке тлумачення даного терміна призвело до того, що в науковій літературі з'явилось безліч його трактувань. Їх аналіз, порівняння та екстраполяція на діяльність ДОП дозволили нам акцентувати увагу на таких характерних особливостях.

По-перше, принципи профілактичної діяльності ДОП – це ідейні початки, що тісно пов'язані з державною політикою у сфері профілактики правопорушень. Вони відображають основні ідеї, цілі та задачі такої політики, а також способи реалізації та здійснення основних профілактичних заходів.

По-друге, такі принципи – це загальні, вихідні положення та ідеї, які мають цементуюче значення для профілактичної діяльності служби ДОП. Вони не лише визначають її спрямованість, будо-

ву, форму та зміст заходів, а й уособлюють загальні закономірності розвитку служби ДОП, слугують ключем до розуміння сутності та специфіки її діяльності, структури та місця в системі органів та підрозділів поліції.

По-третє, принципи визначають межі втручання дільничних в особисте життя особи, тому вони мають значення не лише для регулювання профілактичної діяльності ДОП, а й для захисту прав і свобод громадян.

По-четверте, принципи діють на всіх стадіях та етапах профілактичної діяльності ДОП, а також поширюють свій регулятивний вплив на всіх суб'єктів, залучених до цього процесу.

По-п'яте, як основні й центральні положення, на яких будується профілактична діяльність ДОП, принципи існують у формі правових норм. Їх дотримання і виконання є обов'язковим для всіх працівників.

По-шосте, як нормативні розпорядження принципи мають бути дієвими, тому в тексті будь-якого правового акта їх зміст підлягає найбільш повному розкриттю. Цілісність і початковий зміст принципів має бути незалежним від зміни, доповнення чи скасування окремих нормативно-правових актів. Усі інші норми, закріплені в таких актах, повинні бути узгоджені та жорстко прив'язані до принципів.

По-сьоме, принципи – це загально визнані положення, тому їм властива нормативність, незаперечність, загальнообов'язковість, потенційна можливість їх дотримання за допомогою заходів державного примусу.

По-восьме, принципи профілактичної діяльності служби ДОП забезпечують взаємодію та взаємоузгодження всіх її структурних елементів як між собою, так із системами вищого рівня. Вони забезпечують збалансованість, усувають протиріччя, створюють передумови для інтеграції та одночасної диференціації різних напрямів діяльності ДОП.

Узагальнюючи викладені вище ознаки, ми можемо сформулювати таке визначення. *Принципи профілактичної діяльності ДОП* – це закріплені в нормах права, науково обґрунтовані та апробовані практикою основні засади, які найбільш повно визначають сутність і характер діяльності ДОП, поширюють свій вплив на всі стадії, етапи

та рівні профілактичного процесу та спрямовані на забезпечення його результативності.

Принципи права взагалі та принципи профілактичної діяльності зокрема неможливо розглядати у відриві одні від інших, тобто без урахування їх взаємопов'язаності та взаємозумовленості. У своїй сукупності такі принципи повинні утворювати чітку систему основних засад, що не суперечать одна одній та після закріплення в чинному законодавстві оформлюються як явища правової реальності. Однак відносно діяльності ДОП важко говорити про якусь стійку систему принципів. Чинна на сьогодні Інструкція включає до цієї системи лише такі принципи, як верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства [1]. Хоча порівняно з Наказом МВС України № 550 дана система була дещо видозмінена (раніше діяльність служби ДІМ ґрунтувалась на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням, незалежності від діяльності політичних партій та інших громадських об'єднань [2]), однак її все ще зарано вважати такою, що відображає усю специфіку дальності ДОП і її профілактичну спрямованість. Неважко помітити, що вона практично ідентична системі принципів діяльності Національної поліції, яка закріплена в ст.ст. 6–11 Закону України «Про Національну поліцію», за винятком принципу безперервності, який не був включений в систему принципів діяльності ДОП [3].

Відразу ж зауважимо, що ми категорично заперечуємо обґрунтованість і доцільність такого автоматичного перенесення принципів діяльності всієї поліції на сферу функціонування ДОП, яка, як відомо, характеризується певною специфікою і має чітко виражену профілактичну спрямованість. Так, проаналізувавши практичну діяльність служб ДОП на різних рівнях, ми дійшли висновку, що в більшій чи меншій мірі всі працівники служб ДОП виконують покладені на них повноваження, дотримуючись таких основних принципів: об'єктивності, демократизму, гуманізму та соціальної справедливості, наукової обґрунтованості, економічної доцільності, комплексності, організованості, ефективності, координованості, системності, стійкої диференціації, поєднання гласності та професійної таємниці, централізації та децентралізації, постійного врахування громадської думки, взаємодії з населенням, своєчасності, мобільності та оперативності, організованості, достатності, точності та конкретності, професіоналізму та компетентності, відповідальності влади та посадових осіб за розробку, реалізацію та наслідки профілактичної діяльності тощо.

Однак, попри всю важливість наведених правових засад, не варто поспішати та переводити їх у ранг правових принципів, адже відомо, що чим більше принципів, тим менше їх значення, тим більша їх розмитість. Принципи діяльності служби ДОП є фундаментом, на якому мають будуватися правила діяльності для всіх її працівників, тому їх має бути рівно стільки, скільки вимагають умови служби.

Зокрема, діяльність ДОП має бути *законною*. У нашому випадку дотримання принципу законності передбачає таке:

1) верховенство Конституції, законів та ратифікованих міжнародно-правових актів над іншими підзаконними актами, наказами та посадовими інструкціями, що регламентують діяльність ДОП;

2) сувору відповідність діяльності ДОП вимогам законодавства, компетенції служби ДОП та наданим повноваженням;

3) відповідність профілактичних заходів, які застосовуються ДОП, загальним демократичним принципам права, чинному законодавству та загальновизнаним міжнародним стандартам;

4) застосування профілактичних заходів лише за наявності фактичних обставин, які передбачені в нормативно-правових актах, а також при неухильному дотриманні гарантій прав і законних інтересів осіб, щодо яких вони застосовуються;

5) чітке визначення та нормативне закріплення не лише завдань і функцій служби ДОП, а й повноважень її працівників, що дозволяє уникнути дублювання їх завдань і функцій;

6) безпосередню участь в діяльності ДОП і контроль за нею не лише з боку представницьких органів влади відповідного рівня, а й з боку ЗМІ, громадськості та окремих громадян тощо.

З викладеного випливає, що законність є основним принципом профілактичної діяльності служби ДОП та найважливішою умовою ефективного виконання покладених на неї завдань. При цьому реалізація даного принципу спрямована не лише на підтримання режиму законності в державі, а й на викорінення свавілля та всюдозволеності дільничних.

Основоположне значення в діяльності служби ДОП відводиться також принципам *гуманізму, поваги до особи та соціальної справедливості*. Це зумовлено її призначенням та особливою роллю у профілактиці правопорушень. По-перше, діяльність ДОП є відкритою та гласною, що відіграє вирішальну роль при формуванні громадської думки про поліцію взагалі. По-друге, під час виконання своїх обов'язків ДОП взаємодіють з широкими верствами населення та досить часто з громадянами, які не порушують громадський порядок і звертаються до поліції з метою

отримання роз'яснень, управлінських чи соціальних послуг.

Викладені вище обставини призвели до того, що служба ДОП була вимушена змінити свій імідж і переформатувати свою діяльність із каральної в соціально-профілактичну. Такі зміни торкнулись і змісту аналізованих принципів, які набули такого змісту:

1) ДОП в межах своєї компетенції вживають заходів щодо охорони життя та здоров'я громадян, їх власності від протиправних посягань, техногенних аварій та природних катастроф, надають допомогу потерпілим від правопорушень, нещасних випадків і надзвичайних ситуацій тощо;

2) пріоритетом діяльності ДОП є не розслідування протиправних посягань і притягнення винних до відповідальності, а їх профілактика, а також соціальна, корекційна, виховна та інформаційна робота;

3) при застосуванні заходів профілактичного впливу ДОП застосовують методи, які є адекватними в конкретній ситуації, не допускають їх надлишкової інтенсивності, заподіяння фізичних і моральних страждань, приниження честі та людської гідності [4, с. 116];

4) кожний дільничний незалежно від звання та посади зобов'язаний чуйно та уважно ставитись до громадян. Неприпустимими вважаються будь-які випадки приниження людської гідності, обману, насильства тощо;

5) якщо застосування тих чи інших профілактичних заходів не передбачене чинним законодавством, при їх здійсненні дільничні керуються нормами службової етики співробітника поліції, загальноправовими і моральними принципами.

Дільничні офіцери поліції здійснюють заходи, спрямовані на профілактику протиправних посягань, із обов'язковим дотриманням принципу *об'єктивності*. Це зумовлено тим, що така діяльність має соціальну природу і протікає відповідно до об'єктивних законів розвитку суспільства. Отже, ефективність її виконання залежить від того, наскільки дільничні пізнають такі закони, свідомо їх використовують, беруть до уваги реальні можливості та фактичний стан справ. З огляду на це необхідно виділити відразу декілька складників аналізованого принципу.

По-перше, діяльність ДОП має бути цілеспрямованою, тобто направленою на вирішення найбільш важливих профілактичних задач, послідовне та наполегливе досягнення запланованого.

По-друге, така діяльність має бути системною, тобто враховувати всі умови та фактори, що реально на неї впливають, поєднувати дії всіх суб'єктів профілактики та суб'єктів координуючих і контролюючих органів у цілісну цільову програму [5, с. 110].

По-третє, вона має бути комплексною. Це передбачає об'єднання в рамках профілактичної

діяльності різноманітних заходів правового, організаційного, економічного, психолого-педагогічного та матеріально-технічного характеру, а також поєднання загальнопрофілактичних заходів із індивідуальним підходом.

По-четверте, діяльність ДОП має бути максимально ефективною та економічно доцільною, тобто передбачати досягнення поставлених завдань при найменших витратах часу, сил і засобів, а також оптимізацію прийнятих рішень, тобто розробку кількох варіантів вирішення поставлених завдань, їх зіставлення та вибір найбільш оптимального та раціонального.

По-п'яте, така діяльність повинна мати випереджальний характер, тобто застосовувані ДОП профілактичні заходи мають бути своєчасними, доцільними та достатніми. Це вимагає їх застосування на максимально ранньому етапі виникнення конфліктних ситуацій.

По-шосте, вона повинна бути мобільною та оперативною. Це вимагає постійної підтримки високого ступеня готовності до зміни оперативної обстановки, швидкого реагування на заяви та повідомлення про злочини та пригоди, своєчасного, якісного, гнучкого вирішення завдань різного ступеня складності.

По-сьоме, діяльність ДОП повинна бути організованою. Це проявляється в суворій впорядкованості всіх процесів управління профілактичною діяльністю, в їх систематичному перегляді, уточненні та узгодженні.

По-восьме, вона має бути точною. Це передбачає виконавчу дисципліну кожного дільничного, обов'язковість та однозначність наданих вказівок, обов'язковий контроль за їх виконанням, чітке планування всіх профілактичних заходів.

По-дев'яте, вона повинна бути *конкретною*, тобто такою, що відповідає реально існуючим криміногенним чинникам.

Не менш важливе значення в діяльності ДОП відводиться принципу *наукового управління*, який передбачає:

- використання таких форм, методів та засобів профілактичної діяльності, які розроблені та схвалені наукою;

- прогнозування, планування, управління та реалізацію профілактичних заходів на основі єдиної наукової концепції профілактики злочинності;

- застосування наукових методик збору та обробки інформації про характер та рівень злочинності;

- розробку механізму імплементації в практику профілактичної діяльності ДОП наукових рекомендацій;

- широке використання в практиці профілактичної діяльності здобутих наукою знань [6, с. 169];

– науково-методичне забезпечення діяльності ДОП на всіх рівнях і напрямках, комплексне використання в практичній діяльності теоретичних напрацювань.

Діяльність служби ДОП є *гласною*, що забезпечує її відкритість і прозорість, доступ громадян до прийнятих рішень та зближення з населенням. Сьогодні зміст даного принципу складають такі положення:

– своєчасне, повне та об'єктивне висвітлення відомостей про діяльність ДОП у сфері профілактики правопорушень;

– регулярне інформування населення про дійсний рівень злочинності у суспільстві, про стан та динаміку злочинності на закріпленій поліцейській ділянці, а також про всі вжиті заходи щодо її подолання;

– залучення громадськості та ЗМІ до всебічного обговорення проблем, які існують в житті територіальної громади, та можливих варіантів їх вирішення;

– встановлення громадського контролю за діяльністю ДОП, а також постійне вивчення та аналіз громадської думки тощо.

При цьому найбільш ефективним інструментом реалізації принципу гласності вважаються ЗМІ, залучення яких стимулює формування громадської думки, включення населення до профілактичної роботи, підвищує її активність та ефективність, сприяє формуванню позитивного іміджу ДОП.

Діяльність ДОП у сфері профілактики протиправних посягань здійснюється у тісній *взаємодії з іншими суб'єктами профілактики* та водночас є *політично нейтральною*. Відомо, що профілактика правопорушень – це досить широка сфера суспільної діяльності, до якої залучаються не лише ДОП, але й інші підрозділи поліції, різноманітні правоохоронні органи, органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання та формування, ЗМІ, церква, трудові колективи, громадськість та окремі громадяни, а також міжнародні організації та правоохоронні органи зарубіжних країн. Звісно, ефективність такої діяльності напряму залежить від спільних і узгоджених дій названих суб'єктів, їх спрямованості на досягнення спільної мети, надання взаємної допомоги при вирішенні окремих завдань, а також від планомірної реалізації всього комплексу профілактичних заходів. При цьому всі профілактичні заходи мають бути взаємопов'язаними та узгодженими, здійснюватись у межах однієї спрямованості і в своїй сукупності утворювати цілісну цільову програму профілактики правопорушень, у якій окремі суб'єкти функціонують як тісно пов'язані між собою елементи. Місце і роль кожного елемента має бути чітко прописані, щоб не допусти-

ти безпідставного дублювання завдань і функцій, а також конфлікту інтересів.

Не менш важлива роль в діяльності служби ДОП має відводитись таким принципам, як *прогнозованість і плановість*. Як відомо, злочинність – це явище соціальне, тому зміни в її структурі, динаміці та рівні відбуваються переважно під впливом об'єктивних законів розвитку суспільства та природи. Оскільки стихійність і випадковість займають лише незначну частку в даному явищі, воно може (і повинно) піддаватись постійному статистичному аналізу та науковому прогнозуванню. Отже, діяльність ДОП у сфері профілактики повинна бути організованою і плановою, ґрунтуватись на всебічному вивченні та аналізі основних показників злочинності, здійснюватись відповідно до нормативно затверджених профілактичних програм та планів. Головним є те, що постійне вивчення громадської думки має лежати в основі планування будь-якого напряму профілактичної роботи ДОП.

Нарешті, профілактичну спрямованість діяльності служби ДОП важко собі уявити без *принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства*. Відразу ж зауважимо, що принцип взаємодії з населенням не є новим в роботі дільничних і супроводжує її ще з часів зародження цієї служби. Водночас після докорінного реформування поліції даний принцип набув нового звучання і відтоді розглядається у нерозривному зв'язку із партнерськими відносинами дільничного та громади.

Взаємодію поліції з населенням на засадах партнерства прийнято називати англійським терміном “Community Policing”. Вона передбачає постійну співпрацю поліції та місцевої влади з метою створення безпечного простору і ґрунтується на першочерговому врахуванні думки громади з питань забезпечення публічної безпеки та порядку. У ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» даний принцип визначається у контексті здійснення діяльності поліції в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства [3]. У ч. 2 цієї ж статті підкреслюється профілактична спрямованість даного принципу. Зокрема, зазначається, що «з метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад» [3].

Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства – це єдиний принцип організації діяльності ДОП, який отримав розгорнуте визначення в новій Інструкції з організації діяльності ДОП. Зокрема, йому присвячено окремий розділ Наказу МВС України № 650 – Розділ III «Взаємодія з населенням» [1]. Знайомство із основними

положеннями зазначеного розділу дозволило нам визначити такі основні напрями діяльності ДОП, спрямовані на впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства: 1) протидію злочинності, профілактику правопорушень та охорону публічного порядку за участю населення; 2) співпрацю з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків; 3) визначення спільних і пріоритетних напрямів роботи та її оцінювання з урахуванням думки і потреб громадськості [1].

Проаналізувавши наведені вище напрями діяльності ДОП, ми дійшли висновку, що їх явно мало, аби повною мірою розкрити профілактичний потенціал принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства. На нашу думку, яка ґрунтується на узагальненні практики діяльності ДОП, а також зарубіжного досвіду реалізації принципу Community Policing, їх перелік необхідно розширити за рахунок включення до нього таких напрямів:

– безпосередньої участі в розробці та реалізації місцевих програм, що передбачають спільну роботу ДОП і громадськості і спрямовані на розбудову безпечного середовища, здійснення поточного та перспективного планування діяльності ДОП з урахуванням положень таких програм;

– участі у створенні та підтриманні в актуальному стані інноваційних онлайн-платформ, інтерактивних карт злочинності та інших діалогових громадських ініціатив і проєктів, які дозволяють громадянам отримувати актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання, стан розгляду їх заяв та повідомлень, а також безпосередньо оцінювати роботу ДОП і поліції в цілому;

– об'єктивного, системного, своєчасного та послідовного інформування громадськості про стан оперативної обстановки на відповідній території, структуру, рівень і динаміку злочинності.

Практична реалізація зроблених нами висновків передбачає внесення змін до п. 1 Розділу III Наказу МВС України № 650 і доповнення його підпунктами 4–6 відповідного змісту.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, з усією очевидністю можна стверджувати, що система принципів діяльності ДОП, закріплена в Наказі МВС України № 650, не відображає профілактичну спрямованість діяльності цієї служби, тому вона має бути переглянута й доповнена. З цієї метою ми пропонуємо внести зміни до п. 3 Розділу I Наказу, виклавши його в такій редакції: «3. ДОП здійснюють свою діяльність із дотриманням принципів законності, гуманізму, поваги до особи та соціальної справедливості, об'єктивності,

наукового управління, гласності, взаємодії з іншими суб'єктами профілактики, політичної нейтральності, прогнозованості та плановості, взаємодії з населенням на засадах партнерства».

Література

1. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650.
2. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р.
4. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національний університет внутрішніх справ України. 2002. 243 с.
5. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук. Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
6. Быргэу М.М. Организация деятельности полиции Республики Молдова по профилактике преступлений : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харьков : Национальный университет внутренних дел, 2004. 532 с.

Анотація

Сташків Я. Я. Принципи діяльності служби дільничних офіцерів поліції та їх профілактична спрямованість. – Стаття.

З'ясовується етимологічне значення слова «принцип», а також його тлумачення в науковій та енциклопедичній літературі і на основі проведеного дослідження формулюється авторська дефініція терміна «принципи профілактичної діяльності дільничних офіцерів поліції». Аналізується система принципів діяльності дільничних офіцерів поліції, яка закріплена в новій Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, і з урахуванням результатів проведеного аналізу обґрунтовуються пропозиції з її удосконалення. Визначено, що законність є основним принципом профілактичної діяльності служби дільничних офіцерів поліції та найважливішою умовою ефективного виконання покладених на неї завдань. При цьому реалізація даного принципу спрямована не лише на підтримання режиму законності в державі, а і на викорінення свавілля та всюдозволеності дільничних. З'ясовано, що взаємодію поліції з населенням на засадах партнерства прийнято називати англійським терміном «Community Policing». Вона передбачає постійну співпрацю поліції та місцевої влади з метою створення безпечного простору і ґрунтується на першочерговому врахуванні думки громади з питань забезпечення публічної безпеки та порядку. Зроблено висновок, що, щоб у повній мірі розкрити профілактичний потенціал принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства дільничних офіцерів поліції, необхідно розширити напрями діяльності і включити в них такі: безпосередню участь в розробці та реалізації місцевих програм, що передбачають спільну роботу дільничних офіцерів поліції і громадськості і спрямовані на розбудову безпечного середовища; здійснення поточного та перспективного планування діяльності дільничних офіцерів поліції з урахуванням положень

таких програм; участь у створенні та підтриманні в актуальному стані інноваційних онлайн-платформ, інтерактивних карт злочинності та інших діалогових громадських ініціатив і проєктів, які дозволять громадянам отримувати актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання, стан розгляду їх заяв та повідомлень, а також безпосередньо оцінювати роботу дільничних офіцерів поліції і поліції в цілому; об'єктивне, системне, своєчасне та послідовне інформування громадськості про стан оперативної обстановки на відповідній території, структуру, рівень і динаміку злочинності.

Ключові слова: взаємодія з іншими суб'єктами профілактики, взаємодія з населенням на засадах партнерства, гласність, гуманізм, дільничний офіцер поліції, законність, наукове управління, плановість, повага до особи, політична нейтральність, прогностованість, принципи профілактичної діяльності, соціальна справедливість, об'єктивність.

Summary

***Stashkiv Ya. Ya.* The principles of activities of district police officers and their preventive focus.** – Article.

The etymological meaning of the word “principle” as well as its interpretation in the scientific and encyclopedic literature is clarified and the author's definition of the term “principles of preventive activity of police officers” is formulated on the basis of the conducted research. The system of principles of activity of police officers, which is enshrined in the new Instruction on the organization of activities of police officers, is analyzed and proposals for its improvement are substantiated, taking into account the results of the analysis. It is determined that legality is the basic principle of preventive activity of the service of police officers and the most important condition for

the effective fulfillment of the tasks assigned to it. At the same time, the implementation of this principle is aimed not only at maintaining the regime of legality in the state, but also at eradicating arbitrariness and permissiveness of precincts. It has been found that the partnership with the community on a partnership basis is commonly referred to as the English term “Community Policing”. It envisages continuous cooperation between the police and local authorities in order to create a safe space and is based on a high priority for the public opinion on public safety and order. It is concluded that in order to fully unlock the preventive potential of the principle of interaction with the public on the basis of partnership of police officers, it is necessary to expand the following activities: direct participation in the development and implementation of local programs that involve the joint work of police officers of the community and the public and targeted; implementation of current and prospective planning of police officers' activities taking into account the provisions of such programs; participating in the creation and up-to-date state of innovative online platforms, interactive crime maps and other dialogue-driven civic initiatives and projects that allow citizens to receive up-to-date information on their place of residence safety, the status of their applications and communications, and to evaluate directly the work of district police officers and the police as a whole; objective, systematic, timely and consistent information to the public about the state of the operational situation in the respective territory, the structure, level and dynamics of crime.

Key words: interaction with other entities of prevention, interaction with the population on the basis of partnership, publicity, humanism, police officer, law, scientific management, planning, respect for the individual, political neutrality, predictability, principles of preventive activity, social justice, about efficiency.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).431](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).431)

С. С. Теленик

orcid.org/0000-0002-1328-7595

кандидат юридичних наук

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Загальна постановка проблеми. Національна безпека становить собою багатокомпонентну систему, в якій органічно пов'язані між собою як чисельні суб'єкти її забезпечення, так і об'єкти, ефективне і безперервне функціонування яких визначає загалом потенціал країни, її спроможність реалізовувати власну політику в умовах постійної ескалації загроз. Одними із таких об'єктів виступають об'єкти критичної інфраструктури (ОКІ). Адже сталість функціонування таких об'єктів напряму залежить від ефективної діяльності суб'єктів їхнього захисту, взаємної узгодженості та своєчасної координації їхніх дій, а загалом – функціонування ефективної системи управління. У такому контексті виникає нагальна як теоретична, так і практична потреба у розробленні наукових засад системного підходу щодо адміністративно-правового регулювання діяльності усіх суб'єктів, покликаних забезпечувати захист об'єктів критичної інфраструктури.

Аналіз публікацій. Різні аспекти питання, що досліджується, тою чи іншою мірою розглядалися автором статті у контексті завдань і повноважень Служби безпеки України [1], приватного сектору (О.П. Єрменчук) [2], суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України (Г.В. Берлач) [3], механізму ідентифікації та трансформації «знань» суб'єкта критичної інфраструктури (Ю.І. Косенко, П.С. Носов) [4], формування системи інформаційної та кібербезпекової політики [5] тощо.

Також окремо відзначимо, що під час розгляду і дослідження національної безпеки автори, визначаючи безпеку як стан, виділяють параметри, що її характеризують: *стійкість*, *стабільність*, *живучість системи*. Під *стійкістю* розуміється здатність системи нормально функціонувати під час впливів, під *стабільністю* – сукупність сталостей до тривало діючих впливаючих чинників, а під *живучістю* – здатність систем зберігати функціонування в умовах цілеспрямованого впливу [6; 7; 8; 9]. В.А. Ліпкан взагалі на основі застосування синергетичного підходу запропонував об'єднати ці питання одним науковим терміном «гомеостазі» [10; 11; 12; 13; 14; 15]. Проте загалом відмітимо, що саме ці характеристики покладено в основу ефективності системи захисту ОКІ.

Питання щодо ролі суб'єктів захисту критичної інфраструктури з позицій технократичного

підходу не залишилися поза увагою і фахівців Національного інституту стратегічних досліджень України (далі НІСД), зокрема Д.С. Бірюкова, Д.В. Дубова, С.І. Кондратова, О.М. Суходолі та інших [16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Попри постійне звернення вчених до питання щодо визначення кола суб'єктів захисту критичної інфраструктури, наукова картина світу у цій сфері залишається фрагментарною, оскільки опису піддаються лише окремі елементи системи, а не вся система загалом. Навіть більше, серед фахівців НІСД майже немає юристів, які б із позицій правових наук і системного підходу правового регулювання могли б дослідити як структуру правовідносин у цій сфері, так і механізм адміністративно-правового регулювання. Отже, відбувається певне заміщення системної методології дослідження системного явища технократичними підходами, що певним чином звужує науковий потенціал як самого дослідження, так і рівень та верифікативність отримуваних наукових результатів.

У зв'язку з цим виникає необхідність окремого наукового дослідження зазначеного предмета на засадах інтеграції системного й функціонально-структурного підходів.

Відтак **мета статті** полягає у науковому обґрунтуванні авторської концепції щодо системності суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури з позицій наукової методології правових наук.

Досягненню поставленої мети сприяє розв'язання таких **завдань**: 1) концептуалізація сутності поняття «система» в контексті її подальшої екстраполяції на систему суб'єктів досліджуваної галузі; 2) узагальнення наукових позицій інших вчених щодо взаємозв'язку системи суб'єктів захисту ОКІ із реалізацією державної політики захисту критичної інфраструктури, організації координації і взаємодії між цими суб'єктами; 3) формально-юридичний та логіко-догматичний аналіз текстів нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, включаючи проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» [24] на предмет визначення суб'єктів цієї категорії; 4) репрезентація авторського бачення системи суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури з позицій методології правових наук.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття системи, яке у своєму основному значенні в лексикографічних джерелах тлумачиться як «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь» [25, с. 1126], по праву зайняло одне з центральних місць у методології науки. Навіть більше, загальна теорія систем у процесі свого розвитку поступово формує нову галузь знань під назвою «системологія». [26, с. 11] Принципово важливим є спостереження Ю.П. Сурміна, що представлення досліджуваного об'єкта як деякої системи характеризується: елементним складом; структурою як формою взаємного зв'язку елементів; функціями елементів і цілого; єдністю внутрішнього і зовнішнього середовища системи; законами розвитку системи та її складників [26, с. 8–9]. Універсальність зазначеної формули виявляється в тому, що вона однаково актуальна і для технічних, і для природничих, і для соціальних наук, до яких належить і право.

Натепер, завдяки науковим доробкам П.П. Богуцького [27], Б.В. Ганьби [28; 29], Р.Б. Галюка [30], Л.І. Заморської [31], О.В. Зіменка [32], М.С. Кельмана [33], В.А. Ліпкана [34; 35; 36], О.Ф. Скакун [37] та інших, системний підхід міцно закріпився у правовій науці. Разом із тим, якщо йдеться про сферу правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури, то доводиться констатувати, що дослідження з оперттям на теорію систем є необхідним, проте і зараз лишається вкрай рідким у застосуванні методом.

У цьому зв'язку виникає питання: а що саме створює підґрунтя для розгляду суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури як певної системи?

По-перше, досліджувану категорію можна розглядати як окремих сегмент великої й надскладної соціальної системи (ми назвали цю систему – макросистемою [38]), від професіоналізму і ефективної повсякденної діяльності якого залежить національна безпека, сталий розвиток, а за великим рахунком – життєздатність всієї соціальної системи.

По-друге, виділений сегмент зазначеної системи більше, ніж інші, перебуває на перетинанні з системами природних і штучних техногенних об'єктів.

По-третьє, суб'єкти захисту критичної інфраструктури являють собою не поодинокі уповноважені інституції та окремих представників суспільства, а широко розгалужене, структуроване утворення, в межах якого мають місце взаємозв'язки, координація діяльності по вертикалі й горизонталі, а також інтеграція з суміжними державними системами: національної безпеки, цивільного захисту, протидії тероризму, фізичного захисту, кібербезпеки [38, с. 265–266].

І якщо увага того чи іншого вченого зосереджена на якомусь окремому елементі даної системи, це не означає, що її не існує загалом. Окрім зазначеного, суб'єктів державної системи захисту ОКІ можна розглядати і як невіддільний складник ще однієї системи, а саме – єдиної загальнодержавної системи захисту критичної інфраструктури, формування якої в Україні відбувається нині відповідно до «Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р [39]. Своєю чергою остання входить до системи національної, міжнародної (транснаціональної) та глобальної безпеки. У такий спосіб вибудовується логічна модель інтегрованих між собою систем і підсистем, стрижневим компонентом яких виступають суб'єкти діяльності.

Отже, аналіз наукових публікацій вчених-правників та аналітичних матеріалів фахівців НІСД у досліджуваній галузі дозволив встановити, що натепер виділені й більшою чи меншою мірою описані такі суб'єкти, як окремі державні, в тому числі правоохоронні, органи. Що ж до місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, окремих неурядових організацій, аналітичних, ситуаційних та кризових центрів, приватних підприємств, то їх роль у захисті ОКІ у наукових публікаціях висвітлена недостатньо, отже, в перспективі належить звернутися і до цих питань.

У цілому ж є сенс зазначити, що недооцінка системного підходу в наукових працях із досліджуваної тематики, з одного боку, утворює своєрідні «білі плями» в загальному реєстрі суб'єктів цієї категорії, з іншого – ускладнює створення наукового підґрунтя щодо розроблення механізму взаємодії суб'єктів задля превенції або подолання кризових ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури, відновлення їхнього штатного функціонування.

Підтвердженням тому є й тези, що містяться в аналітичній записці НІСД «Проблеми забезпечення взаємодії при реагуванні на інциденти та кризи комплексного характеру на об'єктах критичної інфраструктури» [40]. Зокрема, вказується: «Масштаб і комплексний характер загроз та наслідків криз, пов'язаних з безпекою критичної інфраструктури, необхідність її захисту від усіх видів фізичних та кіберзагроз вимагають якісно нового рівня координації дій, взаємодії та обміну інформацією між численними суб'єктами процесу реагування» [40]

Переконаний, що без чіткого уявлення про систему суб'єктів захисту ОКІ лише з орієнтацією на окремих виконавців створити й запровадити дієвий механізм протидії загрозам і ризикам практично нереально. Тим більше, що останнім

часом все частіше йдеться про комплексний характер прояву останніх. Тому укладачі цитованої аналітичної записки неодноразово підкреслюють, що задовольнити усі вимоги сьогодення у сфері безпеки критичної інфраструктури можливо лише на системній основі. Натомість відбувається «домінування відомчих підходів, під впливом яких уповноважені державні органи проявляють схильність опікуватися лише певним набором загроз та ризиків» [40]. По суті, це є нічим іншим, як проявом відсутності у конкретного суб'єкта бачення себе як елемента певної системи. Подолання подібного становища уможлиблюється лише через створення відповідного наукового підґрунтя та реалізації його у практику діяльності уповноважених юридичних та фізичних осіб.

Згідно з нормами юридичної техніки у текстах законів України визначенню суб'єктів діяльності відводиться окрема стаття, в якій міститься вичерпний перелік таких суб'єктів. У разі необхідності під час подальшого опису в інших статтях відповідного закону надаються їхні повноваження й межі компетенції. Тож натеper переліки суб'єктів сфери забезпечення безпеки представлені у низці законів України, якими здійснюється відповідне правове регулювання. Зокрема, йдеться про такі нормативні акти, як Кодекс цивільного захисту України [41], «Про національну безпеку України» [42], «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [43], «Про боротьбу з тероризмом» [44], «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання» [45], «Про правовий режим надзвичайного стану» [46], «Про правовий режим воєнного стану» [47] та інші.

Оскільки Закон України «Про критичну інфраструктуру та її захист» нині існує лише у формі проекту [24], варто розглянути, як представлена в ньому система суб'єктів порівняно із суміжними ключовими законами, зокрема Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [42] і Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 р. [43]. Останній є важливим з огляду на те, що в ньому міститься тлумачення поняття «критично важливі об'єкти інфраструктури» (об'єкти критичної інфраструктури), «об'єкт критичної інформаційної інфраструктури» та закріплені відповідні норми, пов'язані із забезпеченням кібернетичної безпеки таких об'єктів. Найбільш наочно представити результати аналізу є сенс у вигляді таблиці.

Отже, за результатами порівняння унаочнюється, що у переліку суб'єктів повний збіг спостерігається лише щодо Служби безпеки України, розвідувальних органів України та Збройних Сил України. Решта позицій відрізняється. З одного

боку, це можна пояснити відмінностями в об'єктах правового регулювання, з іншого – недостатньою взаємною концептуальною узгодженістю законодавчих актів у сфері національної безпеки, непродуманістю та відсутністю стратегічного бачення ролі законодавства в регулюванні правовідносин.

Є підстави стверджувати, що проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» під час визначення суб'єктів має більшу схожість із Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» (6 збігів), аніж із Законом «Про національну безпеку України» (2 збіги).

У проекті Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» з'являються принципово нові суб'єкти: «уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України» і «оператори критичної інфраструктури незалежно від форм власності». Під останнім укладачі розуміють «державний орган, підприємство, установу, організацію, юридичну та/або фізичну особу, якому / якій на правах власності, оренди або на інших законних підставах належать об'єкти критичної інфраструктури та який / яка відповідає за їх поточне функціонування» [24]. Що ж до пропозиції увести до кола суб'єктів окремих уповноважених органів, то насамперед необхідно визначитися із доцільністю чи недоцільністю такого кроку, науково обґрунтувати кожен з його функцій, запропонованих в проекті Закону України.

Наразі можна констатувати, що в українському безпековому законодавстві з'являється спроба легалізувати ті категорії суб'єктів, які до цього часу в законах не фігурували.

Інновацією є додавання до такого суб'єкта, як Збройні Сили України, «інших військових формувань, утворених відповідно до Законів України». З одного боку, приховування за абстрагованою вказівкою назв конкретних суб'єктів не переобтяжує Закон, не потребуватиме внесення змін у разі змін найменування підрозділів, з іншого – створює необхідність додаткового тлумачення, кого саме мав на увазі законодавець. Тож подібна позиція апріорі виглядає дискусійною.

Звертає на себе увагу і той факт, що в усіх розглянутих документах у переліку суб'єктів відсутні Президент України, Рада національної безпеки і оборони (РНБО), Кабінет Міністрів України. У чинних законах на них покладені функції управління, в тому числі координації діяльності, контролю, кадрових призначень вищого керівництва Міністерства оборони тощо. Подібна практика свідчить, що домінує тенденція відносити до суб'єктів діяльності безпосередніх виконавців, відокремлюючи від них суб'єктів управління. Іноді подібне призводить до певних суперечностей.

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз системи суб'єктів забезпечення безпеки й захисту
об'єктів критичної інфраструктури у законодавстві України**

| Суб'єкт | Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» | Закон України «Про національну безпеку України» | Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Уповноважений орган у сфері захисту критичної інфраструктури України | + | | |
| Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади | + | Міністерство оборони України, МВС України, | + |
| Національний банк України | | | + |
| Служба безпеки України | + | + | + |
| Правоохоронні та розвідувальні органи | + | Розвідувальні органи України | + Контррозвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової діяльності |
| Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до Законів України | + | Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту | + |
| Місцеві державні адміністрації | + | | + |
| Органи місцевого самоврядування | + | | + |
| Оператори критичної інфраструктури незалежно від форми власності | + | | |
| Підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, які проводять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки об'єктів критичної інфраструктури, в тому числі суб'єкти охоронної діяльності. | + | | Підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури |
| Громадські організації, об'єднання та організації роботодавців. | + | | |
| Сектор безпеки і оборони України (складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки) | | + | |
| Управління державної охорони | | + | |
| Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації | | + | |
| Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику | | + | |
| Суб'єкти господарювання, громадяни України та об'єднання громадян, інші особи, які провадять діяльність та/або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами, інформаційними електронними послугами, здійсненням електронних правочинів, електронними комунікаціями, захистом інформації та кіберзахистом. | | | + |

До прикладу, Президент України в Законі України «Про національну безпеку України» згадується 58 разів, в Законі «Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні» – 6 разів, у запропонованому проекті Закону – жодного разу. Якщо враховувати, що відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України «забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави» [48] (а як вже зазначалося, захист критичної інфраструктури в системному баченні має розглядатися як невіддільний складник системи національної безпеки), то відсутність у зазначеному проекті Президента України ставить під сумнів конституційність самої концепції документа.

Так само можна кваліфікувати як порушення системності безпекового законодавства відсутність у проекті Закону, що розглядається, жодної згадки про РНБО. І це на тлі того, що у ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» серед її функцій конкретно передбачається «координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України» [49].

Повертаючись до тенденції, за якої законодавець наділяє суб'єктністю лише безпосередніх виконавців тих чи інших функцій, передбачених відповідним законом, продемонструємо ще одне протиріччя.

Так, інтерпретуючи поняття «*державна система захисту критичної інфраструктури*», укладачі проекту Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» тлумачать його як «систему суб'єктів із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури» [24]. Далі у ч. 1 ст. 13 проекту «Формування та реалізація державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури» на Кабінет Міністрів України покладається забезпечення цього напрямку політики. При цьому вказаний орган відсутній у переліку суб'єктів, що представлений у ст. 14 зазначеного проекту. У такому разі слід розглядати державну систему захисту критичної інфраструктури дещо інакше, можливо, включаючи до їх кола і Кабінет Міністрів. Принагідно зазначимо, що поняття державної системи захисту критичної інфраструктури не мусить обмежуватися лише суб'єктами, оскільки характеризується комплексним характером і за своїм значенням має суттєво ширший діапазон, який охоплює й інші складники, зокрема, організаційні й технічні заходи, способи забезпечення захисту та інші.

Оскільки доктринальний підхід припускає більш широке бачення, що може відрізнятись від

традиційного, представимо власну науково обґрунтовану позицію на систему суб'єктів захисту ОКІ. Авторська класифікація найліпшим чином передається у формі таблиці.

Оскільки майже усі критерії, крім останнього, корелюються із проектом Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист», є сенс прокоментувати авторське бачення розподілу суб'єктів захисту ОКІ за функціональним призначенням.

До **суб'єктів безпосереднього забезпечення захисту ОКІ** пропонуємо відносити такі підсистеми, як:

- управлінсько-координаційна підсистема – охоплює керівників, топ-менеджерів ОКІ, які здійснюють управлінські функції, в тому числі щодо забезпечення стійкого й безперервного функціонування об'єктів, їхнього захисту; відповідають за паспортизацію об'єктів, сприяють складанню й веденню Національного переліку об'єктів критичної інфраструктури; організують взаємодію з іншими суб'єктами в рамках системи критичної інфраструктури; в межах своїх повноважень скеровують діяльність підлеглих у разі виникнення кризових ситуацій;

- техніко-функціональна підсистема – включає в себе операторів критичної інфраструктури незалежно від форми власності, персонал, що за своїми обов'язками відповідає за функціонування об'єктів у штатному режимі; провадить превентивні заходи щодо запобігання реалізації загроз; перебуває в режимі готовності до виникнення кризових ситуацій; орієнтований на взаємодію з іншими суб'єктами захисту ОКІ; забезпечує режим відновлення штатного функціонування;

- фінансова й матеріально-ресурсна підсистема – представлена суб'єктами (організаціями, установами, їх окремими підрозділами), на яких покладається обов'язок економічного, фінансового забезпечення, постачання необхідних матеріалів, приладів, знаряддя, в тому числі протипожежного, закупівлі необхідних програмних інформаційних продуктів тощо;

- моніторингово-аналітична підсистема – охоплює суб'єктів, на яких покладається обов'язок спостереження за діяльністю технічних та інформаційно-комунікаційних систем на об'єктах, здійснення аналізу щодо можливих загроз і ризиків, підготовки пропозицій керівництву щодо протидії негативним факторам впливу;

- охоронно-превентивна підсистема – має широкий спектр суб'єктів від правоохоронних, розвідувальних, контррозвідувальних органів, окремих суб'єктів оперативно-розшукової діяльності до суб'єктів охоронної діяльності, на яких покладаються обов'язки від підтримання перепускного режиму на ОКІ, фізичного захисту об'єктів до підтримання режиму секретності на об'єктах, а також захисту від несанкціонованих втручань

в роботу систем і механізмів через інформаційно-комунікаційні канали та кіберпростір, включаючи хакерські атаки. Ця підсистема водночас виступає як складник державної системи фізичного захисту з питань захищеності та охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, запобігання диверсіям, крадіжкам або будь-якому іншому неправомірному вилученню радіоактивних матеріалів; єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; національної системи кібербезпеки;

– кризово-ситуативна підсистема – інтегрується із єдиною державною системою цивільного захисту, передбачає залучення до заходів з реагування на кризову ситуацію Державної служби з надзвичайних ситуацій, окремих підрозділів Міністерства оборони України, МВС України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту та інших.

Авторська концепція системи суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури не обмежується традиційними підходами, а передбачає

виділення ще й такої категорії, як **суб'єкти опосередкованого забезпечення захисту ОКІ**. До неї пропонується віднести такі підсистеми, як:

концептуально-наукова підсистема – включає в себе наукові та науково-дослідні установи, аналітичні організації, авторські колективи, окремих вчених, які створюють фундаментальне й прикладне підґрунтя для формування державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури, реалізації відповідних державних Стратегій, сприяють оптимізації діяльності суб'єктів безпосереднього захисту ОКІ;

нормативно-правнича підсистема – охоплює суб'єктів, на яких покладаються обов'язки підготовки, правової експертизи, узгодження, ухвалення нормативно-правових актів, які регулюють питання захисту ОКІ. Сюди можна віднести Верховну Раду України, Департаменти правового забезпечення / юридичні відділи Центральних органів виконавчої влади, задіяні в захисті ОКІ, місцевих органів виконавчої влади, операторів критичної інфраструктури;

кадрова підсистема – включає в себе об'єднання та організації роботодавців, відповідні

Таблиця 2

Класифікація системи суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури

| Критерій класифікації | Підсистеми суб'єктів захисту в межах системи |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| За сферами, галузями і секторами об'єктів критичної інфраструктури | Суб'єкти захисту об'єктів критичної інфраструктури – у сфері життєзабезпечення населення; – у галузі; – енергетики; – хімічної промисловості; – транспорту; – оборонно-промислового комплексу; – інформаційно-комунікаційних технологій; – в банківському і фінансовому секторах та ін. |
| За рівнями управління | Суб'єкти управління загальнодержавного рівня; Суб'єкти управління регіонального та галузевого рівня; Суб'єкти управління місцевого рівня; Суб'єкти управління об'єктового рівня |
| За категоризацією критичності об'єктів | Суб'єкти захисту критично важливих об'єктів (I категорія критичності); Суб'єкти захисту життєво важливих об'єктів (II категорія критичності) Суб'єкти захисту важливих об'єктів (III категорія критичності) Суб'єкти захисту об'єктів, безпосередній захист яких є відповідальністю оператора (IV категорія критичності) |
| За формою власності об'єктів критичної інфраструктури | Суб'єкти захисту ОКІ державної власності; Суб'єкти захисту ОКІ колективної форми власності |
| За розподілом по видах осіб | Суб'єкти захисту, що є юридичними особами Колективні суб'єкти, що не є юридичними особами (наприклад, громадські організації) Суб'єкти захисту – фізичні особи |
| За режимом забезпечення захисту | Суб'єкти забезпечення штатного режиму діяльності Суб'єкти забезпечення режиму готовності та запобігання реалізації загроз Суб'єкти реагування на виникнення кризової ситуації Суб'єкти забезпечення режиму відновлення штатного функціонування |
| За функціональним призначенням | Суб'єкти безпосереднього забезпечення захисту ОКІ Суб'єкти опосередкованого забезпечення захисту ОКІ |

підрозділи підприємств, на яких покладається обов'язок підбору й відбору персоналу ОКІ, виявлення благонадійності чи неблагонадійності працівника, кадрового супроводження при зміні ним посади або звільненні, його атестації тощо. До цієї підсистеми також можна віднести окремі підрозділи Служби безпеки України, які відповідно до Закону України «Про державну таємницю» [50] здійснюють спеціальні перевірки для надання особі допуску до державної таємниці, контролюють дотримання режиму секретності працівниками, які мають такі допуски;

– освітньо-кваліфікаційна підсистема – представлена закладами професійної, фахової передвищої, вищої, післядипломної освіти, на базі яких здійснюється підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації працівників ОКІ. Ще одним напрямом у діяльності цієї підсистеми виступає просвітництво серед населення щодо правомірної поведінки відносно об'єктів критичної інфраструктури, наслідків порушення законів у цій сфері та юридичної відповідальності за вчинене;

– підсистема охорони здоров'я працівників ОКІ – включає в себе спеціалізовані медичні заклади, що задіяні у перевірці кандидатів на роботу на ОКІ, з отриманням даних щодо відсутності в такої особи наркотичної, алкоголічної та інших видів залежності, психічних захворювань, проведення психологічного тестування, а також медичного обслуговування діючого персоналу ОКІ;

– інформаційно-комунікаційна підсистема – охоплює працівників відділів зв'язків з громадськістю, ЗМІ, медійні видання, окремих блогерів, які з урахуванням обмежень, передбачених Законом України «Про державну таємницю», інформують населення про діяльність об'єктів, віднесених в установленому порядку до таких, що мають стратегічне значення для економіки й безпеки держави, а також покликані виконувати функцію правового виховання в аспекті правомірної поведінки щодо об'єктів критичної інфраструктури;

– громадсько-наглядова підсистема – включає в себе громадські організації й рухи, які в межах чинного законодавства беруть участь у публічному управлінні критичною інфраструктурою, здійснюють громадський контроль, можуть виступати з пропозиціями щодо оптимізації діяльності ОКІ з позицій захисту суспільних інтересів у контексті національної безпеки держави.

Безперечно, запропонована авторська концепція не є вичерпною та остаточною, проте вона має інноваційний характер і найбільш повно репрезентує систему суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури відповідно до сучасних реалій розвитку держави в епоху постійної ескалації і появи нових видів загроз.

Висновки. Ефективність реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструк-

тури більшою мірою залежить від діяльності суб'єктів захисту відповідних об'єктів. Проведене дослідження довело правильність робочої гіпотези щодо необхідності розгляду цих суб'єктів як складної розгалуженої системи зі своїми підсистемами, що докорінно відрізняються від тих підходів, які існували до цього. Подібна зміна парадигми як у сфері науки, так і в галузі законотворчості дозволить у подальшому відкрити увесь потенціал можливостей задля вирішення завдань, що слугують забезпеченню безпеки людини, суспільства і держави.

Література

1. Теленик С.С. Завдання і повноваження Служби безпеки України як суб'єкта захисту критичної інфраструктури. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 7. Ч. 2. С. 155–163.
2. Єрменчук О.П. Приватний сектор як важливий суб'єкт захисту критичної інфраструктури. *Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ*. 2019. № 1. С. 62–66.
3. Берлач Г.В. Наукові підходи до системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України. *Правова позиція* 2018. № 2 (21). С. 13–18.
4. Косенко Ю.І., Носов П.С. Механізму ідентифікації та трансформації «знань» суб'єкта критичної інфраструктури. *Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві*. 2013. Вип. 3 (4). С. 99–104.
5. Соснін О.В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу в Україні: [моногр.]. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 572 с.
6. Костенко Г.Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: навчальний посібник. Київ: ЗАТ Видавничий дім «ДЕМІД», 2002. 144 с.
7. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навчальний посібник для вищих навчальних закладів / Українська Академія держ. управління при Президенті України; Академія держ. податкової служби України. Київ: Преса України, 2000. С. 19–40.
8. Данільян О.Г., Дзьобань О.П., Панов М.І. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навчальний посібник. Харків: Фоліо, 2002. 285 с.
9. Ліпкан В.А. Управління системою національної безпеки України / Володимир Анатолійович Ліпкан. Київ: КНТ, 2006. 68 с.
10. Ліпкан В.А. Національна безпека України у світлі теорії самоорганізації. *Держава і право*. 2002. № 16. С. 142–148.
11. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем (Синергетика и теория социальной самоорганизации). Серия мир культуры истории и философии. Санкт-Петербург: Лань, 1999. 480 с.
12. Ліпкан В.А. Безпекознавство: навчальний посібник. Київ, 2003. С. 39–56.
13. Пригожин И. От существующего к возникающему: Время и сложность в физических науках / Пер. с англ. / Под ред., с предисл. И послеслов. Ю.Л. Климонтовича. Изд. 2-е, доп. Москва: Едиториал УРСС, 2002. 288 с.

14. Синергетическая парадигма. Нелинейное мышление в науке и искусстве. Москва : Прогресс-Традиция, 2002. 496 с.
15. Чернавский Д. С. Синергетика и информация. Москва : Наука, 2001. 244 с.
16. Бірюков Д.С. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов. Київ : НІСД, 2012. 96 с.
17. Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України : аналіт. доповідь / за заг. ред. Д. Дубова. Київ : НІМД, 2018. 84 с.
18. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: збірник матеріалів міжнародних експертних нарад. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2213/>.
19. Суходоля О.М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. № 1–2 (13–14). 2017. С. 30–80.
20. Суходоля О.М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритети державної політики України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 62–76.
21. Суходоля О.М. Законодавче забезпечення та механізми управління у сфері енергетичної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 2 (50). С. 13–26.
22. Кондратов С.І. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури. Київ : НІСД. 30 с.
23. Developing The Critical Infrastructure Protection System in Ukraine : monograph / [S. Kondratov, D. Bobro, V. Horbulin et al.] ; general editor O. Sukhodolia. Kyiv : NISS, 2017. 184 p.
24. Проект Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» від 27.06.2019 № 10328. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65996.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
26. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ. Київ : МАУП, 2003. 368 с.
27. Богучський П.П. Про використання системного підходу в осягненні цілісності системи права. *Право України*. 2015. № 6. С. 157–164.
28. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні державно-правових явищ. *Право України*. 2000. № 3. С. 41–44.
29. Ганьба Б. Системний підхід у державно-правових дослідженнях. *Вісник Львівського університету. Серія Юридична*. Львів, 2000. Вип. 35. С. 59–66.
30. Галюк Р.Б. Системний підхід до правових явищ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Вип. 6-1. Т.1. 2014. С. 16–19.
31. Заморська Л.І. Системний підхід у дослідженнях правової реальності. *Вісник південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 38–44.
32. Зіменко О.В. Система права та правова система: поняття та особливості співвідношення. *Вісник Запорізького нац. ун-ту*. 2011. № 4. С. 27–34.
33. Кельман М.С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів : Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2013. 445 с.
34. Ліпкан В. А. Системний підхід до побудови еталонної моделі системи забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 2. С. 19–24.
35. Ліпкан В.А. Синергетичний і гомеостатичний підходи до системи національної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2003. № 2. С. 104–111.
36. Ліпкан В.А. Міждисциплінарний підхід до формування національної безпеки. *Право України*. 2005. № 1. С. 94–99.
37. Скакун О.Ф. Право і правова система у їх співвідношенні. *Правова держава: щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Київ, 2005. Вип. 16. С. 30–34.
38. Теленик С.С. Служба безпеки України як суб'єкт державної системи захисту критичної інфраструктури. *Право України*. 2019. № 3. С. 260–286.
39. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. *Урядовий кур'єр* від 10.01.2018. № 5.
40. Проблеми забезпечення взаємодії при реагуванні на інциденти та кризи комплексного характеру на об'єктах критичної інфраструктури: Аналіт. записка НІСД від 07.09.2018. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/problemi-zabezpechennya-vzaemodii-pri-reaguvanni-na-incidenti-ta>.
41. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. (редакція від 01.01.2020). *Відомості Верховної Ради України*, 2013, № 34-35, ст. 458.
42. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. *Голос України* від 07.07.2018. № 122.
43. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2018 р. (редакція від 08.07.2018). *Голос України* від 08.11.2017. № 208.
44. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 26 березня 2003 р. (редакція від 04.11.2018). *Відомості Верховної Ради України*, 2003, № 25, ст. 180.
45. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України від 19 жовтня 2000 р. (Редакція від 28.12.2015). *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 1, ст. 1.
46. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. (редакція від 28.12.2015). *Відомості Верховної Ради України*, 2000, № 23, ст. 176.
47. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. (редакція від 26.05.2018). *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 28, ст. 250.
48. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996 р. , № 30, ст. 141.
49. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. (редакція від 11.01.2019). *Голос України* від 03.04.1998.
50. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. (редакція від 12.07.2018). *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 16, ст. 93.
51. Діордіца І.В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.
52. Ліпкан В.А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : [монографія] / В.А. Ліпкан, І.М. Сопілко, В.О. Кір'ян / за заг. ред. В.А. Ліпкана. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2015. 664 с.
53. Сопілко І.М. Органи державної влади як суб'єкти правовідносин щодо отримання інформації.

Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). 2009. № 3–4. С. 144–145.

54. Топчій О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх в Україні: сучасний стан і тенденції реалізації : монографія. Ужгород, 2019. 512 с.

55. Топчій О.В. Компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері освіти та науки щодо забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх. *Право і суспільство*. № 4. Дніпро, 2018. С. 141–147.

56. Топчій О.В. Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки неповнолітніх у парадигмі адміністративного права. *Вчені записки Таверійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. № 6. Том 29 (68). Київ, 2018. С. 94–99.

Анотація

Теленик С. С. Система суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури. – Стаття.

Питання щодо системи суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури має не тільки власно наукове, а й суттєве прикладне значення. Особливо воно актуалізується на етапі обговорення проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». Автор статті насамперед звертається до методології науки, до концепції системи та системології. Це наочно демонструє, що суб'єкти захисту критичної інфраструктури мають усі ознаки системності. Дослідник демонструє взаємозв'язок цієї системи з системою національної, міжнародної та глобальної безпеки. У той же час аналіз наукових джерел свідчить про те, що правові експерти вважають за краще вивчати окремі фрагменти цієї системи, а не її цілісний стан. Це призводить до того, що на практиці координація та взаємодія партнерів є складною. Порівняльний аналіз законопроекту з ключовими законами України у сфері безпеки показує, що ці документи в ряді позицій не узгоджуються між собою. У зв'язку з цим автор представляє власну класифікацію, в якій предмети розподіляються за такими критеріями, як: сфера, галузь та сектор об'єктів; рівні управління; категорії критичності об'єктів; форма власності на об'єкти; режим захисту; функціональне призначення. Нововведення полягає в тому, що в системі предметів за функціональною ознакою розрізняють дві підсистеми. Перша з них об'єднує структури, які безпосередньо захищають критичну інфраструктуру. Друга – охоплює ті сутності, які опосередковано забезпечують захист таких об'єктів. Кожна з підсистем містить власні категорії сутностей, автор яких визначає юридичні характеристики у статті. Дослідник формулює висновок, що лише системний підхід до розуміння суб'єктів критичної інфраструктури на практиці ефективно виконуватиме завдання забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека України, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, об'єкти критичної інфраструктури, система суб'єктів захисту критичної інфраструктури, координація і взаємодія суб'єктів захисту критичної інфраструктури; системологія, системи і підсистеми в праві, підсистема безпосереднього забезпечення захисту критичної інфраструктури, підсистема опосередкованого забезпечення захисту критичної інфраструктури.

Summary

Telenyk S. S. Critical infrastructure protection subject system. – Article.

The question of the subjects system of protection of critical infrastructure has not only scientific, but also significant applied value. This issue becomes even more relevant when there is a discussion of the draft Law of Ukraine “On critical infrastructure and its protection”. The author of the article primarily refers to the methodology of science, to the concept of system and systemology. It clearly demonstrates that the subjects of critical infrastructure protection have all the signs of systemicity. The researcher demonstrates the relationship of this system with the system of national, international and global security. At the same time, an analysis of scientific sources indicates that legal experts prefer to study individual fragments of this system rather than its integral state. This leads to the fact that in practice the coordination and interaction of partners is complicated. A comparative analysis of the draft Law with the key laws of Ukraine in the field of security shows that these documents are not consistent with each other in a number of positions. In this regard, the author presents his own classification, in which subjects are distributed according to criteria such as: sphere, industry, and sector of objects; management levels; criticality categories of objects; ownership form of objects; protection mode; functional purpose. The innovation consists in the fact that in the system of subjects according to a functional attribute two subsystems are distinguished. The first of them brings together entities that directly protect critical infrastructure. The second subsystem covers those entities that indirectly provide protection for such objects. Each of the subsystems contains its own categories of entities whose author defines the legal characteristics in the article. The researcher formulates the conclusion that only a systematic approach to understanding the subjects of critical infrastructure protection will in practice effectively carry out tasks to ensure national security.

Key words: national security of Ukraine, critical infrastructure, protection of critical infrastructure, critical infrastructure objects, system of critical infrastructure protection entities, coordination and interaction of critical infrastructure protection entities, systemology, systems and subsystems in law, subsystem for direct protection of critical infrastructure, subsystem of indirect protection of critical infrastructure.

УДК 349.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).432](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).432)

С. М. Терницький
orcid.org/0000-0002-7569-9691
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПРИНЦИПИ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Постановка проблеми. Процес реформування інституту державної служби зумовлений соціально-економічними змінами в усіх сферах суспільства і держави. Постає проблема формування принципів оновленого трудового права України, а отже, принципів державної служби, які базуються на них. Якщо принципи трудового права показують його самостійний статус як галузі права, є основою регулювання відповідних відносин (оскільки визначають зміст правового регулювання, підкреслюють його специфіку), то принципи державної служби слугують ключовими, вихідними ідеями для відповідного інституту. Вони є основою побудови зазначеного інституту, визначальними для суспільних, службово-трудова відносин, витікають із них і відбивають їх закономірності. Оскільки трудове право є тією галуззю права, норми якої найбільш суттєво впливають на регулювання службово-трудова відносин, то можна стверджувати, що принципи трудового права є базовими для принципів державної служби. Водночас принципи трудового права формуються у тісному взаємозв'язку, діалектичній єдності із загальносоціальними (моральними, економічними, політичними) ідеями, загальною системою принципів права, а також принципами управління, тобто принципами державного управління. Якщо загальносоціальні принципи – моралі, співжиття, справедливості, рівності, демократії – безпосередньо пов'язані з духовним життям суспільства, то принципи права виступають як правові регулятори поведінки людей, вони «існують як модифіковані і пристосовані до правової сфери загальносоціальні принципи» [1, с. 7]. Під впливом цих загальносоціальних ідей і принципів права формуються принципи трудового права.

Стан дослідження. Питання проходження державної служби неодноразово потрапляло у поле зору різних фахівців. Зокрема, йому приділяли увагу С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, Ю.М. Старілов, В.К. Колпаков, Ю.О. Розенбаум, Ю.П. Битяк, І.Є. Данильєва, У.І. Ляхович, О.В. Литвин, О.С. Продаєвич, Д.В. Балух та інші. Однак, попри чималу кількість наукових здобутків, фахівці занадто мало уваги приділяли проведенню конкурсу на державну службу, а також принципам відбору.

Саме тому метою статті є визначення сутності поняття «принципи проведення конкурсу на державній службі».

Виклад основного матеріалу. Що стосується впливу принципів управління на формування системи принципів трудового права, то сьогодні слід керуватися тим, що трудове право розглядається як галузь права, яка регулює трудові та пов'язані з ними відносини. У принципах державного управління концентрується соціальний механізм його здійснення, визначаються напрямки діяльності держави і суспільства, людини. Принципи є орієнтирами діяльності численних суб'єктів права, слугують критеріями поведінки учасників правових відносин у галузі праці [2, с. 366]. Принципи трудового права впливають на зміст управлінської діяльності, функціонування всього механізму правового регулювання праці, виражають і охороняють систему загальнолюдських цінностей громадянського суспільства – права людини, демократизм державної влади.

Аналіз чинного законодавства, проведений С.М. Прилипко й О.М. Ярошенко, дав підстави для висновку, що для принципів трудового права характерні такі ознаки: економіко-політична зумовленість (визначаються політикою держави в соціальній сфері); спільність змісту (виражають сутність не однієї, а багатьох груп норм права); державна нормативність (являють собою керівні ідеї, які закріплені в нормах права, установлених державою, і які, маючи загальність і обов'язковість, виконують регулятивну функцію); системність (виражають сутність норм права в їх взаємозв'язку з іншими нормами в межах певної системи права); цілеспрямованість (виражають сутність норм права в динаміці); стабільність (діють протягом тривалого часу, відображають якісний стан системи права і за своєю природою не настільки мінливі, як норми права) [3, с. 37].

Наведені міркування дозволяють дійти висновку, що принципи трудового права – це вихідні ідеї, які відображають основні характерні риси і зміст галузі права та його інститутів. Систему цих ідей (принципів) складають такі принципи: загальносоціальні (верховенства права, законності, демократизму, рівності, соціальної справедливості,

гуманізму та ін.); галузеві принципи права (юридичної рівності перед законом і судом, свободи дії в рамках закону, презумпції невинуватості, відповідності стягнення скоєному проступку, встановлення об'єктивної істини по справі тощо); принципи права, що формуються на базі принципів управління (централізації і децентралізації, субординації і координації, ієрархії, влади і підпорядкування, переконання і примусу та ін.).

З огляду на таку систему принципів права слід підкреслити їх тісний зв'язок, а в деяких випадках і отождолення з методами права. Це, зокрема, стосується переконання і примусу, влади і підпорядкування, субординації і координації та ін. Такий взаємозв'язок пояснюється тим, що принципи трудового права є не лише основоположними ідеями цієї галузі права, а й визначають характер правового регулювання відносин у галузі праці, зміст відносин. Вони стосуються відносин низки інших галузей права (фінансового, податкового тощо). Разом із тим, якщо говорити про роль принципів права в розрізі створення загального механізму правового регулювання відносин у різних галузях і сферах, слід зазначити, що вони є тією об'єднуючою засадою, яка зводить в одне ціле численні правові норми, інститути і підгалузі. На такому фундаменті і формуються принципи окремих інститутів трудового права.

Особливий взаємозв'язок і взаємозумовленість існує між принципами трудового права і державної служби. Раніше підкреслювалося, що принципи права стосуються всього механізму регулювання відносин у галузі праці, включаючи організаційну, правову, соціальну і економічну структуру цих зв'язків, суб'єктивні права і обов'язки учасників відносин. Необхідно також наголосити на двосторонньому впливі формування принципів трудового права і державної служби, оскільки принципи трудового права створюють базу для становлення і розвитку свого правового інституту – державної служби, а принципи державної служби впливають на систему та зміст принципів галузі права.

Про взаємозв'язок та взаємозумовленість принципів трудового права і принципів державної служби свідчить єдність предмета і метода правового регулювання як для всього трудового права України, так і для його інститутів. За таких обставин загальні принципи трудового права входять до принципів державної служби як фундамент, на якому існують і розвиваються принципи зазначеного інституту, а принципи державної служби стають принципами трудового права, оскільки вони конкретизують, уточнюють і розвивають загальні принципи галузі. Забезпечується ж єдність принципів трудового права і принципів державної служби тим, що, маючи певні особливості, вони визначають закономірності організації і здійснення службово-трудова відносин. Принципи трудового права і принципи

державної служби не можуть протиставлятися чи суперечити одні одним. Однак при визначенні системи принципів державної служби слід керуватися комплексністю інституту, його міждисциплінарністю, оскільки службово-трудова відносина є предметом регулювання не лише трудового права, а й адміністративного, конституційного, фінансового та ін.

Питання принципів у науковій літературі розглядається у зв'язку з неврегульованістю багатьох управлінських проблем, необхідністю застосування загальних засад правового регулювання, аналогії закону, права, а в деяких випадках і особистого розсуду. Цим і пояснюється увага до принципів з практичної точки зору, оскільки слід враховувати необхідність певної самостійності, оперативного простору при прийнятті рішень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Принципи державної служби є її самостійними ідейними засадами, однак несуть на собі загальне концептуальне навантаження державного управління. Вони охоплюють найістотніші сторони організації і діяльності державно-владного механізму, забезпечують його стабільність. З цього приводу можна в цілому погодитися з думкою Ю.М. Старілова, що принципи державної служби – це принципи функціонування державного управління [4, с. 370], та В.К. Колпакова, який під основними положеннями державної служби розглядає організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління [5, с. 29].

У юридичній та економічній літературі удосконалення державного управління і державної служби після прийняття Конституції України пов'язується з наближенням їх до європейських стандартів, а громадян – до прийняття управлінських рішень, до орієнтації на потреби споживачів управлінської діяльності. Це перехід до концепції держави, що «надає послуги особі, громадянину, суспільству в цілому» [6, с. 18]. Наведене дозволяє дійти висновку, що конституційні засади організації та функціонування сучасного державно-владного механізму – права і свободи людини і громадянина, принципи правової, демократичної держави, державний устрій, міжнародні норми – є пріоритетними у визначенні моделі державної служби та її принципів. Водночас в основі побудови системи принципів державної служби лежать принципи трудового права, з якими державна служба тісно та невід'ємно пов'язана.

Конституційні принципи, принципи трудового права і державного управління як основні положення, що визначають об'єктивні закономірності та напрями реалізації державної влади, функцій і завдань її органів, впливають на становлення і розвиток державної служби, службово-трудова відносин, забезпечують їх планомірний розвиток

на основі зв'язків, що виникають між окремими державними інституціями, та внутрішніх зв'язків, що мають місце у діяльності окремого органу чи його структурного підрозділу. Принципи, якими державні службовці керуються у своїй діяльності, є нормами їх поведінки, обов'язковими правилами для всіх державних органів і державних службовців як в організаційному, так і у функціональному аспекті. Порівняно з правовими нормами принципи можуть бути більш абстрактними, оскільки виступають як загальні правила поведінки і можуть мати нормативно-регулятивні та ідейно-регулятивні ознаки, виконувати організаційну, системотворюючу, ідеологічну та інші функції.

У сучасній теорії права переважним є визначення принципів державної служби через філософські категорії «ідея» та «закономірність». Під ідеями філософи розуміють закони існування об'єктів, а під закономірностями – шляхи їх становлення, розвитку і функціонування. З огляду на це, погоджуючись із думкою про принципи державної служби як її ідеї, що відбивають закономірності реалізації державної влади [7, с. 22], слід звернути увагу на багатоаспектність підходів до розуміння принципів державної служби та змісту службово-трудова відносин. На думку Ю.О. Розенбаума, ключовою ланкою формування та організації державного апарату є принципи кадрової політики [8, с. 19].

Ю.П. Битяк розглядає принципи державної служби з огляду на її розуміння як діяльності державних службовців і як організаційно-правового інституту. Державна служба розглядалася в широкому розумінні, але аналізувалася в межах адміністративно-правової теорії. Загальнотеоретичний підхід дозволив трактувати державну службу як явище, яке відображає факт суспільного розподілу праці, що втілюється у здійсненні відповідних завдань і функцій держави – законодавчих, виконавчих (виконавчо-розпорядчих), судових і прокурорсько-наглядових. Він чітко здійснював розмежування між кадровою політикою і державною службою, а також принципами здійснення кадрової політики і державної служби, оскільки перша охоплює організацію державної кадрової роботи по підготовці і розстановці кадрів, підвищенню їх кваліфікації, встановленню посад та ін., а службова діяльність охоплює виконання обов'язків за посадою. Отже, метою державної служби є як здійснення державно-службової діяльності, так і організація особового складу відповідних органів (державних службовців), які діють за дорученням держави, від імені державних органів згідно зі своїми службовими повноваженнями. Відповідно до цього принципи класифікувалися залежно від розуміння державної служби: а) як діяльності (служіння народові, підконтрольності, підзвітності); б) як організаційно-правового інституту (демократизму, рівного права, законності); в) як принципи

кадрової політики (наступності, змінюваності, стимулювання та ін.). [9, с. 19].

Чинні закони України про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування також виходять з широкого підходу до розуміння державної служби. Зокрема, про це свідчить регулювання ними двох видів суспільних відносин – загальних засад державної служби, що пов'язані з реалізацією громадянами України права на державну службу, та статусу і основ діяльності службовців державних органів та їх апарату, органів місцевого самоврядування.

Найбільш поширеною класифікацією принципів державної служби є їх поділ на загальні (загальноконституційні, конституційні), організаційні (структурно-організаційні), функціональні (функціонування, діяльності) принципи публічної служби. Досить оригінальну та обґрунтовану схему градації принципів державної служби запропонувала І.Є. Данильєва, яка на підставі критерію спрямованості змісту або цільового призначення принципів поділяє їх на загальні, принципи організації та принципи функціонування державної служби [10].

Безумовно, будь-яка класифікація принципів має певною мірою умовний характер. Так, принципи верховенства права, законності можна віднести, наприклад, і до загальних, і до функціональних. Їх об'єднує єдина мета – упорядкування правового регулювання службово-трудова відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової та соціальної. Отже, якщо теоретичне, емпіричне значення розмежування принципів на окремі групи важливе для їх вивчення як ізольовано, так і у взаємодії для забезпечення ефективної реалізації, то їх законодавче визначення і закріплення слугує регулюванню багатоаспектних державно-службових відносин, оскільки дотримання одних принципів сприяє реалізації інших, а застосування одних принципів урівноважується застосуванням інших. Принцип пріоритету прав людини має абстрактний характер, але він визначає головну роль державної служби і водночас урівноважується такими принципами, як верховенство права, законність, соціальна справедливість. Пріоритетність прав однієї особи не може забезпечуватися за рахунок порушення прав інших осіб. Це можна сказати і про взаємозв'язок інших принципів державної служби.

Висновок. Отже, під принципами проведення конкурсу на державній службі слід розуміти вихідні й основоположні засади, ідеї, які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Їх дотримання має обов'язковий характер для всіх учасників відповідних правовідносин, що апіорі є запорукою для здійснення справедливого та якісного добору кадрів на службу. Констатуємо, що конкурс – це

спеціальна процедура, варто виділити основні засади, властиві даному процесові. Ґрунтуючись на аналізі існуючих норм і провівши паралель між процесуальним законодавством і цими нормами, можна виокремити процесуальні принципи рівності, відкритості, змагальності, об'єктивності і неупередженості конкурсної комісії.

Література

1. Колодій А.М. Принципи права України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
2. Стариков Ю.Н. Аттестация кадров аппарата управления: на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Харьковский юрид. ин-т им. Ф.Э. Дзержинского. Харьков, 1989. 16 с.
3. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право України : підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків : Вид-во ФІНН, 2009. 728 с.
4. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3-х т. Москва : НОРМА, 2002. Т. 3 600 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
6. Оболенський О.Д. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні* : матеріали наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 352 с.
7. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 160 с.
8. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы / отв. ред. В.И. Ремнев. Москва : Наука, 1982. 230 с.
9. Битяк Ю.П. Державна служба в СРСР і розвиток її демократичних основ. Київ : НМК ВО, 1990. 64 с.
10. Данильєва І.С. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Ін-т законодав. Верховної Ради України. Київ, 2005. 21 с.

Анотація

Терницький С. М. До проблеми визначення сутності поняття «принципи проведення конкурсу на державну службу». – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених запропоновано авторське визначення поняття «принципи проведення конкурсу на державну службу». Ґрунтуючись на аналізі існуючих норм і провівши паралель між процесуальним законодавством і цими нормами, ми виокремили такі процесуальні принципи: рівності, відкритості, змагальності, об'єктивності і неупередженості конкурсної комісії. Наголошується на доцільності законодавчого закріплення відповідних принципів. Визначено, що конституційні засади організації та функціонування сучасного державно-владного механізму – права і свободи людини і громадянина, принципи правової, демократичної держави, державний устрій, міжнародні норми – є пріоритетними у визначенні моделі державної служби та її принципів. З'ясовано, що Конституційні принципи, принципи трудового права і державного управління як основні положення, що визначають об'єктивні закономірності та напрями реалізації державної влади, функцій і завдань її органів, впливають на становлення і розвиток державної служби, службово-трудова відносин, забезпе-

чують їх планомірний розвиток на основі зв'язків, що виникають між окремими державними інституціями, та внутрішніх зв'язків, що мають місце у діяльності окремого органу чи його структурного підрозділу. Окреслено, що принципи, якими державні службовці керуються у своїй діяльності, є нормами їх поведінки, обов'язковими правилами для всіх державних органів і державних службовців як в організаційному, так і у функціональному аспекті. Зроблено висновок, що під принципами проведення конкурсу на державній службі слід розуміти вихідні й основоположні засади, ідеї, які лежать в основі здійснення відповідної діяльності. Їх дотримання має обов'язковий характер для всіх учасників відповідних правовідносин, що апіорі є запорукою для здійснення справедливого та якісного добору кадрів на службу. Констатуємо, що конкурс – це спеціальна процедура, варто виділити основні засади, властиві даному процесові.

Ключові слова: принципи, принципи права, конкурс, державна служба, проходження служби, добір.

Summary

Ternytskyi S. M. On the problem of definition of the concept “principles of holding a competition for the civil service post”. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the author defines the concept of “principles of holding a public service competition”. Based on the analysis of the existing rules and drawing a parallel between the procedural legislation, the following procedural principles are distinguished: equality, openness, competitiveness, objectivity and impartiality of the competition commission. Emphasizes the appropriateness of the legislative consolidation of the relevant principles. It is determined that the constitutional foundations of the organization and functioning of the modern state-governmental mechanism – human and civil rights and freedoms, principles of a legal, democratic state, state system, international norms are the priority in defining the model of the civil service and its principles. It is established that the Constitutional principles, principles of labor law and public administration as the main provisions that determine the objective laws and directions of the exercise of state power, functions and tasks of its bodies, affect the formation and development of public service, employment and labor relations, provide their planned development on the basis of the relations that arise between individual state institutions and internal ones, which take place in the activity of a separate body or its structural subdivision. It is emphasized that the principles that civil servants are guided in their activity are norms of their behavior, binding rules for all state bodies and civil servants, both in organizational and functional aspects. It is concluded that the principles of holding a public service competition should be understood as the initial, fundamental principles, ideas that underlie the implementation of the respective activity. Their observance is obligatory for all participants of the relevant legal relationship, which is a priori a guarantee for fair and qualitative selection of personnel for the service. Noting that the competition is a special procedure, it is necessary to highlight the basic principles inherent in this process. Based on the analysis of existing rules and drawing a parallel between the procedural legislation, it is possible to distinguish procedural principles: equality, openness, competitiveness, objectivity and impartiality of the competition commission.

Key words: principles, principles of law, competition, civil service, service, selection.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.4

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).433](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).433)*П. Д. Гуйван**orcid.org/0000-0003-3058-4767**кандидат юридичних наук,**заслужений юрист України, професор**Полтавського інституту бізнесу*

ЗАКОННІСТЬ ПРАВОЗАСТОСОВНИХ ВЕРДИКТІВ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОГО СУДОЧИНСТВА

Визначальною засадою справедливого суду є дотримання законності під час здійснення правосуддя. Це є основою сучасної концепції справедливого судівництва. Для кожної людини в правовій державі насамперед важливо, маючи доступ до правосуддя, отримати чесне, неупереджене й таке, що повністю відповідає засадам верховенства права, рішення правозастосовного органу, яке дає можливість вільно, швидко, безперешкодно реалізувати право на судовий захист безвідносно від належності до певної соціальної групи або інших персональних характеристик особи. Саме на дотримання вказаного підходу доволі часто посиляється Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) під час винесення рішень. Теза щодо обов'язкової законності судових вердиктів одностайно підтримується й у національній правовій доктрині. Зокрема, указується, що законність поряд з обґрунтованістю, необхідністю дотримання встановленої законом процесуальної форми, повнотою, визначеністю, публічністю, легітимністю та своєчасністю є основними вимогами, які пред'являються до судового рішення [1, с. 7].

Але в плані визначеності такого правового явища, як законність, існують серйозні розбіжності серед науковців. Більшість учених визначає зміст його як неухильне дотримання судом під час розгляду та вирішення цивільної справи чинних норм матеріального й процесуального права [2, с. 290]. У цьому контексті законність розглядається як режим суворого, неухильного дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [3, с. 209]. Саме із цим отожднюється якість судового рішення, яка характеризується правильним застосуванням судом норм матеріального права, дотриманням норм процесуального права й судочинства. Отже, на практиці та певною мірою в правовій науці вважається, що коли рішення незаконне й не обґрунтоване, воно несправедливе. У такий спосіб відбувається

ототожнення змісту та якості правової норми, яка підлягає застосуванню. За цією тезою, справедливість закону визначається доцільністю та розумністю його формулювань, отже, за наявності чітко виражених приписів щодо змісту належної поведінки осіб, яких він стосується, загалом не йдеться про несправедливість закону чи інші дефекти його якості. Насправді то далеко не так. Як указувалося в науковій літературі, упередженість і справедливість – принципово несумісні поняття. Норма права може застосовуватися в точному її значенні лише до тих пір, доки вона не призведе до результатів, які принижують почуття справедливості. Узагалі справедлива норма в цьому випадку може призвести до найбільш несправедливих наслідків. Тож питання реалізації принципу справедливості судового розгляду справи є одним із найбільш складних. Йї аспекти справедливості судового процесу й правильності та законності рішення не завжди збігаються [4].

Питанням стосовно ефективності й результативності судочинства у світлі вимог його справедливості присвятили дослідження такі науковці, як В.Є. Мармазов, М.А. Вікут, І.С. Піляєв, П.М. Рабінович, Д.М. Супрун, О.М. Толочко, Р.О. Куйбіда, С.В. Шевчук, Д. Гом'єн, Д. Харріс та інші. Однак дослідження проблематики не завершене й потребує продовження. Наприклад, актуальним є досягнення максимальної справедливості судового вердикту з урахуванням його обґрунтованості, мотивованості, а отже, законності. Дослідники пов'язують проблематику виключно зі справедливим правосуддям, тоді як вона значною мірою стосується порядку прийняття правозастосовного припису, який є показником ефективності локального правотворення органів влади шляхом винесення правових актів. Належне здійснення цього завдання безпосередньо забезпечує можливість оскарження таких приписів. На часі вивчення сутності та призначення

належного й необхідного мотивування та обґрунтування правозастосовних актів усіх суб'єктів владних повноважень як запоруки їх справедливості й законності. У літературі відсутній серйозний аналіз питань щодо відповідності окремого процесуального інструментарію потребам справедливого судівництва та необхідності нормативного коригування в цій сфері. Тож метою праці є аналіз матеріального та процесуального законодавства й судової, у тому числі європейської, практики та з'ясування стану дотримання вимоги законності правозастосовних рішень, виявлення проблемних питань у цій царині й напрацювання пропозиції стосовно їх вирішення.

У широкому сенсовому значенні законність визначається як фундаментальна юридична категорія, що є критерієм правового життя суспільства та громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права й держави [5, с. 274]. У більш вузькому правозастосовному значенні формулювання цього явища відтворене ЄСПЛ. Зокрема, Суд указує, що під терміном «закон» варто розуміти як норми, установлені писаним правом, так і правила, що сформувалися в прецедентному праві. Закон має відповідати якісним вимогам, насамперед вимогам «доступності» й «передбачуваності» [6, п. 37]. При цьому вказується, що «закон» має бути доступним: громадянин повинен мати змогу отримати адекватну інформацію за обставин застосування правових норм у конкретному випадку. Норма не може розглядатися як «закон», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, щоб громадянин міг регулювати свою поведінку. Людина повинна мати можливість у разі необхідності за належної правової допомоги передбачити, наскільки це розумно за конкретних обставин, наслідки, до яких може призвести певна дія.

Для досягнення цієї мети національні суди мають забезпечити, щоб норми матеріального права застосовувалися в належний спосіб із дотриманням засад правової визначеності, зокрема обґрунтовано й мотивовано. Поважаючи принцип стабільності, ЄСПЛ постійно наголошує, що слово «законний» і словосполучення «відповідно до процедури, установлені законом» за своєю сутністю відсилають до національного законодавства й установлюють зобов'язання забезпечувати дотримання матеріально-правових і процесуальних норм законодавства [7, п. 180]. Одним із важливих чинників, що зумовлюють подібну потребу в якісному законі, є вимога, щоб він відповідав критеріям гарантування засобу юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані Конвенцією та національними конституціями, адже під час вирішення питань, що стосуються основоположних прав

людини, надзвичайні можливості владних суб'єктів стосовно широкого розсуду в розмірі необмежених повноважень є несумісними з принципом верховенства права.

Водночас правило про очікуваність і визначеність поведінки учасників процесу у правозастосовному вердикті не повинно мати абсолютний характер. Усі наслідки не мусять бути «передбачуваними» з абсолютною точністю: досвід показує, що це недосяжно. Хоча юридична певність є дуже бажаною, вона може призвести до надмірної закостенілості, а закон повинен пристосовуватися до обставин, що змінюються. Отже, не можна уникнути ситуації, коли багато законів викладено термінами, які є тією чи іншою мірою неясними і тлумачення та застосування яких є питанням практики [8, п. 49]. Наскільки чітко не були б сформульовані правові положення, завжди існує елемент судового тлумачення, оскільки має місце потреба а роз'ясненні спірних питань і пристосуванні до зміни обставин. Тому одним зі способів правотворення та правозастосування є діяльність суб'єктів владної юрисдикції в межах наявних у них дискреційних повноважень. У такий спосіб, як правило, відбувається конкретизація законів стосовно їх застосування на окремій території чи до певного кола осіб з урахуванням особливостей конкретного випадку, здійснюється усунення прогалини в нормах права. Власне, наявність подібних повноважень як способу здійснення публічної влади, згідно з яким орган чи посадова особа застосовують надані їм за законом правомочності на свій розсуд без узгодження з кимось, є належним способом правового регулювання. Вимогу чіткого визначення меж дискреційних повноважень ЄСПЛ сформулював так: «Закон, який надає дискрецію, не є сам по собі несумісним із вимогою передбачуваності в тому випадку, коли обсяг дискреції та спосіб її застосування зазначені з достатньою чіткістю та при цьому враховується легітимна мета того чи іншого вживаного заходу в тій чи іншій ситуації, щоб надати індивіду адекватний захист від свавільного втручання» [9, п. 61].

Тим не менше від обґрунтованості правового документа, що виноситься, значною мірою залежить якість актів правової системи як складника її юридичної певності. Наявність необхідних елементів мотивування в правозастосовному рішенні значно зменшує навантаження на судові інстанції в разі подальшого оскарження відповідних актів і, зрештою, потік скарг до європейських судових інституцій, адже, аналізуючи зміст оскаржуваного рішення подібного штибу, судовий орган головним чином досліджує належність обґрунтування та мотивування резолютивної частини й, виходячи із цього, встановлює результат – законність чи незаконність відповідного документа, бо насправді

неможливо правильно обґрунтувати помилкове рішення. Отже, визнані неправомірними та скасовані акти, наприклад, інстанцій, уповноважених на здійснення перевірок, як правило, є немотивованими та необґрунтованими. Це проявляється в перекручуванні доводів особи, наданих нею під час розгляду справи, ігноруванні її аргументів.

Часто неналежна вмотивованість рішення пов'язана з підміною питання, яке було предметом правового регулювання, замовчуванням окремих аспектів, що потребували розгляду й вирішення. Отже, національні суди, оцінюючи застосування права владними інституціями, мусять ретельно перевіряти обґрунтованість, мотивованість, а отже, законність їхніх актів. Зрештою, рішення суб'єктів владних повноважень, як і судів, про застосування норми права до конкретної особи досить часто за своєю структурою відповідають вимогам закону та містять мотивувальну частину. Але наявність мотивувальної частини ще не означає, що рішення у справі є мотивованим та обґрунтованим, а отже, законним, бо насправді дуже часто спостерігається фактична віддаленість змісту мотивації від обставин справи, установлених фактів і приписів правових норм. На переконання повноважного органу – видавця акта, рішення, у якому обійдені гострі кути, має більше шансів устояти під час перегляду його, ніж таке, у якому детально описані всі обставини і зроблена якась мотивація його винесення. Але насправді такий підхід відверто дефектний, адже владний суб'єкт на одну шальку терезів кладе особисте судження, а на іншу – ризик скасування акта як незаконного вищою інстанцією [10, с. 11], нехтуючи засадами як справедливості, так і законності.

Мотивація та обґрунтування судового рішення повинні бути в належний спосіб здійснені саме національним судівництвом. За позицією ЄСПЛ, це має визначальний вплив на забезпечення справедливого судового розгляду в контексті належного доказування, адже необхідний результат досягається лише за наявності в судовому рішенні достатніх підстав та аргументів, на основі яких воно ухвалене. Суд, зокрема, указує, що відповідно до правил, установлених прецедентним правом, яке відображає принцип належного здійснення правосуддя, у рішеннях судів мають бути належним чином указані підстави, за якими вони ухвалені [11, п. 29]. Незазначення судом у мотивувальній частині рішення результатів оцінювання окремих доказів, на яких ґрунтуються позиції осіб, що беруть участь у справі, а також замовчування окремих доказів, що містяться в справі, і доводів, за якими суд відхиляє ті чи інші докази, призводять до необґрунтованих і немотивованих висновків і, як наслідок, до винесення неправомірних з погляду норм матеріального права судових рішень

[12, с. 109]. Ігнорування доводів скарги заявника може бути підставою для скасування судового рішення.

У європейській правозахисній доктрині неодноразово підкреслювалося, що судочинство має бути справедливим. Це визначення охоплює досить широку сферу явищ як юридичного, так і морально-етичного характеру. Отже, поняття справедливості не може бути зведеним лише до законності діянь, воно є більш містким. Утім на практиці «законність» часто підміняє собою справедливість як явище, оскільки захист і відновлення прав можливі лише в межах правового поля. Відповідно, справедливість уводиться в ранг вартісних категорій, коли шкода зіставляється та вимірюється в загальноприйнятих одиницях виміру. У цьому контексті право на справедливий судовий розгляд є апіорним, об'єктивно існуючим і навіть таким, без якого неможливе відновлення справедливості як такої [13, с. 25]. При цьому вирішальне значення в сенсі гарантування визначеності норми права надається не буквальному її змісту, а якісним характеристикам правових приписів, адже зміст права може бути перекручений у процесі законотворчості. Тому важливою є теза про заперечення ідеї отождолення права й закону, оскільки лише закономірне в позитивному праві законне та правомірне. Закон – то конкретна форма вираження права. Отже, закони, які регулюють механізми організації й функціонування органів держави, установлюють юридичний інструментарій, що опосередковує матеріальні правовідносини, які повинні гармонійно поєднуватися з іншими законами. Такий підхід забезпечить запровадження в державі фундаментальних цінностей, таких як гуманізм, демократія, свобода, справедливість тощо. Саме в такому розумінні має право на існування концепція «правового закону» [14, с. 342–343].

З викладеного можемо дійти певних висновків. Принцип законності правозастосування вимагає, щоб повноваження органів національного судівництва визначалися лише законами. Ними ж мають установлюватися межі розсуду цих інституцій. Жоден акт органів виконавчої влади не може підмінити своїм регулюванням закон і визначати межі свободи розсуду в указаних відносинах. Юридична законність дає змогу досягти визначеності застосування права як елементу принципу верховенства права та має забезпечувати не лише чіткість і зрозумілість правових норм, що гарантує незмінність правовідносин і сталість статусу їх учасників, стабільність правопорядку, добробут держави та суспільства, а й належну якість закону. Останнє має досягатися за рахунок спрямованості системи права на соціальні регулятори – справедливість, норми моралі, звичаї, традиції.

Література

1. Андронов І.В. Рішення суду першої інстанції у цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 19 с.
2. Цивільне процесуальне право України : підручник / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, С.Г. Пушкар та ін. ; за ред. В.В. Комарова. Харків, 1999. С. 290.
3. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. Москва : ГНПЦ, 1996. 472 с.
4. Трегубов Е.Л. Право на справедливий суд в практиці Європейського суду з прав людини. URL: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10telzpl.pdf>.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 1017 с.
6. Рішення ЄСПЛ від 23 червня 1995 року у справі «Толстой-Милославський проти Сполученого Королівства» (Tolstoy Miloslavsky v. the UK), заява № 18139/91. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57947"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
7. Рішення ЄСПЛ від 21 квітня 2011 року у справі «Нечипорук і Йонкало проти України», заява № 42310/04. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_683.
8. Рішення ЄСПЛ від 26 квітня 1979 року у справі «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_164.
9. Рішення ЄСПЛ від 24 березня 1988 року у справі «Ольссон проти Швеції» (Olsson v. Sweden), заява № 10465/83. URL: www.univie.ac.at/bimtor/.../ecthr_1988_olsson_vs_sweden.
10. Султанов А.Р. О проблеме мотивированности судебных актов через призму постановлений Европейского суда по правам человека. *Международное публичное и частное право*. 2008. № 2. С. 11–13.
11. Рішення ЄСПЛ від 9 грудня 1994 року у справі «Руїс Торія проти Іспанії» (Ruiz Toriya v Spain), заява № 18390/91. URL: [https://openlibrary.org/works/OL718867W/Case_of_Ruiz_Torija_v._Spain_\(39_1993_434_513\)](https://openlibrary.org/works/OL718867W/Case_of_Ruiz_Torija_v._Spain_(39_1993_434_513)).
12. Тихонова Ю.С. Мотивированность и обоснованность решений в гражданском судопроизводстве. *Современное право*. 2013. № 3. С. 108–110.
13. Коруч У.З. Міжнародно-правовий захист права на справедливий судовий розгляд в практиці Європейського суду з прав людини та правозастосовна практика України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2015. 229 с.
14. Нерсесянц В.С. Право и закон. Из истории правовых учений. Москва : Наука, 1983. 366 с.

Анотація

Гуйван П. Д. Законність правозастосовних вердиктів як основоположний принцип справедливого судочинства. – Стаття.

Стаття присвячена науковому дослідженню питання законності рішень національних судів України як правової передумови справедливості судівництва. Проаналізовано визначеність такого правового явища, як законність, у національній і зарубіжній доктринальній літературі. Установлено, що більшість учених визначають його зміст як неухильне дотримання судом під час розгляду та вирішення цивільної справи чинних норм матеріального й процесуального права. Саме із цим ототожнюється якість судового рішення, яка характеризується правильним застосуванням судом норм матеріального права, дотриманням норм процесуального права й судочинства. Тобто фактично відбувається ототожнення змісту та якості правової норми, яка підлягає застосуванню. На переконання

автора, то далеко не так. Законність і справедливість – далеко не тотожні явища, аспекти справедливості судового процесу й правильності та законності рішення не завжди збігаються. З'ясовано окремі актуальні питання щодо досягнення максимальної справедливості судового вердикту з урахуванням його обґрунтованості, мотивованості, а отже, законності. Вивчено сутність і призначення належного та необхідного мотивування й обґрунтування правозастосовних актів усіх суб'єктів владних повноважень як запоруки їх справедливості. Наведиться, коментується та аналізується правова позиція Європейського суду з прав людини стосовно визначення поняття законності як сукупності доступних і передбачуваних норм, що дають людині змогу отримати адекватну інформацію про обставин застосування правових норм у конкретному випадку. «Закон» повинен бути сформульований із достатньою чіткістю, щоб громадянин міг регулювати свою поведінку. Одним із важливих чинників, що зумовлюють подібну потребу в якісному законі, є вимога, щоб він відповідав критеріям гарантування засобу юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права, гарантовані міжнародним і національним правом. Тож, попри об'єктивно необхідний розсуд правозастосовного органу під час здійснення судочинства, кожне рішення має бути належно обґрунтоване й умотивоване.

Ключові слова: справедливий закон, мотивоване й обґрунтоване рішення.

Summary

Guyvan P. D. The legality of enforceable verdicts as a fundamental principle of fair trial. – Article.

This article is devoted to the scientific study of the question of the legality of the decisions of the national courts of Ukraine as a legal precondition for the justice of the judiciary. The definiteness of such legal phenomenon as the legitimacy in the national and foreign doctrinal literature is analyzed. It is established that the majority of scientists define its contents as the strict observance of the court during consideration and decision of a civil case of the current rules of substantive and procedural law. That is the quality of the court decision, which is characterized by the proper application of the rules of substantive law, the observance of the rules of procedural law and the judiciary. In other words, the content and quality of the applicable law are in fact equated. According to the author, this is far from true. Legality and justice are far from identical phenomena, aspects of the fairness of the trial and the correctness and legality of the decision do not always coincide. The paper deals with some topical issues regarding the achievement of the maximum fairness of a court verdict, taking into account its validity, motivation and, consequently, legality. The essence and purpose of proper and necessary motivation and justification of the law enforcement acts of all subjects of power as a guarantee of their justice have been studied. The legal position of the European Court of Human Rights concerning the definition of the concept of legality as a set of available and foreseeable norms that allow a person to obtain adequate information in the circumstances of the application of legal rules in a particular case is presented, commented upon and analyzed. The “law” must be formulated with sufficient clarity to allow the citizen to regulate his behavior. One of the important factors behind such a need for quality law is the requirement that it meet the criteria of guaranteeing a remedy against arbitrary interference by public authorities with the rights guaranteed by international and national law. Therefore, despite the objectively necessary discretion of the law enforcement authority in the execution of the judiciary, each decision must be properly substantiated and reasoned.

Key words: fair law, reasoned and justified decision.

УДК 346.1
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).434](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).434)

А. В. Іванов
orcid.org/0000-0003-1382-8002
здобувач

Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Вступ. Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [1], визначено, що загальносвітовою тенденцією є трансформація індустріального суспільства у постіндустріальне, що відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, розширення сфери послуг і нематеріального виробництва внаслідок науково-технічного прогресу, у т. ч. масштабного, глибинного і динамічного проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання та держави. Посилюється вплив інформаційно-комунікаційних технологій і на господарські процесуальні відносини. Наприклад, у ст. 6 Господарського процесуального кодексу України [2] визначено, що у господарських судах функціонує Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система. Це означає, що господарські процесуальні відносини є сферою, для якої інформація є однією із засад, яка забезпечує її функціонування.

Актуальність дослідження інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні зумовлена стрімким розвитком ролі інформаційних технологій у суспільстві. Саме тому для ефективного функціонування державних механізмів важливо, щоб будь-яка інформація, яка має значення для господарських процесуальних відносин в Україні, була належним чином оброблена, систематизована, згрупована, захищена. Функціонування таких процесів потребує належного нормативно-правового забезпечення, тому законодавцем було прийнято комплекс нормативно-правових актів, спрямованих на збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї в господарських процесуальних відносинах. Питання сутності й ознак інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні не є розробленим належним чином у наукових джерелах, а тому є актуальним питанням для дослідження.

Завданнями дослідження є: 1) встановлення природи інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні; 2) визначення аспектів сутності інформаційно-

правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні та встановлення особливостей кожного із них; 3) аналіз складників інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні, у т. ч. нормативно-правових актів інформаційного законодавства; 4) визначення ознак інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні.

Стан дослідження. До питань інформаційно-правового забезпечення у різних сферах зверталися такі дослідники, як: О.О. Верголяс, Н.П. Голота, В.М. Горовий, Д.А. Іванов, С.М. Клімова, В.Ю. Микулець, Є.В. Павліченко, Л.М. Петренко, К.О. Струкова, Є.В. Фурманчук, О.Л. Хитра, Л.Г. Хромченко, М.С. Цьвок. Проте жодним із дослідників не приділено увагу питанню інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. У загальнотеоретичному розумінні «забезпечення» означає створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось [3, с. 375]. Тобто інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин означає гарантування здійснення правовідносин між господарським судом та іншими учасниками судового процесу при розгляді та вирішенні господарських спорів і створення необхідних умов для цього. Таке гарантування здійснюється за допомогою спеціальних інструментів, які мають інформаційно-правовий характер.

Аналіз наукової літератури засвідчив наявність декількох концепцій щодо розуміння сутності інформаційно-правового забезпечення у різних сферах. Так, традиційно інформаційно-правове забезпечення розглядається у науковій літературі як сукупність нормативно-правових актів, що урегульовують певну сферу суспільних відносин. Наприклад, Є.В. Павліченко, досліджуючи інформаційно-правове забезпечення суб'єктів господарювання, дійшла висновку про те, що інформаційно-правовим забезпеченням є сукупність нормативно-правових актів, інструкцій і положень, які регулюють правовідносини, що становлять об'єкт її дослідження [4, с. 156]. Дослідники, які підтримують такий підхід, зазвичай не дають визначення цьому поняттю,

а відразу в рамках дослідження інформаційно-правового забезпечення аналізують норми законодавства. Так, підтримуючи такий підхід, зазначимо, що інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні здійснюється такими нормативно-правовими актами, як Господарський процесуальний кодекс України [2], Конституція України [5], Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04 лютого 1998 р. № 75/98-ВР [6], Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ [7], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [8], Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР [9] та інші нормативно-правові акти. Тобто, говорячи про інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні як про сукупність нормативно-правових актів, що врегульовують господарські процесуальні відносини, ми передусім говоритимемо про зазначені вище нормативно-правові акти.

Іншим поширеним у науковій літературі підходом є розуміння інформаційно-правового забезпечення як процесу, котрий включає певні стадії, специфіка яких залежить від того, у якій сфері такий процес реалізується. Наприклад, автори словника-довідника «Державне управління» визначили інформаційно-правове забезпечення провадження господарської діяльності в Україні як складний процес, що є отриманням, обробкою, аналізом, зберіганням і накопиченням інформації у базах даних і використанням цих відомостей у повсякденному житті, який здійснюється для того, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, що має стати основою для прийняття управлінських рішень [10, с. 75]. По суті, ідентичний підхід висвітлено у праці В.Ю. Микільця, котрий, досліджуючи інформаційно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, дійшов висновку, що ним є процес щодо поширення, отримання, оброблення, аналізування, зберігання та накопичення інформації, яка міститься у базах даних інформаційних систем і застосовується для визначених цілей [11, с. 9]. Тобто, розглядаючи у такому контексті інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні, варто відштовхуватися від того, що для функціонування господарських процесуальних відносин, як і для будь-яких інших суспільних відносин, важливе значення має інформація. Прикладом інформації у господарських процесуальних відносинах є докази. Так, згідно зі ст. 73 Господарського процесуального кодексу України [2] доказами є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин

(фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Зокрема, визначено, що ці дані встановлюються такими засобами: 1) письмовими, речовими й електронними доказами; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків. Усе вищезазначене і є інформацією, яка отримується, аналізується, обробляється для визначених цілей, а саме для справедливого, неупередженого і своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави.

Близьким за значенням до проаналізованого є підхід Д.А. Іванова, котрий, досліджуючи інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства, визначив «інформаційно-правове забезпечення діяльності» як комплекс заходів щодо збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для задоволення інформаційних потреб суб'єктів діяльності [12, с. 13]. Якщо відштовхуватися від того, що процесом у загальнотеоретичному розумінні є сукупність послідовних дій чи засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [3, с. 1179], то на основі цього можна зробити висновки про доцільність розгляду інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні як процесу, який включає заходи, спрямовані на збір, обробку, накопичення, зберігання, пошук, розповсюдження інформації, призначеної для неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави.

Останнім підходом до розуміння сутності інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є його розуміння як сукупності методів і способів, передбачених чинним інформаційним законодавством, що використовуються для збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави. Зокрема, В.М. Горювий, досліджуючи соціальні інформаційні комунікації, зауважив, що інформаційно-правове забезпечення є сукупністю

методів і способів, які є основою ухвалення управлінських рішень [13, с. 203]. Підхід дослідника полягає у тому, що інформаційно-правове забезпечення здійснюється за допомогою двох інструментів: методів, тобто за допомогою певних прийомів чи системи прийомів [3, с. 664], і способів, а саме певних дій, які дають можливість досягти певного результату [3, с. 1375]. Очевидно, що «правовий характер» забезпечення зумовлений тим, що такі методи та способи мають бути передбачені чинним інформаційним законодавством у цій сфері. Аналізуючи положення Господарського процесуального кодексу України [2], можна зробити висновок, що одним із методів інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є доказування. Тобто у цьому контексті доказування варто розглядати як певну сукупність способів збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого і своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності. Аналізуючи зміст Глави 5 Розділу II Господарського процесуального кодексу України [2], ми бачимо, що як способи збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, можна визначити подання доказів, витребування доказів, огляд доказів, оцінку доказів, зберігання доказів, проведення експертизи тощо, тобто забезпечення збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження будь-якої інформації, яка дозволяє забезпечити ефективний захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави.

Схожий підхід висвітлено у праці К.О. Струкової, котра, досліджуючи інформаційно-правове забезпечення системи безоплатної правової допомоги, сформулювала визначення досліджуваного поняття як сукупності нормативно встановлених засобів, методів, способів створення, обробки, аналізу, поширення (оприлюднення), опрацювання, захисту відомостей та інформації, що є предметом досліджуваних суспільних відносин із використанням інформаційних технологій [14, с. 136]. По суті, цей підхід є аналогічним тому, який був сформульований В.М. Горовим, але звернемо увагу на те, що дослідницею підкреслено здійснення інформаційно-правового забезпечення таких правовідносин із використанням інформаційних технологій. Оскільки інформаційними технологіями є сукупність певних технологічних засобів, які використовуються для збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, то, звертаючись до норм Господарсько-

го процесуального кодексу України [2], зробимо висновок, що до інформаційних технологій, які використовуються при інформаційно-правовому забезпеченні господарських процесуальних відносин в Україні, можна віднести Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, що використовується господарськими судами.

Також до цієї групи підходів віднесемо позицію Л.Г. Хромченко, котра, вивчаючи організацію інформаційної діяльності, визначила інформаційно-правове забезпечення як сукупність прийомів, спрямованих на формування необхідної інформації, спеціальних методів її обробки, систематизації, групування [15, с. 112]. Враховуючи те, що методи у загальнотеоретичному розумінні визначаються як сукупність прийомів, зробимо висновок, що цей підхід також належить до концепції, яка аналізується.

А отже, наше дослідження, а також аналіз норм Господарського процесуального кодексу України [2] засвідчили, що сутність інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні варто розглядати через призму трьох аспектів:

1) інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні як сукупність нормативно-правових актів, інструкцій і положень, які забезпечують неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави;

2) інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні як сукупність процесів збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави;

3) інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні як сукупність методів і способів, які використовуються для збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав

і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави.

Щодо першого аспекту, то до нормативно-законодавчої бази України з питань інформаційно-правового забезпечення можна віднести близько 260 законів України, 290 постанов Верховної Ради України нормативного змісту, 375 указів і 87 розпоряджень Президента України, 1 160 постанов і 210 розпоряджень Кабінету Міністрів і більше 1 000 нормативних актів, що регулюють правовідносини у країні [4, с. 156]. Зокрема, питанням інформаційно-правового забезпечення присвячено ряд норм Конституції України [5]. Наприклад, у ст. 31 Основного Закону визначено, що кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом. Ст. 32 передбачено заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Також у цій же статті визначено гарантію судового захисту права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням і поширенням такої недостовірної інформації. Серед інших нормативно-правових актів відзначимо Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ [7], який врегульовує відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, а також Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [8]. Важливим для правового регулювання Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи є Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР [9]. І перелік таких нормативно-правових актів, як нами встановлено, є дуже широким.

Сутність наступного розуміння інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є процесуальною, адже воно полягає у розумінні досліджуваного явища як процесу збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого і своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави. Будь-який процес є сукупністю стадій, кожна із яких спрямована

на досягнення єдиної мети. У контексті господарських процесуальних відносин процесуальну сутність інформаційно-правового забезпечення варто розуміти як сукупність процесів, які забезпечують збір, обробку, накопичення, зберігання, пошук, розповсюдження інформації, що сприяє забезпеченню ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави.

У цій статті нами зазначалося, що таким процесом у господарських процесуальних відносинах є процес доказування. Тож пропонуємо проаналізувати окремі стадії цього процесу. Наприклад, збір інформації у процесі провадження може здійснюватися у різні способи. Так, ч. 1 ст. 74 Господарського процесуального кодексу України [2] передбачено, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. Тобто збір інформації може здійснюватися самими сторонами господарських процесуальних відносин. Іншим способом збору інформації є залучення свідків. Зокрема, ч. 1 ст. 87 Господарського процесуального кодексу України [2] передбачено, що показання свідка – це повідомлення про відомі йому обставини, які мають значення для справи, і не є доказом показання свідка, котрий не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини, або які ґрунтуються на повідомленнях інших осіб. Також збір інформації може здійснюватися шляхом призначення експертизи. Обробка інформації здійснюється судом. Так, у ч. 1 ст. 73 Господарського процесуального кодексу України [2] визначено, що на підставі доказів суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інших обставин, які мають значення для вирішення справи. Щодо пошуку інформації, то звернемо увагу на положення ч. 4 ст. 74 Господарського процесуального кодексу України [2], яка передбачає, що суд не може збирати докази, які стосуються предмета спору, з власної ініціативи, крім витребування доказів судом у разі, коли він має сумніви у добросовісному здійсненні учасниками справи їхніх процесуальних прав або виконанні обов'язків щодо доказів.

Третім аспектом сутності інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є його розуміння як сукупності методів і способів, які використовуються для збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляду інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних

інтересів фізичних і юридичних осіб, держави. Нами було проаналізовано ряд методів і способів, передбачених Господарським процесуальним кодексом України [2], які дозволяють інформаційно забезпечити досягнення мети вступу сторін у господарські процесуальні відносини. Зокрема, як метод, що використовується для збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого і своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, можна розглядати і доказування. У такому разі показання свідка, виклик свідка, надання письмових, речових чи електронних доказів чи проведення експертизи є тими способами, за допомогою яких реалізовується доказування як метод інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні. І саме закріплення таких методу та способів у положеннях Господарського процесуального кодексу України [2] зумовлює «правовий» характер такого забезпечення.

Отже, доказування в рамках інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин можна одночасно розглядати і як процес, який складається з низки стадій, і як метод, що складають різні способи інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин. Те, що одні й ті самі явища в рамках інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин можуть розглядатися у різних аспектах, свідчить про те, що сутність інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин можна розглядати і як сукупність нормативно-правових актів, інструкцій і положень, і як процес збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, і як сукупність методів і способів.

Іншим питанням, яке варто встановити у рамках нашого дослідження, є ознаки інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні. Їх встановлення пропонуємо здійснити у розрізі загальних ознак, притаманних інформаційно-правовому забезпеченню як явищу, проте у контексті спеціальних ознак, характерних для інформаційно-правового забезпечення саме господарських процесуальних відносин в Україні. Проаналізувавши підходи вчених до розуміння сутності явища інформаційно-правового забезпечення, а також із урахуванням норм Господарського процесуального кодексу України [2], зробимо висновок, що ознаками інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є:

- 1) нормативність;
- 2) результативність;
- 3) послідовність;
- 4) комплексність.

Так, визначення ознак інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні пропонуємо розпочати з ознаки нормативності. Як нами встановлено у цій статті, одним із аспектів сутності цього явища є розуміння інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин як сукупності нормативно-правових актів. Отже, із цього випливає висновок, що забезпечення господарських процесуальних відносин обов'язково має здійснюватися за допомогою інструментів, визначених на законодавчому рівні. Нами неодноразово наголошувалося, що такі інструменти насамперед визначені в Господарському процесуальному кодексі України [2]. Проте ряд нормативно-правових актів інформаційного законодавства також здійснюють інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні: Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ [7], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI [8], Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР [9] та багато інших нормативно-правових актів.

Наступна ознака інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні безпосередньо впливає із тих підходів, які були нами раніше проаналізовані – нею є ознака результативності. Наприклад, автори словника-довідника «Державне управління» при визначенні інформаційно-правового забезпечення провадження господарської діяльності в Україні дійшли висновку, що воно «здійснюється для того, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень» [10, с. 75]. У свою чергу, В.Ю. Микулець, досліджуючи інформаційно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, вказує, що воно «застосовується для визначених цілей» [11, с. 9]. Д.А. Іванов, вивчаючи інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства, окреслив «інформаційно-правове забезпечення діяльності» як комплекс заходів, який здійснюється «для задоволення інформаційних потреб суб'єктів діяльності» [12, с. 13]. Усі зазначені аспекти свідчать про те, що інформаційно-правове забезпечення впливає на об'єкти його впливу із чітко визначеною метою. На нашу думку, мета впливу інформаційно-правового забезпечення на господарські процесуальні відносини в Україні сформульована у ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [2], і нею є ефективний захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, які є учасниками провадження в господарському судочинстві.

Інформація у таких провадженнях є інструментом, що дозволяє досягнути цієї мети, а інформаційно-правове забезпечення унормовує та впорядковує її коректне застосування.

Ще одна ознака інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні впливає із його розуміння як процесу збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, призначеної для забезпечення неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності. Враховуючи, що процес у загальнотеоретичному розумінні – це сукупність послідовних дій чи засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [3, с. 1179], на нашу думку, це є свідченням притаманності інформаційно-правовому забезпеченню господарських процесуальних відносин в Україні ознаки послідовності. Як нами раніше зазначалося, інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні доцільно розглядати як процесуальне явище, що складається з низки стадій, регламентованих чинним Господарським процесуальним кодексом України [2]. Наприклад, процес доказування потребує додержання нормативно встановленої процедури щодо збору доказів, їх надання, опрацювання та використання для прийняття рішення у справі. Кожна із зазначених стадій потребує строгої процесуальної форми та процесуального порядку, який окреслює послідовність інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні.

Останньою ознакою інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є комплексність. Усі встановлені нами розуміння сутності інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні засвідчили, що це явище має комплексний характер: ним є комплекс нормативно-правових актів; воно є комплексом процесів, кожен із яких становить комплекс стадій; розглянуте нами як комплекс методів і способів, за допомогою яких воно здійснюється. Тобто інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є явищем, яке варто окреслювати саме у комплексі його складових частин.

Висновки. Таким чином, аналіз сутності й ознак інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні засвідчив, що воно є багатоаспектним явищем, яке можна розглядати і як сукупність нормативно-правових актів інформаційного законодавства, і як сукупність процесів сукупність процесів збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження інформації, і як сукупність способів і методів збору, обробки, накопичення,

зберігання, пошуку, розповсюдження інформації. Незважаючи на те, що у науковій літературі нашої держави питання сутності інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні не розглядалося, нами встановлено, що сутність цього явища можна пояснити на основі найбільш типових для наукової літератури підходів до розуміння сутності інформаційно-правового забезпечення, проте з урахуванням специфіки господарського процесу.

Також у процесі дослідження нами встановлено, що інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні є нормативним, результативним, послідовним і комплексним. Це означає, що інформаційно-правове забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні обов'язково здійснюється за допомогою передбаченого законом комплексу інструментів, спрямовується на досягнення чітко визначеної у законодавстві мети – захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, які є учасниками провадження у господарському судочинстві, його процесуальне провадження, та впроваджується логічно та процесуально послідовно.

Література

1. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 44. С. 79. Ст. 1581. код акта 67438/2013.
2. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06 листопада 1991 р. № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
4. Павліченко Є. Напрями удосконалення інформаційно-правового забезпечення суб'єктів господарювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 155–158.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04 лютого 1998 р. № 75/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 182.
7. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
9. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
10. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В.Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.

11. Микулець В.Ю. Інформаційно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: суть та значення. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. № 2(10). URL: <http://j.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14mvystz.pdf> (дата звернення 27.11.2019).

12. Іванов Д.А. Інформаційно-правові основи забезпечення безпеки мореплавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 19 с.

13. Горовий В.М. Соціальні інформаційні комунікації, їх наповнення і ресурс. МАН України, Нац. б-ка акад. України ім. В.І. Вернадського; наук. ред. Л.А. Дубровіна. Київ, 2010. 360 с.

14. Струкова К. Інформаційно-правове забезпечення системи безоплатної правової допомоги. *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. № 4. С. 133–138.

15. Хромченко Л.Г. Організація інформаційної діяльності. Теоретичні основи : навчальний посібник. Харків : МСУ Харків, 2008. 351 с.

Анотація

Іванов А. В. Сутність та ознаки інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні. – Стаття.

Господарські правовідносини є важливими для забезпечення економічного розвитку України, адже вони є одними з основних джерел наповнення доходної частини державного бюджету, а також забезпечують фінансування різних державних економічних і соціальних програм. Між суб'єктами господарських правовідносин можуть виникати спори, які часто вирішуються у судовому порядку і наслідком яких може бути виникнення господарських процесуальних відносин між судом та учасниками господарського спору. За сучасних умов ефективність правовідносин у будь-яких сферах життєдіяльності держави залежить від ефективного використання інформаційних ресурсів. Інформаційне забезпечення стало важливою складовою функціонування держави та життя кожного її громадянина, тому питання, пов'язані з інформаційно-правовим забезпеченням суспільних відносин, є актуальними на сучасному етапі. Дослідження інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні, його сутності й ознак є важливим із огляду на те, що вплив інформації на сфери, пов'язані із прийняттям рішень в інтересах і від імені держави, є особливо відчутним. У цій статті нами досліджено питання сутності й ознак інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні. Встановлено, які підходи до розуміння сутності інформаційно-правового забезпечення наявні у науковій літературі нашої держави, у чому полягає

специфіка кожної концепції у контексті інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні. Проаналізовано інформаційне законодавство, яке урегулює господарські процесуальні відносини. Виділено ознаки інформаційно-правового забезпечення господарських процесуальних відносин в Україні.

Ключові слова: інформаційне законодавство, інформаційно-правове забезпечення, сутність інформаційно-правового забезпечення, ознаки інформаційно-правового забезпечення, господарські процесуальні відносини, забезпечення господарських процесуальних відносин.

Summary

Ivanov A. V. The essence and features of information and legal support of economic procedural relations in Ukraine. – Article.

Economic relations are important for ensuring economic development of Ukraine, because they are one of the main sources of replenishment of the revenue part of the state budget. They also provide funding for various state economic and social programs. Subjects of economic relations may have disputes, which are often settled by court, and may result in economic procedural relations between the court and the parties to the economic dispute. In modern conditions, the effectiveness of legal relations in all spheres of state activity depends on the effective use of information resources. Information provision has become an important component of the functioning of the state and the life of each of its citizens, so issues related to the informational legal support of public relations are relevant at the present stage. The study of informational legal support for economic procedural relations in Ukraine, its nature and features are important, because the impact of information on decision-making subjects in the interests and on behalf of the state is particularly tangible. Therefore, their legal support is one of the key tasks of the state. In this article, we investigate the nature and features of informational legal support of economic procedural relations in Ukraine. It is established what approaches to understanding the essence of informational legal support are available in the scientific literature of our country, and what is the specificity of each concept in the context of informational legal support of economic procedural relations in Ukraine. The informational legislation that regulates the economic procedural relations is analyzed. The features of informational legal support of economic procedural relations in Ukraine are highlighted.

Key words: information legislation, informational legal support, essence of informational legal support, signs of informational legal support, economic procedural relations, maintenance of economic procedural relations.

УДК 341.9 (075.8)

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).435](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).435)

Д. Ф. Кононенко

orcid.org/0000-0003-0889-7601аспірант кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

САНКЦІЙНІ І ФОРС-МАЖОРНІ ЗАСТЕРЕЖЕННЯ В ДОГОВІРНИХ УМОВАХ ТА ЇХ ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

Постановка питання. У міжнародних комерційних контрактах зазвичай вказується про звільнення сторін від цивільно-правової відповідальності за невиконання своїх зобов'язань в разі настання обставин форс-мажору (*vis major, force majeure*), обставин непереборної сили або надзвичайної зміни обставин (*rec stantibus*). Юридичні норми окремих держав практично завжди містять положення про обставини форс-мажору. Залежно від правової системи під форс-мажорними будуть розумітися обставини, що виникли після укладення контракту в результаті непередбачених і невідворотних стороною подій надзвичайного характеру. В окремих країнах значення надаватиметься також зовнішнім обставинам настання і продовження обставин форс-мажору.

Проблематика форс-мажорних застережень, зокрема внаслідок уведення санкцій, у міжнародних комерційних контрактах розглядалася в роботах О. Білоуса, Д. Богданова, М. Брагінського, В. Венедиктова, В. Вітрянського, Ч. Губер, В. Грибанова, О. Йоффе, Д. Кархалева, Т. Ківалової, Х. Кетца, О. Підпригори, Е. Пірвіца, К. Цвайгерта, Є. Харитонова, В. Хохлова, Г. Фонтане, Г. Шершеневича, Л. Еннексерус, Т. Яблочкова й інших. Спеціальні монографічні дослідження з питань застосування санкцій у різний час провели Т. Нешатаєва й І. Крючкова.

Метою роботи є аналіз наслідків запровадження економічних санкцій як форс-мажорних обставин, що звільняють від відповідальності за неналежне виконання міжнародних комерційних контрактів.

Виклад основного матеріалу. Історично під обставинами форс-мажору розумілися стихійні лиха та природні катаклізми, унаслідок яких утворювалася фактична неможливість виконання договірних зобов'язань. У подальшому категорія обставин форс-мажору була розширена шляхом включення в неї односторонніх актів уповноважених органів державної влади, що також створюють неможливість виконання контрактних домовленостей. Тут важливо підкреслити, що односторонні акти уповноважених органів державної влади створюють не фактичну, а юридичну неможливість виконання зобов'язань за договором.

Отже, ухвалення актів державної влади, що забороняють або припиняють здійснення договірних зобов'язань у зв'язку з уведенням економічних санкцій Радою Безпеки (далі – РБ) Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) щодо вже укладених контрактів, будуть непередбачуваними і невідворотними обставинами, що створюють юридичну неможливість виконання контракту і можуть бути віднесені нормами законодавства та (або) положень контракту до форс-мажорних обставин. У науці неодноразово висловлювалася думка, що односторонні обов'язкові міжнародні акти, зокрема й ухвалені від імені міжнародної організації, відносяться до обставин непереборної сили, або обставин форс-мажору [1, с. 113].

Необхідно підкреслити, однак, що в новітній міжнародно-правовій регламентації цивільних прав та обов'язків суб'єктів приватноправових відносин, здебільшого в міжнародній торгівлі (наприклад, у Віденській конвенції ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів 1980 р.), терміни «форс-мажор» або «нездолання / непереборна сила» іноді відсутні, будучи заміненими на інше поняття – «перешкода поза контролем сторін».

Водночас, скажімо, у такому документі, як Принципи міжнародних комерційних контрактів (далі – Принципи УНІДРУА) [2] вжито останні як синоніми: їх ст. 7.1.7 іменується «Непереборна сила (форс-мажор)» і передбачає, що «сторона звільняється від відповідальності за невиконання, якщо вона доведе, що невиконання було викликано перешкодою поза її контролем і що від неї нерозумно було очікувати прийняття цієї перешкоди під час укладення договору або уникнення чи подолання цієї перешкоди чи її наслідків». Принципи європейського контрактного права, як і Принципи УНІДРУА, у ст. 8:108 передбачають: «Невиконання стороною звільняє її від відповідальності, якщо вона доведе, що воно сталося через перешкоди поза її контролем і що вона не мала підстав припускати цю перешкоду під час укладення контракту, або могла уникнути її, або подолати перешкоду або її наслідки» [3].

У міжнародно-правовій практиці складання приватноправових договорів міжнародного характеру закріпилося правило про внесення в текст застереження на випадок настання

обставин форс-мажору, а також правило, що настання і продовження обставин непереборної сили повинно бути підтверджено торгово-промисловою палатою або іншим компетентним державним органом.

Залежно від права, яке підлягатиме застосуванню до такого договору, буде розглядатися і подія на предмет її кваліфікації як обставин непереборної сили. Питання про кваліфікацію події як обставин непереборної сили є питанням матеріального права. Якщо відповідно до права держави, що розглядає спірні відносини за договором, неможливість виконання контрактних зобов'язань унаслідок уведення економічних санкцій РБ ООН буде кваліфікована як настання форс-мажорної обставини, то сторона буде звільнена від несення відповідальності за невиконання або неналежне виконання.

Проте трапляються випадки, коли сторонами можуть бути не включені в договір положення про форс-мажор, у такій ситуації під час розгляду спірного договору необхідно керуватися положеннями права, обраного сторонами за право, що застосовується до суті договору (*lex causae*), – *lex pro voluntate*, *lex loci contractus* або встановленого на підставі іншої колізійної прив'язки. Отже, необхідно буде проаналізувати, чи має факт уведення економічних санкцій усі необхідні характеристики відповідно до права, обраного сторонами, щоби бути розглянутим як обставина форс-мажору, а саме: непередбачуваністю, неможливістю запобігання, відсутністю вини порушника зобов'язання.

Спірним у науці міжнародного приватного права є питання про характеристику рішення РБ про введення економічних санкцій як настання обставин непереборної сили з погляду непередбачуваності. У судовій практиці відзначається, що, незважаючи на те, що фактично для сторін, які залежать від держави, стосовно якої вводиться санкція, стає неможливим виконувати свої зобов'язання, сумніви може викликати зовнішня сторона ембарго, оскільки саме така держава або одна з її похідних і є стороною договору.

Загальновизнаним вважається, що в разі введення економічних санкцій цілком або частково призупиняється виконання зобов'язань за існуючими приватноправовими міжнародними контрактами, а укладені після введення санкцій угоди будуть визнаватися недійсними. Численні звернення до судових установ підтверджують законність призупинення комерційної діяльності й інших видів співробітництва з особами, які перебувають під юрисдикцією держави-порушника, щодо якої вживаються заходи відповідно до ст. ст. 41 і 42 гл. VII Статуту ООН. Ученими підкреслюється, що «після введення санкцій проти Югославії було призупинено виконання багатьох контрактів підряду, укладених з югославськими будівельними організаціями» [4, с. 159].

З моменту видання акта національного права про введення економічних санкцій РБ ООН національні особи країни зобов'язані дотримуватися вимог внутрішньодержавного законодавства, включаючи і такий акт. У результаті настання і тривалість режиму економічних санкцій не будуть для них непередбаченими обставинами. Отже, для контрактів, що укладаються після введення в дію санкцій РБ ООН, режим санкцій не може бути автоматично підставою для звільнення від відповідальності у зв'язку з настанням «обставин непереборної сили». Наприклад, Г. Дмитрієва вважає, що «угоди, укладені після введення санкцій, є юридично недійсними, вони не породжують прав і обов'язків у сторін угоди, сторони не несуть відповідальності за невиконання своїх зобов'язань за угодою» [5, с. 371–374]. Юридичне становище сторін у подібних випадках не в усьому і не завжди, як було показано вище, характеризується однозначністю. Водночас даною думкою частково підтверджується, що ситуації, коли резолюціями РБ ООН, незважаючи на триваючу дію режиму економічних санкцій, дозволено продовження здійснення зовнішньоекономічної діяльності, як, наприклад, у випадку з Іраком, згаданих у цій роботі раніше, є винятками.

Тим часом основними у зв'язку із цим є питання суто правового характеру, по-перше, про те, чи стають такі угоди недійсними через сам факт наявності подібної резолюції РБ ООН і введення її в дію в межах території даної держави, або для визнання їх такими необхідні все ж будь-які юридичні дії? По-друге, чи однакові в таких випадках наслідки визнання угод недійсними і нікчемними, хто має право пред'явити вимогу про таке визнання? Належні відповіді на них знаходяться, уявляється, у загальній концепції співвідношення міжнародно-правового акта, будь то міждержавний (міжурядовий) договір або акт міжнародної організації, що має обов'язкову силу для держави, із приватноправовим договором.

Оскільки рішення міжнародної організації (резолюція РБ ООН) не має «прямої дії» на територіях конкретних держав, не існує й автоматизму у визнанні угод розглянутого роду недійсними. Так, відповідно до норм цивільного законодавства, недійсні угоди класифікуються як оспорювані в разі визнання їх як такими судом, якщо підстави їхньої недійсності передбачені Цивільним кодексом (далі – ЦК) України, і нікчемні, тобто недійсні незалежно від такого визнання, але які в жодному разі не породжують правових наслідків (ст. 212 ЦК України). Унаслідок цього визнання угод, укладених у період дії економічних санкцій, які були правомірно введені на території України, недійсними повинно бути здійснено судом. Причому вимога має бути заявлена особами, зазначеними в Кодексі. Тим часом у Цивільному кодексі

України немає такої підстави для визнання угоди недійсною, як введення в дію на території України рішення РБ ООН (резолюції міжнародної організації) про економічні санкції проти держави, з юридичною або фізичною особою якої укладена угода, або товар або послуга походять із території цієї держави тощо.

Вимога про застосування наслідків недійсності нікчемної угоди може бути представлена будь-якою зацікавленою особою або самим судом за власною ініціативою. Однак припущення про те, що під «іншими правовими актами» законодавець міг мати на увазі й акт міжнародної організації, виглядає мало реалістичним. У цьому плані внесення відповідних положень у чинне законодавство, які орієнтовані на ув'язку внутрішньодержавних приписів із міжнародно-правовими нормами, є цілком актуальним.

Резолюцією РБ № 748 (1992) щодо Лівії передбачається, що «всі держави заборонять своїм громадянам або зі своєї території здійснювати виплати за новими заявами в рамках існуючих договорів страхування». Водночас виникає питання про принципову можливість виплат за новими заявами, поданими протягом терміну дії санкцій. Тобто чи можливо здійснення виплат після закінчення економічних санкцій? Звісно ж, заборона на здійснення виплат має встановлені тимчасові рамки, що не виключає можливість здійснення виплат після закінчення зазначеного в нормативно-правових актах терміну. Чи будуть здійснені такі виплати – цілком залежить від розсуду сторін і положення їхніх приватноправових міжнародних контрактів. Однак якщо сторони бажають уникнути несприятливих наслідків введення економічних санкцій, ученими рекомендується включення в текст контракту положення про те, що «ніякі рішення міжнародних органів не можуть звільнити від відповідальності сторону, яка не виконала свої зобов'язання». У такому разі, як зазначається в літературі, сторона, яка не виконала свої зобов'язання за угодою, буде зобов'язана компенсувати збитки іншій стороні [5, с. 372].

Наслідки все більш частого застосування економічних санкцій РБ ООН полягають у все більш широкому впливі на приватноправові контракти, що виражається як безпосередньо, тобто шляхом видання державою індивідуальних нормативно-правових актів, у яких фіксуються прямі вимоги щодо корекції поведінки приватно-правових суб'єктів з урахуванням змісту санкцій, так і опосередковано – через зміну цивільного й іншого законодавства загалом. Це стосується у принципі всіх держав, України також.

Вплив, який чинять резолюції РБ ООН на цивільно-правове регулювання комерційних відносин в Україні, є досить суттєвим і має кілька векторів: на рівні ухвалення внутрішніх норма-

тивно-правових актів, включаючи законодавчі акти і рішення судової системи всіх інстанцій, а також і на міжнародному рівні. Національна правова система України вдосконалюється, зокрема й орієнтуючись на дедалі більше, активне взаємопроникнення і взаємодію з міжнародним правом, більш чітке виконання своїх зобов'язань, що впливає як із міжнародно-правових договорів України, так і із загальновизнаних принципів міжнародного права.

Сьогодні дуже важливо відзначити, що національна і міжнародна системи права саме взаємодіють і впливають на розвиток одна одної. Л. Ануфрієва вказує на те, що «фактична взаємодія систем міжнародного і внутрішньодержавного права складається з історично об'єктивного первинного впливу внутрішньодержавного права на міжнародне у процесі формування його норм і впливу уже існуючих норм міжнародного права на подальший розвиток національного законодавства і в цілому на стан права в конкретній країні» [6, с. 332–333].

У рамках цього важливо підкреслити значення резолюцій РБ ООН для органів правосуддя. У цьому плані характерні приклади впливу резолюцій РБ ООН на діяльність органів правосуддя у випадку з уведенням санкцій проти Іраку і Югославії. Фахівці зазначають, що нормативно-правові акти Іраку, що суперечать резолюціям РБ ООН, оголошувалися нікчемними, отже, суди третіх держав не повинні були їх застосовувати в разі відсилання до них права *lex fori*. Отже, можна зробити висновок, що в разі визнання актів іноземних держав, які суперечать резолюціям РБ ООН, право такої держави, що підлягає застосуванню до контракту як *lex causae*, не повинно застосовуватися. Особливе значення мають судові рішення, що звільняють сторони від цивільно-правової відповідальності у зв'язку з невиконанням ними своїх контрактних зобов'язань.

Питанням, яке є досить складним для вирішення, зважаючи на відсутність наукових розробок у частині співвідношення між обов'язковим рішенням РБ ООН і приватно-правовим договором міжнародного характеру, є питання про можливість невиконання національними особами держав приписів про введення економічних санкцій у разі, якщо ухвалення рішення Радою Безпеки не відповідало встановленій для цього у Статуті ООН належній процедурі. Дана проблема має два аспекти.

Першим є обов'язкове пред'явлення державі-порушнику або будь-яким іншим особам дотримання тимчасових заходів, які РБ знайде необхідними або бажаними відповідно до положень ст. 40 Статуту ООН, до ухвалення рішення про застосування заходів згідно зі ст. ст. 39 і 41 Статуту. Якщо Рада Безпеки не зверталася до положень

ст. 40 Статуту ООН і не вимагала виконання від держави-порушника або інших суб'єктів міжнародного права необхідних, на її думку, заходів, то неодмінно має виникати питання про законність ухвалення рішення про введення економічних санкцій і дійсність такого рішення.

Другим аспектом розглянутого питання є обов'язкове здійснення Радою Безпеки кваліфікації ситуації як такої, що представляє загрозу міжнародному миру, порушення міжнародного миру або як акту агресії. Ученими підкреслюється, що «констатація наявності акту агресії <...> або загрози агресії <...> необхідна для юридичного обґрунтування подальших рішень про заходи, спрямовані на припинення агресії. Це акт надзвичайної політичної і юридичної важливості, бо він створює юридичний титул для подальших дій, що мають величезне значення» [7, с. 193]. У резолюції № 733 (1992) від 23 січня 1992 р. Рада Безпеки вказала, що подальша ескалація ситуації в Сомалі буде загрозою міжнародному миру, і, незважаючи на відсутність кваліфікації ситуації як існуючої загрози миру, запровадила ембарго на озброєння. Ситуація була кваліфікована РБ ООН як загроза миру тільки 3 грудня 1992 р. у резолюції № 794 (1992). Даний приклад дуже показовий. Формально санкції були спочатку введені безпідставно, незаконно застосовувалися державами протягом майже одного календарного року.

В Україні суб'єктам внутрішньодержавного права надається право на захист своїх прав і свобод усіма способами, не забороненими законом, зокрема і право судового захисту.

Цивільним кодексом України передбачається, що ненормативний акт державного органу або органу місцевого самоврядування, а у випадках, передбачених законом, також нормативний акт, що не відповідають закону або іншим правовим актам і порушують цивільні права й охоронювані законом інтереси громадянина чи юридичної особи, можуть бути визнані судом недійсними, а порушене право в такому разі буде підлягати відновленню. Статут ООН у контексті даної статті буде іншим правовим актом, як і резолюції РБ ООН, ухвалені в його розвиток, а рішення компетентних органів державної влади про набуття чинності рішеннями про економічні санкції будуть являти собою нормативні акти. Якщо такі нормативні акти порушують права і законні інтереси громадянина чи юридичної особи, що не відповідають вимогам іншого нормативного акта, у даній ситуації Статуту ООН, то особа має право звернутися до суду з позовною вимогою про визнання нормативного правового акта недійсним з усіма правовими наслідками, що із цього випливають.

Юридично значущі наслідки введення економічних санкцій наступають не тільки для учасників зовнішньоекономічних відносин із країною,

проти якої вводяться санкції. Швейцарськими юристами порушуються питання наслідків введення економічних санкцій щодо договорів банківської гарантії, оскільки багато міжнародних приватноправових контрактів укладаються саме під банківську гарантію, угода про надання якої зазвичай оформляється додатковим договором між банком і однією зі сторін приватноправового договору міжнародного характеру [8].

На окремий розгляд заслуговує питання про страхування ризику введення економічних санкцій РБ ООН під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності проти держави, громадянином якої є страхувальник. Виходячи з сформульованих у резолюціях РБ заборон про призупинення дії всіх контрактів і здійснення страхових виплат за новими заявами в рамках існуючих договорів страхування, варто визнати, що і дія договору страхування від ризику введення економічних санкцій РБ ООН має бути призупинено. Однак, виходячи зі змісту такого договору і специфічного предмета договору страхування, а саме ризику введення економічних санкцій РБ ООН, здається, що зазначена проблема має вирішуватися комплексно, оскільки, з одного боку, введення економічних санкцій РБ ООН є настанням обставин непереборної сили для виконання контрактних зобов'язань, а з іншого боку, саме їх введення обумовлює страхувальника виконати свій договірний обов'язок із виплати страхового відшкодування. Страхувальнику в такому разі необхідно виходити з того, що введення економічних санкцій РБ буде тільки одним із критеріїв нарахування та здійснення страхових виплат.

За існування перешкод для виконання поточних договорів виникає досить складна проблема, як-от додаткові угоди: чи приводить тимчасове призупинення дії основного договору до відстрочки виконання додаткових, тобто пов'язаних із ним, угод? Єдиного рішення даної проблеми не існує, воно може змінюватися залежно від ситуації. За таких обставин важливу роль відіграють два критерії: з одного боку, це предмет додаткового договору, з іншого боку – поінформованість контрагента за додатковою угодою про існування основного договору. У результаті суддя або арбітр не стикається із проблемами в разі відмови в наданні відшкодування збитків контрагенту за додатковим договором в тому випадку, якщо такий договір стосується поставки товарів загального характеру,

Можливим вирішенням питання про мінімізацію збитків за додатковим договором стане внесення сторонами в текст контракту посилання на основний договір, включення положення про порядок припинення, зупинення або розірвання додаткової угоди в односторонньому порядку в разі настання обставин непереборної сили, юридичну

неможливість виконання зобов'язань тощо за умови здійснення сторонами взаєморозрахунків на момент такого припинення або розірвання.

Наслідки економічних санкцій нерідко зачіпають інші існуючі види приватноправових міжнародних договорів, що укладаються між собою особами, які перебувають під юрисдикцією третіх держав.

Висновки. Уведення санкцій робить виконання договірних зобов'язань юридично неможливим. Неможливість виконання договору призводить до припинення дії договору або призупинення його дії, у зв'язку із чим договірні сторони відчувають значні негативні майнові труднощі, що виражаються в несенні збитків і шкоди за укладеними договорами, а також відповідальності у зв'язку з невиконанням договору.

Розгляд атрибутів економічних санкцій, що вводяться рішеннями Ради Безпеки ООН (як-от відсутність вольового складника поведінки сторін зовнішньоекономічного договору, здатної вплинути на ситуацію; неможливість запобігання їй настанню; наявність у нормативному акті, що імплементує резолюцію РБ ООН про введення економічних санкцій, суворо імперативних приписів, від яких сторони не мають права відступити), дозволяє дійти висновку про те, що зазначена юридична неможливість виконання міжнародних комерційних зобов'язань може бути віднесена за погодженням сторін до форс-мажорних обставин, що звільняє несправну сторону від відповідальності. Водночас за погодженням сторін договірними положеннями може передбачатися і прямо протилежне – вони можуть включити в угоду положення, що «жодні рішення міжнародних органів не можуть звільнити від відповідальності сторону, яка не виконала свої зобов'язання». У такому разі сторона, яка не виконала свої зобов'язання за договором унаслідок введення санкцій, буде зобов'язана компенсувати збитки іншій стороні. Здається, що найближчим часом подібні договірні умови можуть набути значного поширення в контрактах вітчизняних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з огляду на спостережувану нестабільність умов господарювання.

Література

1. Ануфриева Л. Сотрудничество в области науки и техники между социалистическими и развивающимися странами. Москва : Наука, 1987. 174 с.
2. Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА). Пер. с англ. А. Комарова. Москва : Статут, 1996. 758 с.
3. Принципы европейского контрактного права. Журнал *международного частного права*. 1999. № 1. С. 40–70.
4. Кох Х., Магнус У., Винклер фон Морен Фельс П. Международное частное право и сравнительное право. Москва, 2001. 560 с.
5. Международное частное право : учебник / под ред. К. Дмитриевой. Москва : Проспект, 2003. 688 с.

6. Ануфриева Л. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. Москва : Спарк, 2002. 415 с.

7. Оппегейм Л. Международное право. Споры. Война. Т. 2 : Полутом 1 / под ред. С. Крылова. Пер. : А. Ивенский. Москва : Иностр. лит., 1949. 547 с.

8. Kraffe M.-Ch., Thurer D. and Stadelhofer JA Switzerland. National Implementation of United Nations Sanctions. A comparative study / V. Golland-Debbas (ed). Boston, 2004.

Анотація

Кононенко Д. Ф. Санкційні і форс-мажорні застереження в договірних умовах та їх інтерпретація. – Стаття.

У статті розглянуто поняття і сутність санкційних і форс-мажорних застережень у договірних умовах. Історично під обставинами форс-мажору розумілися стихійні лиха та природні катаклізми, унаслідок яких утворювалася фактична неможливість виконання договірних зобов'язань. У подальшому категорія обставин форс-мажору була розширена шляхом включення в неї односторонніх актів уповноважених органів державної влади, що також створюють неможливість виконання контрактних домовленостей.

У міжнародно-правовій практиці складання приватноправових договорів міжнародного характеру закріпилося правило про внесення в текст застереження на випадок настання обставин форс-мажору, а також правило, що настання і продовження обставин непереборної сили повинно бути підтверджено торгово-промисловою палатою або іншим компетентним органом.

Залежно від права, яке підлягатиме застосуванню до такого договору, буде розглядатися і відповідна подія на предмет її кваліфікації як обставини непереборної сили. Питання про кваліфікацію події як обставини непереборної сили є питанням матеріального права. Якщо відповідно до права держави, що розглядає спірні відносини за договором, неможливість виконання контрактних зобов'язань внаслідок введення економічних санкцій Радою Безпеки Організації Об'єднаних Націй буде кваліфікована як настання обставини форс-мажору, то сторона буде звільнена від несення відповідальності за невиконання або неналежне виконання.

Уведення санкцій робить виконання договірних зобов'язань юридично неможливим. Неможливість виконання договору призводить до припинення дії або призупинення дії договору, у зв'язку із чим сторони відчувають значні негативні майнові труднощі, що виражаються в несенні збитків за укладеними договорами, а також відповідальності у зв'язку з невиконанням договору.

Розгляд атрибутів економічних санкцій, що вводяться рішеннями Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (відсутність вольового складника поведінки сторін; наявність у нормативному акті, що імплементує резолюцію Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй про введення економічних санкцій, суворо імперативних приписів, від яких сторони не мають право відступити), дозволяє дійти висновку про те, що зазначена юридична неможливість виконання міжнародних комерційних зобов'язань може бути віднесена за погодженням сторін до форс-мажорних обставин, що звільняє несправну сторону від відповідальності.

Ключові слова: форс-мажор, економічні санкції, обставини непереборної сили, цивільно-правова відповідальність, звільнення від відповідальності, санкційні та форс-мажорні застереження.

Summary

Kononenko D. F. Sanction and force majeure clauses in contractual terms and their interpretation. – Article.

The article discusses the concept and essence of sanctions and force majeure clauses in contractual terms. Historically, the circumstances of force majeure were understood as natural disasters and natural disasters, which resulted in the actual impossibility of fulfilling contractual obligations. In the future, the category of circumstances of force majeure was expanded by the inclusion of unilateral acts of authorized bodies of state power in it, also creating the impossibility of fulfilling contractual arrangements.

In international law, the drafting of private law treaties of an international nature has established a rule on making clauses of force majeure circumstances, as well as the rule that the occurrence and continuation of force majeure circumstances must be confirmed by the chamber of commerce or other competent state body.

Depending on the law that is applied to such an agreement, the circumstances will also be considered for its qualification as force majeure. The issue of qualifying circumstances as force majeure is a matter of substantive law. If, in accordance with the law of the state, it considers disputed relations under a contract, the inability to fulfill contractual obligations due to the imposition of economic

sanctions by the UN Security Council will be qualified as force majeure circumstances, the party will be exempted from civil liability for non-performance or improper performance.

The imposition of sanctions makes the fulfillment of contractual obligations legally impossible. The inability to fulfill the contract entails the termination of the contract or suspension of its validity, in connection with which the contracting parties experience significant negative property problems, expressed in loss and harm under the concluded contracts, as well as liability in connection with the non-performance of the contract.

Consideration of the attributes of economic sanctions introduced by decisions of the UN Security Council (the absence of a strong-willed component of the behavior of the parties, the presence in the normative act implementing the UN Security Council resolution on the introduction of economic sanctions, strictly imperative requirements from which the parties are not entitled to derogate), allows us to conclude that that the indicated legal impossibility of fulfilling international commercial obligations may be attributed by agreement of the parties to force majeure circumstances exempting the violator side of responsibility.

Key words: force majeure, economic sanctions, circumstances of force majeure, exemption from liability, sanctions and force majeure clauses.

УДК 347.948.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).436](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).436)

Л. В. Мамчур
orcid.org/0000-0003-1148-4306
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та кримінального права і процесу
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

М. О. Мельніков
orcid.org/0000-0002-4034-2713
магістрант II року навчання
юридичного факультету
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

ВИСНОВОК ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА ВИКОРИСТАННЯ ФАХОВИХ ЗНАТЬ ЕКСПЕРТА З ПИТАНЬ ПРАВА В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Тлумачення права в офіційному і неофіційному вигляді не сприяє однаково застосуванню права під час ухвалення рішень судами. Залучення фахівця у сфері права до судового провадження було започатковано змінами до Цивільного процесуального законодавства України.

Належне застосування правових норм є запорукою правосудних рішень. Законодавство України передбачає можливість використання судами декількох дієвих способів установа змісту правових норм, серед яких важливе місце посідає висновок експерта з питань права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процесуальна регламентація правового статусу експерта з питань права за останні кілька років аналізувалася у працях І. Бутирської, О. Кармази, Д. Куперця, Ю. Рябченко, М. Шепітько, А. Штефана, І. Озерського, Н. Зозулі й ін.

Формулювання мети статті. Мета наукової статті – дослідити необхідність визнання висновку експерта з питань права доказом, визначити ступінь його обов'язковості для суду.

Виклад основного матеріалу. Влада продовжує судову реформу, розпочату у 2014 р. Наприкінці 2017 р. відбувся перегляд законодавчих приписів процесуальних кодексів України – внесено однотипні зміни до Цивільного, Господарського, Кримінального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства. Однією з істотних новел у процесуальних кодексах є запровадження нового учасника процесу – експерта з питань права, чий правовий статус прописано вперше.

Після виборів Президента у 2019 р. напроми реформування судової системи було переглянуто. Серед пропонуваніх змін до Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) є пропозиція визнати висновок експерта з питань права доказом [1]. На нашу думку, вирішення цього питання є ключовим для повноцінної детермінації процесуального статусу експерта з питань права.

Залучення експерта з питань права використовується щоразу, коли в суду виникає потреба тлумачення правових норм із боку кваліфікованого спеціаліста. Дослідники визнають, що не завжди суддя може знатися на всіх нюансах чинного законодавства [2]. Проте допустимі форми отримання правової консультації у правовій науці дискутуються.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про міжнародне приватне право», з метою встановлення змісту норм права іноземної держави суд чи інший орган може звернутися в установленому законом порядку до Міністерства юстиції України чи інших компетентних органів та установ в Україні чи за кордоном, або залучити експертів. Водночас, як зазначено в літературі [3], фактично неможливість використання висновку щодо тлумачення норм іноземного права експерта з питань права як доказу цілком анулює його значення в судовому процесі, оскільки потребує або додаткової перевірки, або ж взагалі звернення до інших компетентних установ чи органів.

Основне ж призначення експерта з питань права в судовому процесі обмежується наданням правової допомоги-консультації, втіленої у форму письмового висновку, у межах і спосіб, визначені ЦПК України, а саме в питаннях, вирішення яких потребує спеціальних знань у галузі міжнародного права та доктринального тлумачення норм права, а також практики його застосування.

Законом передбачено вимоги до змісту висновку експерта з питань права. Це означає, що даний висновок є документом встановленої форми, який має офіційний характер. Проте вважаємо, що цього недостатньо.

Трапляються випадки, коли до матеріалів справи долучаються висновки експерта з питань права, які жодним чином не стосуються спірних правовідносин. Непоодинокі також ситуації, коли сторони долучали до матеріалів справи висновок експерта з питань права, який цілком відображав мотивувальну частину судового рішення [4].

Наприклад, у рішенні Северодонецького суду Луганської області від 5 квітня 2018 р. суд зазначив таке: «Суд не сприймає посилання позивача на висновок науково-правової експертизи, складений науковим співробітником <...>, оскільки вони не є нормативно-правовими актами, за своєю природою мають інформаційно-рекомендаційний та необов'язковий характер, висновок складався за запитом представника позивача» [5]. В іншій справі № 242/293/17, у рішенні Апеляційного суду Донецької області від 11 січня 2018 р. суд зазначив, що наданий висновок є письмовою думкою окремих фахівців у галузі права стосовно спірних правовідносин, висловленою за приватним замовленням відповідача <...> і не є належним та допустимим доказом у даній справі та судом до уваги не береться» [6].

Як бачимо, переважно для ухвалення рішення про відмову в долученні висновку експерта з питань права суд керувався ч. 1 ст. 115 ЦПК України, де висновок експерта в галузі права не є доказом, а має допоміжний характер. Обґрунтувалося це тим, що висновок експерта включено до гл. 5 ЦПК України, яка має назву «Докази та доказування». Відповідно до змісту ст. 115 Кодексу, висновок експерта з питань права не є доказом, а має лише допоміжний (консультативний) характер. Тому суд, оцінюючи висновок експерта з питань права, не зобов'язаний був зважати на нього.

Складається враження, що взагалі відпадає потреба в залученні експерта з питань права: суд, по-перше, може не брати до уваги наданий висновок, по-друге, якщо суд посилається в рішенні на висновок експерта в галузі права, він має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань [7].

Для подолання суперечності, на нашу думку, досить буде визнати висновок експерта з питань права доказом; такий підхід не порушуватиме принципів незалежності суду, адже остаточне рішення залишиться за суддею. Навпаки, такий підхід дасть змогу судді краще розібратися у тлумаченні і застосуванні правових норм.

Щодо тлумачення норм іноземного права, то надання експертом висновку щодо змісту таких норм, згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування і доктриною, що є усталеними у відповідній іноземній державі, є позитивною новелою. Сьогодні в судовій практиці все частіше доводиться звертатися до норм іноземного права, але для того, щоби тлумачити і застосувати такі норми, необхідні спеціальні знання [7]. Позитивним також є те, що як експерта в таких випадках можна буде залучити й іноземного фахівця, який володіє більш точними і повними знаннями про право, яке підлягає застосуванню.

Практика демонструє, що суди часто не приділяють належної уваги висновкам експерта з питань права через страх виглядати некомпетентними, зазначають, що самостійно здатні вирішити справу

без сторонніх фахівців, у галузі права і поготів. Ігнорування суддями можливостей використання інституту експерта з питань права в судовому процесі призводить до формалізації процесу не на користь ухвалення справедливого рішення, про що свідчать підстави для відмови в долученні висновків таких експертів чи їх залучення. На додачу, висновки експерта з питань права часто плутають із тлумаченням законодавства та права загалом. Так, у рішенні Северодонецького суду Луганської області від 10 квітня 2018 р. суддя зазначав правничу допомогу, а застосовував норми, які регулюють статус експерта з питань права, ототожнюючи ці процесуальні інститути [5].

Варто зазначити, що у ЦПК законодавець не передбачив норми, відповідно до якої експерт із питань права попереджається про відповідальність за завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання своїх обов'язків. На практиці це може спричинити сумніви щодо достовірності такого висновку [7, с. 123].

Окрім того, багато суперечностей виникає під час встановлення вимог до висновку експерта з питань права. Специфіка даного документа полягає в тому, що в ньому міститься підсумковий висновок аналітичної діяльності експерта, який одержується шляхом логічних умовиводів на підставі наявних спеціальних знань, у нашому випадку – знань у галузі права. Отже, дослідження експерта в галузі права й отримані ним висновки являють собою відповідно процес та результат пізнавальної діяльності, що має суб'єктивно-об'єктивний характер. Чинні нормативно-правові акти визначають лише суб'єктів, цілі, форми та межі такої експертної діяльності.

М. Чернова пише, що «експерт у своєму висновку фактично синтезує нові знання на основі власних спеціальних знань та досвіду, повідомляє суд про факти, встановлені ним на основі використання даних тієї чи іншої галузі науки, техніки, мистецтва. Водночас місія експерта полягає в тому, щоби просвітити суд, і ця місія виключає інтереси сторін» [8, с. 23]. Дослідження, що проводиться експертом із питань права, має задовольняти двом вимогам: об'єктивності й обґрунтованості. Ці вимоги впливають з обов'язку експерта дати обґрунтований і об'єктивний письмовий висновок щодо поставлених йому питань. Наявно чимало інформації стосовно висновку експерта з питань права, проте немає чітких критеріїв стосовно обсягу даного документа, переліку суджень, які варто підтвердити чи спростувати, загальної послідовності викладу матеріалу, структури, інших обов'язкових реквізитів.

Слушно зазначає І. Озерський, що «нині юридичною (судовою) практикою не вироблено єдиного зразка бланка такого процесуального документа, як висновок експерта в галузі права, а тому використовуються дещо модифіковані самими експертами в галузі права стандартизовані бланки судових

експертиз, що грубо порушують цілісність, структурність, методичність, текстуальну логічність, нормативність та відповідність висновку правовим приписам, визначеним у процесуальному законодавстві».

І. Озерський пропонує модель, згідно з якою у згаданому висновку має бути передбачено ознайомлення експерта із правами, закріпленими в ч. 3 ст. 73 ЦПК України, ч. 3 ст. 70 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України та ч. 3 ст. 69 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, а також з обов'язками, регламентованими в ч. 2 ст. 73 ЦПК України, ч. 2 ст. 70 ГПК України та ч. 2 ст. 69 КАС України. Експерт у бланку висновку має повідомляти, що його попереджено про відповідальність, передбачену для експерта в галузі права ч. 7 ст. 102 ЦПК України, ч. 7 ст. 98 ГПК України, ч. 7 ст. 101 КАС України за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків, а також із положеннями ч. 2 ст. 185–3 Кодексу України про адміністративні правопорушення за злісне ухилення від явки до суду.

Такий висновок має цілком узгоджуватися із застереженнями, передбаченими в ч. 2 ст. 102 ЦПК України, ч. 2 ст. 98 ГПК України, та ч. 2 ст. 101 КАС України, де зазначено, що «предметом висновку експерта не можуть бути питання права», а також ч. 2 ст. 101 КАС України, з положеннями ч. 2 ст. 114 ЦПК України, ч. 2 ст. 108 ГПК України, ст. 114 КАС України. Експерт у галузі права повинен зазначити, якими саме методиками чи/або технічними засобами, методами, доктринами, концепціями, юридичною практикою він оперував під час виконання експертного завдання (формування висновку) [9]. Запропонована концептуальна модель є досить слушною та може стати в подальшому цікавою темою для досліджень.

Висновки. Залучення експерта з питань права в судовий процес дозволяє вирішити справу з подоланням прогалин і колізій у правовому регулюванні спірних відносин, відповідно до букви і духу закону.

Перспективною нам видається процесуальна модель, за якою врахування суддею спеціальних знань фахівця буде здійснюватися в порядку їх оцінки нарівні з іншою інформацією про події і факти, що зібрана у справі; тобто висновок експерта з питань права варто розглядати як доказ у процесі, а не як допоміжну (консультативну) інформацію. Такий підхід означатиме, що за недостовірний висновок до експерта з питань права можна буде застосовувати заходи відповідальності, а цінність висновку зросте.

Висновок експерта з питань права, що є єдиною допустимою процесуальною формою для проголошення експертної думки, потребує максимальної формалізації через закріплення на рівні процесуальних кодексів вимог до його реквізитів, структури і змісту в частині належності, достовірності, допустимості відповідної інформації. Завдяки цьому

викладена у висновку компетентна думка експерта з питань права не буде ігноруватися суддею під час винесення рішення, з іншого ж боку, використання висновку для відтворення в мотивувальній частині судового рішення теж стане неможливим.

Література

1. Іванішин В. Висновок експерта з питань права як доказ. *Судово-юридична газета. Верховний Суд України*. 2018. URL: <https://sud.ua/uk/issue/352>.
2. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № № 40–42. Ст. 492. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
3. Щербак С. Правове становище експерта з питань права в цивільному процесі України. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 13 (26). С. 29–32. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/72657/1/Shcherbak_pravove_stanovishche_eksperta.pdf (дата звернення: 12.02.2020).
4. Рішення Дніпровського районного суду м. Києва від 25 січня 2018 р. № 755/15364/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71937133> (дата звернення: 06.09.2019).
5. Рішення Сєверодонецького суду Луганської області від 18 травня 2018 р. № 428/13694/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75057891> (дата звернення: 05.06.2019).
6. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 11 січня 2018 р. № 242/293/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71554180> (дата звернення: 05.06.2019).
7. Круковес В. Правовий статус експерта з питань права в цивільному судочинстві України. Актуальні проблеми правознавства. 2019. Вип. 2. С. 122–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_2_23.
8. Чернова М. Заключение эксперта как доказательство в гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Москва, 2015. 312 с.
9. Озерський І. Зразок бланку висновку експерта у галузі права. Міжнародна науково-практична конференція, 30 травня 2019. Секція № 5. Запоріжжя, 2019. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content (дата звернення: 12.02.2020).

Анотація

Мамчур Л. В., Мельников М. О. Висновок як процесуальна форма використання фахових знань експерта з питань права в цивільному процесі України. – Стаття.

У статті досліджено висновок експерта з питань права та його доказову силу в судовому процесі. Автори зазначають загальну позитивність змін у процесуальному законодавстві, націлених на появу у процесі експерта з питань права як спеціального учасника судового розгляду, але вказують на потребу визначити єдині підстави для залучення експерта з питань права у процес, які б мінімізували роль розсуду судді під час розгляду конкретної справи.

Детальному аналізу піддано наявні недоліки та суперечності правової регламентації використання фахової думки експерта в частині невизначеності ступеня обов'язковості висновка експерта з питань права як процесуального документа.

Для подолання виявлених недоліків автори пропонують надати висновкові експерта з питань права

статусу процесуального доказу, що в такому випадку повинен залучатися до справи і досліджуватися нарівні з іншими доказами під час розгляду справи по суті. Автори вважають, що такий підхід дозволить повною мірою врахувати такі існуючі принципи цивільного судочинства, як незалежність суду і диспозитивність судового розгляду, й уникнути ототожнення висновку експерта з питань права з актами офіційного чи неофіційного тлумачення законодавства

Водночас більш чітким виглядатиме процесуальний статус експерта з питань права, оскільки можна, проводячи деякі аналогії зі статусом свідка у процесі, спеціально передбачити відповідну процедуру попередження, у момент залучення до участі у справі, що розглядається, експерта з питань права про його відповідальність за надання завідомо неправдивого висновку або відмову від його надання без поважних причин.

На думку авторів, вимоги до висновку експерта з питань права мають бути максимально формалізовані, підтримана ідея щодо розроблення єдиної типової форми такого висновку як базової.

Ключові слова: експерт із питань права, висновок експерта з питань права, права та обов'язки експерта з питань права, учасники судового процесу.

Summary

Mamchur L. V., Melnikov M. O. Conclusion as a procedural form of the use of professional knowledge of an expert on legal issues in a civil process in Ukraine. – Article.

The article examines the conclusion of an expert on legal issues and his probative value in litigation. The

authors note the overall positive nature of changes in procedural law aimed at the emergence of an expert on legal issues as a special participant in the trial. However, there is a need to identify common grounds for involving an expert on legal issues in a process that would minimize the role of a judge's opinion in a particular case. It is analyzed in detail the existing shortcomings and contradictions of the legal regulation of the use of the expert opinion in the part of uncertainty if such conclusion of the expert on the law is obligatory as a procedural document or it is not.

Recommendations are given to provide the expert's opinion the status of procedural evidence, which in this case should be involved in the case and investigated, along with other evidence, in the merits of the case. The authors believe that this approach will fully take into account existing principles of civil justice, such as the independence of the court and the dispositive nature of the trial. Also it will help to avoid identifying an expert on legal issues with official or unofficial interpretation of the law. At the same time, the procedural status of expert on legal issues will be clearer if it is specifically provided for the procedure of warning of his liability for giving a deliberately false conclusion or refusing to give it without good reason at the time of involvement in a case by analogy with the status of a witness. According to the authors, the requirements for the conclusion of expert on legal issues should be formalized as much as possible. The authors support the idea of developing a single typical form of such a conclusion as the basic.

Key words: expert on legal issues, conclusion of expert on legal issues, expert's rights and obligations, parties in court.

УДК 346.91

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).437](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).437)**С. В. Масловський***orcid.org/0000-0002-7563-621X*

здобувач

*Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

ПОВНОВАЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. В умовах продовження реформування судової системи та процесуального законодавства актуалізувалися питання вдосконалення повноважень господарського суду першої інстанції. Варто зазначити, що виникає необхідність не стільки вдосконалити чинне процесуальне законодавство, скільки сформуванню новий погляд на здійснення господарським судом його повноважень. Це особливо важливо на тлі прагнень України стати членом європейського співтовариства. Варто підкреслити, що в сучасних умовах «європізації» майже всіх сфер суспільства необхідно, паралельно з вивченням та запозиченням закордонного досвіду, обов'язково враховувати національні особливості розвитку господарських судів і процесуального законодавства. Справді, закордонний досвід, який містить вагомі цінності, сформований протягом багатьох років та визначений у низці міжнародно-правових документів є важливим для подальшого розвитку українського національного законодавства та судочинства, але метою господарського судочинства є ефективний захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави. Тому необхідно імplementувати ті міжнародні норми та стандарти, які будуть спрямовані на надійний захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, причому із застосуванням комплексного підходу. Тому тема дослідження щодо повноважень господарських судів першої інстанції в умовах реформування актуальна.

Ступінь наукової розробки. Окремі питання повноважень господарського суду першої інстанції досліджували такі науковці, як: О. Беляєвич, А. Бутирський, Н. Іванюта, Л. Ніколенко, О. Подцерковний, В. Резнікова, Т. Степанова, В. Щербина й ін. Однак системного дослідження цього питання в умовах реформування законодавства на підставі порівняльного аналізу не проводилося.

Метою статті є дослідження повноважень господарського суду першої інстанції в умовах реформування законодавства із застосуванням порівняльного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах реформування процесуальне законодавство України вдосконалюється з урахуванням

розвитку законодавства інших європейських країн, тому під час дослідження повноважень господарського суду першої інстанції доцільно проаналізувати повноваження судів першої інстанції європейських країн, які розглядають економічні (комерційні) спори. Варто зазначити, що довіра до судів в Україні вкрай низка не тільки у громадян України, а також у закордонних партнерів, які прагнуть розглядати спори в судах інших країн. Тому, як уже підкреслювалося, з метою активізації участі України в економічній сфері європейського співтовариства, залучення інвестицій, розвитку спільного бізнесу із закордонними партнерами варто проаналізувати ті моделі розгляду справ, які існують в економічно розвинених країнах уже довгі роки, з метою їх упровадження в судочинство України.

Економічні (комерційні) спори в європейських країнах урегульовуються залежно від судової системи країни, правил юрисдикції й підсудності, особливостей розгляду зазначених спорів. Економічні (комерційні) спори вирішуються державними судами відповідної країни, а також третейськими судами (комерційними арбітражами, трибуналами) [1, с. 473]. Якщо економічні (комерційні) спори розглядаються державними судами, то це можуть бути суди загальної юрисдикції або спеціальної.

Наприклад, у Німеччині економічні (комерційні) спори розглядаються судами загальної юрисдикції, хоча судова система в Німеччині є найбільш спеціалізованою. При судах першої інстанції існують спеціалізовані палати для комерційних справ (Kammern für Handelssachen), що засідають у складі одного професійного судді і двох підприємців (ehrenamtliche Richter, Handelsrichter), які обираються на конкурсній основі, від трьох до п'яти років для виконання функцій та представляють приватний сектор, бізнес і підприємництво.

Перелік видів справ, що підпадають у Німеччині під категорію комерційних, встановлений у ст. 95 Закону «Про судоустрій». Під цю категорію, зокрема, підпадають справи у спорах із комерсантами, які зареєстровані в комерційному чи кооперативному реєстрі, або не перебувають у цих реєстрах, якщо, згідно із чинним законодавством,

ці особи не підлягають реєстрації через свій спеціальний статус. Усього ж дана стаття охоплює вісім категорій справ, які вважаються комерційними [2].

Справи в німецьких судах розглядаються відповідно до правил, встановлених у Цивільному процесуальному кодексі Німеччини 1877 р., який у 2002 р. ухвалений у новій редакції. Суддя в Німеччині відіграє досить активну роль у вирішенні спору. Він наділений повноваженнями опитування свідків, дослідження доказів, повинен звертати увагу сторін на їхні слабкі та сильні аргументи щодо підтвердження чи заперечення по суті позовних вимог. Суддя також має право посилатися на потенційно можливе вирішення спору, пропонуючи сторонам дійти згоди в порядку медіації до початку судового розгляду чи мирової угоди (*Vergleich*) протягом усього періоду розгляду справи. Тобто основним завданням суду є досягнення компромісу між сторонами, про що свідчать положення Цивільного процесуального кодексу Німеччини, норми якого передбачають повернення 2/3 від суми судового збору в разі вирішення справи шляхом укладення мирової угоди (1/3 справ завершуються мировою угодою (*Vergleich*)). Узагалі, тільки після неможливості укласти мирову угоду починається судовий розгляд. За загальним правилом, безпосередній судовий розгляд триває одне судове засідання, яке є основним (*Haupttermin*) [3].

Якщо сторони спору ухвалюють рішення щодо розгляду спору в порядку арбітражу, то роль німецьких державних судів в арбітражному процесі дуже незначна і зводиться до: призначення в необхідних випадках арбітрів; ужиття потрібних негайних забезпечувальних заходів (наприклад, фіксація або збереження речових доказів, заходи щодо забезпечення позову тощо); розгляду скарг на арбітражні рішення; зняття в необхідних випадках показань свідків [2]. Крім того, варто звернути увагу на ст. 1041 Цивільного процесуального кодексу Німеччини, яка визначає, якщо сторони не передбачили іншого, то на вимогу будь-якої з них арбітражний суд може постановити про вжиття будь-яких негайних заходів щодо предмета спору, які він вважає доречними. Водночас дозвіл на примусове застосування цих заходів видається на вимогу заявника відповідним державним судом. У разі необхідності цей суд, також може переформулювати постанову арбітражного суду з метою його належного виконання. Що стосується зняття судом показань свідків, то за німецьким процесуальним законодавством арбітри мають право не тільки бути присутніми під час цієї процедури, але і ставити допитуваним особам необхідні запитання [4].

Варто підкреслити, що основні арбітражні питання в Німеччині регулює Закон «Про арбітраж» 1998 р., який практично цілком заснований на по-

ложеннях Закону про міжнародний комерційний арбітраж UNCITRAL 1985 р. та включений до Цивільного процесуального кодексу Німеччини як його Книга 10 (ст. ст. 1025 – 1066).

Також особливістю судового розгляду економічних (комерційних) спорів у Німеччині є те, що існують сфери, щодо яких законодавча компетенція належить органам Європейського Союзу (далі – ЄС), а не національному законодавцю окремих країн ЄС. Існують норми німецького права, які засновані на положеннях норм Європейського Союзу. У зв'язку із цим іноді трапляється ситуація, яка потребує тлумачення норм Європейського Союзу. Тому суд Німеччини має право призупинити провадження у справі та запросити Суд Європейського Союзу ухвалити своє рішення щодо тлумачення норм ЄС, якщо вважає, що рішення із цього питання є необхідним для вирішення ним справи по суті.

Щодо розгляду економічних (комерційних) спорів в Італії, то вони також розглядаються судами загальної юрисдикції. За італійським судовим процесом майже вся процедура здійснюється в письмовій формі, безумовно, нічого, що не може бути надано в письмовій формі, суддею не розглядається. Тобто всі заяви, докази та будь-які додаткові заяви повинні бути надані суду тільки в письмовій формі з метою забезпечення можливості для іншої сторони з ними ознайомитися. Зазвичай економічні (комерційні) справи суддя розглядає одноосібно, за винятком встановлених законом категорій справ, наприклад, банкрутство, корпоративні спори тощо. Такі справи розглядаються судом у складі трьох професійних суддів.

Італійський судовий процес характеризується тривалим терміном розгляду справ. Європейська комісія зазначила, що час розгляду справи у провадженнях з економічних (комерційних) справ продовжує залишатися одним із найдовших в ЄС у всіх інстанціях [5]. Тому було запропоновано зменшити строки розгляду справ шляхом запровадження ефективної організації розгляду справ та правил, зокрема встановленням чітких строків виконання повноважень суддями [6, с. 20].

Численні реформи процесуального законодавства в Італії не вирішили всіх наявних проблем щодо розгляду економічних (комерційних) спорів. Судовий процес не розмежовується на досудову і судову стадії, хоча конкретна початкова стадія провадження, на якій би проводилася підготовка до розгляду справи в концентрованому підготовчому засіданні, у законодавстві визначена. На так званій досудовій стадії здійснюються: обмін заявами і клопотаннями, вилучення й обмін доказами, перехресні заяви стосовно процедурних аспектів або тимчасового відшкодування, допит свідків і визначення належності та допустимості доказів. Усі дії здійснюються під контролем судді першої

інстанції. Кількість засідань на цьому етапі та питань, які потребують вирішення, не обмежується. Італійські судді проводять нескінченну кількість судових засідань, розпорошених упродовж непередбачуваного періоду часу, тому варто зауважити, що концепція справжнього підготовчого етапу залишається тією бажаною метою, до реалізації якої ще дуже далеко [6, с. 20].

На першому засіданні суддя перевіряє документи, що підтверджують правовий статус сторін та їхніх представників, вивчає всі документи, подані сторонами, пропонує надати додаткові документи. Суддя також розглядає будь-які попередні питання, порушені або в судовому засіданні, або в усній формі, але потім відтворені в письмовій формі на слуханні. Суддя має право визначити строк, протягом якого сторони повинні надати додаткові документи. Згідно з італійським законодавством, суд наділений всіма повноваженнями, необхідними для ефективного, оперативного і справедливого вирішення спору, зокрема щодо встановлення строків для здійснення учасниками процесу процесуальних дій. Суд може застосовувати санкції до сторін та їхніх представників у разі, якщо вони порушили обов'язок сприяти суду справедливо і чесно розглядати справу. Протягом досудового розгляду суддя ухвалює накази, які не можуть бути оскаржені, за винятком того, коли провадження у справі здійснює колегія суддів. У таких випадках сторона може негайно звернутися до колегії суддів, вимагаючи перегляду наказу. Якщо колегія суддів вирішує питання на користь сторони, яка вимагає перегляду наказу, то провадження продовжується з урахуванням рішення колегії.

З метою забезпечення належного виконання судом своїх повноважень було створено *ufficio per il processo* – «офіс з організації провадження». Крім того, законодавці стверджували, що судовий процес має прояви авторитаризму з боку судді, що взагалі неприйнятно в судовому процесі. Тому «офіс з організації провадження» був створений не тільки для розвантаження суддів, а також для впровадження незалежного органу в підготовку справи, але по факту це мало що змінило, принцип оперативності розгляду справ надалі порушується. У 2009 р. судді отримали можливість розглядати справу в порядку спрощеного провадження. Суд на підставі позовної заяви, заслуховуючи думку сторін, може вирішити, як буде розглядатися справа, не допускаючи будь-яких формальностей, що не є суттєвими для захисту прав учасників процесу. Тобто суд за законом остаточно вирішує питання про визначення порядку розгляду справи – загальний чи спрощений. Суд може адаптувати (приспосувати) процедуру її розгляду до конкретних потреб за допомогою запровадження більш гнучкого підходу, який прямо протилежний жорсткому підходу, що характерний для звичайного

провадження в суді першої інстанції. На жаль, спрощене провадження не виявилось дуже успішним на практиці [6].

Після завершення стадії досудового розгляду починається стадія ухвалення рішення. Суддя, який розглядав документи та докази на досудовому розгляді, передає їх до колегії суддів для судового засідання та подальшого ухвалення рішення. Дні судових засідань визначає голова суду, а фактичну дату встановлює суддя під час досудового розгляду. Середній час очікування розгляду економічної (комерційної) справи від слухання, коли сторони підсумовують свої висновки і суддя першої інстанції ухвалює рішення або передає справу до колегії, до дати судового розгляду становить 12–18 місяців. Час очікування від слухання, призначеного для судового розгляду, до часу, коли судові рішення фактично ухвалено судом, практично ідентичний [7]. Ще однією особливістю судового розгляду є те, що після закінчення розгляду справи суд ухвалює рішення, проект якого підписує головуючий суддя та передає його для остаточного складання до канцелярії, після чого рішення повертається для остаточного підписання суддею. Цей термін становить 30 днів після останнього засідання, але на практиці він постійно порушується. Рішення виконується тільки після вручення позивачеві або після видання наказу на примусове виконання.

З аналізу повноважень суду першої інстанції в Італії можна зробити висновок, що в Італії залишився контроль за судовим процесом із боку суду, відсутні законодавчі механізми, що стимулюють до оперативного й ефективного розгляду спору, не визначені критерії застосування конкретних повноважень суду, зокрема під час процесу доказування, вирішення питання про розподіл судових витрат тощо.

Франція стала першою європейською країною, де була здійснена передача комерційних спорів до сфери державного правосуддя і де сьогодні існує розгалужена система спеціалізованих судів для вирішення комерційних спорів – торгових судів. Торгові суди належать до системи загального судочинства Франції. Їхні повноваження, склад і компетенція визначаються р. 7 Комерційного кодексу [8]. Суддями торгових судів є спеціалісти в галузі торгівлі та підприємницької діяльності, судова діяльність для них не є основною.

Повноваження суду першої інстанції передбачають: контроль за дотриманням належного порядку розгляду справи; надання розпоряджень та встановлення термінів щодо вжиття необхідних заходів; ухвалення рішення по всіх заявлених вимогах. Варто зазначити, що під час виконання своїх повноважень суд не має права виходити за їхні межі [9]. За законодавством Франції, метою виконання судом своїх повноважень є примирення

сторін. Тільки якщо сторони не досягнуть примирення – тоді суд має право розглядати спір.

У Сполучених Штатах Америки (далі – США) і Великій Британії економічні (комерційні) спори розглядають суди загальної юрисдикції. Це пов'язано з тим, що ці країни належать до змагального типу правосуддя, загальним правилом якого є пасивна діяльність суду. Саме сторони є активним учасником судового розгляду: надають документи та докази, досліджують їх, ведуть переговори щодо укладення мирової угоди, виступають зі вступними і заключними промовами.

Основним повноваженням суду є ухвалення рішення. Тобто сторони або їхні представники обмінюються змагальними документами, розкривають і досліджують докази перед судом, який за наданими доказами вирішує спір. Повноваження судді практично зводяться до спостереження за діями сторін. Тому за такої постановки питання суду не потрібна спеціалізація в певній галузі права. Хоча треба зазначити, що спеціалізовані суди у США все ж таки існують – це суди у справах про банкрутство (у межах судів загальної юрисдикції) і податкові суди.

Необхідно зазначити, що у Великій Британії теж існують спеціалізовані суди і трибунали: Суд у справах про неспроможність, Суд компаній, Обмежувальний практичний суд, який має право контролювати і припиняти обмежувальну або монополістичну практику у сфері поставки товарів і надання послуг, Суд національних промислових відносин, наділений повноваженнями в галузі промисловості. Що стосується трибуналів, то їх налічується приблизно дві тисячі. Розгляд справ у трибуналах відрізняється простотою, оперативністю і дешевизною. Трибунали не мають власної системи.

За законодавством США деякі категорії економічних (комерційних) спорів розглядають за участю присяжних. У Великій Британії в даний час економічні (комерційні) спори розглядаються без участі присяжних.

За законодавством Великої Британії існує можливість розгляду справ з незначною сумою позову в порядку арбітражного впровадження. Сторони за взаємною згодою можуть ініціювати розгляд справи в арбітражному впровадженні. Варто зауважити, що справи розглядаються спрощено, оперативно, остаточно та без судових витрат судовим розпорядником або суддею. Сторони можуть звернутися із проханням про скасування арбітражного провадження, але в цьому випадку справа буде розглянута відповідно до правил судочинства в першій інстанції, але судовим розпорядником [10]. У США діє Кодекс арбітражного судочинства, згідно з яким економічні (комерційні) справи розглядаються третейськими судами за спрощеними правилами.

Тобто повноваження суду у США і Великій Британії зводяться до спостереження за змагальністю сторін, оцінювання доказів і ухвалення рішення. Таке «обмежено» коло повноважень можна пояснити не тільки змагальністю судового процесу, а й тим, що більшість економічних (комерційних) справ розглядаються поза судовою системою, а саме третейськими судами, арбітражними судами, медіаторами тощо.

Висновки. На підставі вищезазначеного можемо констатувати, що дослідження повноважень господарського суду першої інстанції неможливо провести без звернення до закордонного досвіду, який буде сприяти підвищенню якості реформування судочинства та процесуального законодавства. Проведений аналіз повноважень суду щодо розгляду економічних (комерційних) спорів в окремих країнах Європи, США дозволяє виявити низку позитивних елементів, які можна запровадити в Україні з урахуванням національних особливостей. Варто продовжити практику впровадження альтернативних форм вирішення спорів, які спрямовані на позасудове врегулювання економічних (комерційних) спорів.

Література

1. Попондопуло В. Коммерческое (предпринимательское) право : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2008. 800 с.
2. Захватаев В. Судебная и арбитражная система Германии. *Український адвокат*. 2012. № № 1–2. (65–66). URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitycs/57429_sudebnaya-i-arbitrazhnaya-sistema-germanii.
3. Тужеляк Н. Європейський досвід. *Юридична газета online*. 2015. № № 22–23 (468–469). URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/evropeyskiy-dosvid.html>.
4. Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2633). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_zpo/index.html.
5. Європейська Комісія, Рекомендація для Рекомендації Ради щодо Національної програми реформ в Італії 2017 і позиція Ради щодо Програми розвитку Італії 2017, Брюссель, 22 травня 2017 р., § 15, URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-europeansemester-country-specific-recommendations-commission-recommendationsitaly.pdf>.
6. Ізарова І. Принцип case management в цивільному судочинстві : порівняльне дослідження законодавства Італії та України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2018. № 1 (106). С. 19–23.
7. Meo de Michele. Italian commercial litigation: anoutline. *Журнал зарубіжного законодавства та сравнительного правоведения*. 2016. № 3. С. 69–77.
8. Шепель Т., Бойченко Є. Європейське спрямування господарського судочинства. *Юридична газета online*. 2016. № 11 (509). URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/gospodarske-pravo/evropeyske-spryamuvannya-gospodarskogo-sudochinstva.html>.

9. Code Of Civil Procedure of France : Official English Translation with the participation of Yves-Antoine Tsegaye. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1962/13735/version/3/file/Code_39.pdf.

10. Ярков В. Арбитражный процесс : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Инфотропик-Медиа, 2010. 880 с. URL: <https://lawbook.online/rossii-protsess-arbitrajnyiy/arbitrajnyiy-protsess-uchebnik-izd-pererab-dop.html>.

Анотація

Масловський С. В. Повноваження господарського суду першої інстанції в умовах реформування законодавства: порівняльний аналіз. – Стаття.

У статті розглянуто повноваження господарського суду першої інстанції в умовах реформування законодавства, здійснено дослідження повноважень суду деяких країн Європи, Сполучених Штатів Америки та Великої Британії. Наголошено, що економічні (комерційні) спори в європейських країнах розглядаються залежно від судової системи країни, правил підвідомчості й підсудності, особливостей розгляду зазначених спорів. Підкреслено, що в Німеччині, Франції економічні спори розглядаються судами загальної юрисдикції. Суддя в Німеччині відіграє досить активну роль у вирішенні спору. Водночас основним завданням суду є досягнення компромісу між сторонами. Ідентична мета покладена в основу повноважень суду Франції. Тільки якщо сторони не досягнуть примирення – тоді суд має право розглядати спір. В Італії зазвичай економічні (комерційні) спори суддя розглядає одноосібно, за винятком установлених законом категорій справ. В Італії залишився контроль за судовим процесом із боку суду, відсутні законодавчі механізми, що стимулюють до оперативного й ефективного розгляду спору, не визначені критерії застосування конкретних повноважень суду. Суд першої інстанції під час розгляду економічних (комерційних) спорів у Сполучених Штатах Америки та Великій Британії відіграє пасивну роль, що пояснюється не тільки змагальністю судового процесу, а й тим, що більшість економічних (комерційних) справ розглядаються поза судовою системою, а саме третейськими судами, арбітражними судами, медіаторами тощо.

Проведений аналіз повноважень суду щодо розгляду економічних (комерційних) спорів в окремих країнах Європи, США дозволяє виявити низку позитивних елементів, які можна запровадити в Україні з урахуванням національних особливостей. Варто продов-

жити практику впровадження альтернативних форм вирішення спорів, які спрямовані на позасудове врегулювання економічних (комерційних) спорів.

Ключові слова: повноваження, господарський суд, перша інстанція, процесуальне законодавство, економічні спори.

Summary

Maslovskiy S. V. The authority of the economic court of first instance in the conditions of reforming legislation: a comparative analysis. – Article.

The article discusses the authority of the Economic Court of first instance in the context of reforming the legislation, the authority of the courts of some countries in Europe, the United States and the United Kingdom have been investigated. It is emphasized that economic (commercial) disputes in European countries are considered depending on the judicial system of the country, rules of jurisdiction and peculiarities of consideration of these disputes. In Germany, France, economic disputes are dealt with by courts of general jurisdiction. The judge in Germany plays a rather active role in the resolution of the dispute. At the same time, the main task of the court is to reach a compromise between the parties. The same purpose is at the heart of the French court's authority. Only if the parties fail to reach reconciliation – then the court has the right to hear the dispute. In Italy, as a rule, economic (commercial) disputes are dealt with alone by the judge, with the exception of the categories of cases prescribed by law. In Italy, there remains control over the court process by the court, there are no legislative mechanisms that encourage prompt and effective dispute resolution, no criteria for the application of specific court powers are defined. In the US and the UK, the court plays a passive role in the consideration of economic (commercial) disputes, which is explained not only by the adversarial process of litigation, but also by the fact that most economic (commercial) cases are heard outside the judicial system, namely by arbitral tribunals, arbitration courts, mediators. The analysis of the court's authority to consider economic (commercial) disputes in some European countries, and the US reveals a number of positive elements that can be introduced in Ukraine, taking into account national peculiarities. The practice of introducing alternative forms of dispute resolution aimed at the out-of-court settlement of economic (commercial) disputes should be continued.

Key words: authority, economic court, first instance, procedural legislation, economic disputes.

УДК 347.72

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).438](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).438)

М. О. Ніколенко
orcid.org/0000-0002-1231-2883
аспірант

*Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВА ПРИРОДА КОРПОРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ЗАСОБУ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН

Постановка питання. Наукова дискусія щодо правової природи корпоративного договору витікає з багаторічного спору представників цивільного та господарського права щодо належності підгалузі корпоративного права до однієї з названих вище галузей. Питання обґрунтування корпоративного договору як господарсько-правового є складним і потребує детального наукового осмислення. Корпоративний договір як відносно новий правовий засіб у вітчизняній правовій системі неодноразово потрапляв у поле зору представників як цивілістичної, так і господарсько-правової наук, серед них В.А. Васильєва, І.В. Спасибо-Фатєєва, І.В. Венедіктова, О.Р. Кібенко. Особливої уваги заслуговує дисертаційне дослідження М.М. Сигидин, у рамках якого здійснено цивільно-правовий аналіз корпоративного договору, окремі результати якого є дискусійними для господарсько-правової науки та, попри це, служать підґрунтям для подальшого вивчення досліджуваного правового засобу.

Мета статті полягає в обґрунтуванні господарсько-правової природи корпоративного договору через дослідження законодавчих і доктринальних підходів до визначення господарських договорів.

Виклад основного матеріалу. Господарський Кодекс України, що регулює загальні засади господарських зобов'язань та умови укладання договорів, які їх породжують, на жаль, не містить послідовного та вичерпного визначення поняття господарського договору, що потребує системного аналізу його норм і дослідження договірної концепції науки господарського права.

Щодо поняття господарських договорів, то слід навести позицію О.А. Беляневич, згідно з якою договір є збірним поняттям, що об'єднує різні договірні типи, які мають схожі принципи нормативної регламентації. На її думку, господарський договір є правовою формою господарських зв'язків, специфічним правовим засобом, у якому поєднуються публічні інтереси суспільства загалом і приватні інтереси окремих суб'єктів господарювання [5, с. 10–12].

Серед ознак господарських договорів у науці найчастіше виділяють:

1. **Особливий суб'єктний склад** – зазвичай господарські договори укладаються за участю

суб'єктів господарювання, проте слід наголосити, що зазначені договори можуть укладатися і за участі інших учасників господарських відносин, зокрема громадян як засновників господарських товариств (для здійснення спільної діяльності щодо створення товариств чи організації їхньої діяльності). Стороною корпоративного договору завжди є учасник господарського товариства – носій корпоративних прав, а такою особою може бути не лише суб'єкт господарювання, але й фізична особа без такого статусу. На перший погляд, цей факт унеможливує віднесення корпоративних договорів до числа господарських, але в умовах кризи законодавчої концепції суб'єктів господарювання (обґрунтування концепції нетипових суб'єктів господарювання, діяльність яких за своїм змістом є господарською чи направленою на організацію останньої) відсутність у сторони господарського договору статусу суб'єкта господарювання не є перешкодою для визначення корпоративного договору господарським.

2. **Спрямованість на забезпечення господарської діяльності учасників господарських відносин.** У межах цієї ознаки господарського договору розкривається як: а) матеріально-технічне забезпечення господарської діяльності, зокрема реалізація виробленої продукції (робіт чи послуг), так і б) спільна діяльність щодо створення нового суб'єкта господарювання чи здійснення координації його діяльності чи, наприклад, спільного інвестування. Ця ознака повною мірою характеризує і корпоративний договір, оскільки, по-перше, за своєю природою корпоративний договір є самостійним видом договорів про спільну діяльність [6, с. 57], по-друге, при його укладанні сторони, хоч і керуються суто приватним інтересом збільшення прибутку, але стратегічно ця мета є досяжною лише за умови, що цей договір чинитиме конструктивний, координаційний вплив на діяльність самого товариства загалом.

3. **Поєднання в господарському договорі майнових та організаційних елементів.** На наш погляд, зазначена ознака витікає із непослідовного регулювання досліджуваних договорів у ГК України й, очевидно, не відповідає сучасному розвитку інституту господарських договорів, оскільки,

по-перше, характеризує договори, що опосередковують майново-господарські зобов'язання, у яких дійсно майновий та організаційний елемент корелюють один з одним, по-друге, нівелює наявність великої групи господарських договорів не виробничого характеру, до яких належать організаційні господарські договори, яким за своєю природою і є корпоративний договір.

4. *Обмеження договірної свободи з метою захисту загальногосподарських інтересів.* Попри диспозитивну природу відносин, що опосередковуються корпоративним договором, говорити про повну свободу такого договору не доводиться, оскільки принцип «свободи договору» у цьому разі обмежений не лише імперативними нормами чинного законодавства, але й умовами статуту та загальними інтересами товариства та інтересами третіх осіб (кредиторів, інвесторів, контрагентів тощо).

З огляду на зазначене вище можна стверджувати, що корпоративний договір є господарсько-правовим за своєю природою, оскільки загалом відповідає вимогам, що висувуються до договорів такого виду, хоча й має певну специфіку, яка не перешкоджає їх обґрунтуванню як господарських.

Для подальшого аналізу правової природи корпоративного договору пропонуємо дослідити наукові підходи до його визначення. Так, на думку С.П. Стьопкіна, акціонерна угода – це цивільно-правовий договір, що укладається акціонерами між собою або між акціонерами та потенційними акціонерами (третьими особами), посвідчений акціями й обмежений визначеними рамками спеціальних законів, що укладається для забезпечення захисту прав та інтересів акціонерів у письмовій формі про здійснення певної дії чи бездіяльності, що зазначені в угоді та не заборонені законом [7, с. 10]. Цікавою є позиція М.С. Варюшина, котрий визначає корпоративний договір як акт здійснення корпоративної правоздатності, що має договірну форму, здійснюється учасниками господарського товариства з метою збереження, розподілу корпоративного контролю й ефективного управління товариством [8, с.9]. Н.С. Кержавіна під внутрішньокорпоративним договором розуміє угоду, що укладається між суб'єктами внутрішньокорпоративних відносин щодо участі в управлінні справами товариства або щодо одержання інформації про діяльність товариства чи щодо участі в розподілі прибутку, отриманні в разі ліквідації товариства або суспільства частини майна, що залишилося після розрахунків із кредиторами, або його вартості, здійснення інших передбачених законом та/або установчими документами прав і виконання зобов'язань у сфері організаційно-управлінської діяльності товариства [9, с. 9]. І.В. Венедиктова визначає корпоративну угоду як договір між учас-

никами юридичної особи корпоративного типу, за яким вони визначають порядок здійснення як корпоративних прав, так і прав на частку (акцію) і зобов'язуються здійснювати певним чином ці права або утримуватися від їх здійснення для реалізації спільних охоронюваних законом інтересів [10, с. 37]. Аналогічної позиції щодо визначення такого договору дотримується В.А. Васильєва [11, с. 26]. М.М. Сигидин визначає корпоративний договір як багатосторонню домовленість учасників юридичної особи корпоративного типу, спрямовану на ефективне управління належними їм корпоративними правами шляхом визначення порядку їх здійснення з метою координації діяльності та реалізації спільних охоронюваних законом інтересів у цій сфері [6, с. 9].

Як ми бачимо, серед правників, що досліджували природу та поняття корпоративного договору, немає єдності як щодо окремих його особливостей, так і щодо встановлення панівної договірної концепції при визначенні корпоративного договору, яка, на наш погляд, і є основою конструкції визначення поняття будь-якого договору.

Як відомо, юридичною наукою обґрунтовано чотири основні теорії договору: 1) *угодницька теорія*, яка позиціонує договір як угоду сторін щодо встановлення, зміни чи припинення прав та зобов'язань; 2) *зобов'язальницька теорія*, згідно з якою договір ототожнюється з договірним зобов'язанням; 3) *теорія обіцянки*, за якою договір є обіцянкою або їх набором, на які, власне, і покладається контрагент; 4) *актова теорія*, що обґрунтовує договір як сумісно здійснені відокремлені волевиявлення двох або більше управнених суб'єктів права, спрямовані на регулювання поведінки цих та/або інших суб'єктів і якими встановлюється на підставі реальної чи припущеної згоди правовий результат [12, с. 24].

Не вдаючись до детального аналізу кожної з наведених договірних теорій, зазначимо, що теорія обіцянки притаманна країнам англо-саксонської правової сім'ї, тоді як у вітчизняній правовій системі найбільш розповсюджені угодницька та зобов'язальницька теорія. Причому перша обстоюється представниками цивілістичної науки, а друга впливає з непослідовного правового оформлення господарських договорів у ГК України. Але, на наш погляд, особливої уваги заслуговує *актова теорія договору*, у межах якої договір розглядається як спільний правовий акт (дія), направлений на фіксацію та збереження волевиявлення сторін договору, які або: а) спрямовані на регулювання їхньої власної поведінки та/або регулювання поведінки інших суб'єктів, завдяки чому встановлюється необхідний правовий результат; або б) становлять собою правомірні дії, що безпосередньо виступають правовим результатом [13, с. 22–23]. Об'єктивність застосування цієї

теорії пояснюється тим, що договір насамперед є актом взаємного волевиявлення його сторін, спрямованого на індивідуальне регулювання поведінки між ними. Конструкція «кореспондуючі права й обов'язки» й узгодження їх обсягу є вторинними щодо досягнення правового *результату*, до якого призводять узгоджені дії сторін договору. Вважаємо, що саме актова теорія договорів найбільшою мірою відображає сутність господарських договорів загалом і корпоративного договору зокрема.

У ході визначення правової природи корпоративного договору пропонуємо здійснити аналіз наявних у вітчизняному законодавстві визначень корпоративних договорів. Так, ст. 7 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» визначає *корпоративний договір* як договір, за яким учасники товариства зобов'язуються реалізовувати свої права і повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації. Аналізуючи зазначене визначення, варто обґрунтувати такі тези:

1) Суб'єктний склад корпоративного договору у зазначеній нормативній конструкції представлений дещо неоднозначно. Попередньо нами зазначалося, що сторонами корпоративного договору можуть бути лише особи, що володіють корпоративними правами – учасники господарського товариства, оскільки органи господарського товариства чи треті особи (кредитори, інвестори, потенційні учасники), хоча і мають певні інтереси, що опосередковано можуть впливати на визначення умов досліджуваного договору, віднесення їх до кола сторін такого договору у сучасних умовах розвитку корпоративного сектору є не виправданим і може спричинити серед іншого рейдерські процеси на окремому підприємстві корпоративного типу. Але, за твердженням одного з учасників робочої групи із розроблення названого Закону Ю. Попова, обране ними формулювання якраз свідчить про широке коло потенційних сторін корпоративного договору, до якого можуть включатися не лише учасники господарського товариства, але й треті особи, за прикладом автора, кредитори та потенційні учасники. На його думку, такий підхід суттєво розширить регулятивні можливості корпоративного договору [14]. Ставлячись критично до такого підходу, зазначимо, що наявне у статті Закону формулювання дійсно неоднозначне, й оскільки воно не пройшло «іспит часом», складно проаналізувати, яким чином піде правозастосовча практика. На наш погляд, ця неоднозначність має бути усунена шляхом заміни словосполучення «договір, за яким учасники товариства...» на конструкцію «договір між учасниками товариства, за яким вони...», що чітко окреслить суб'єктний склад досліджуваного договору та відобразить найбільш виправданий підхід до визначення його сторін.

Предметом корпоративного договору згідно із законом є *реалізація прав і повноважень певним чином або утримування від їх реалізації* учасниками господарських товариств. На наш погляд, видається не виправданим застосування формулювання «права та повноваження» з декількох причин, по-перше, друге сутнісно включає в себе перше, так, під повноваженнями у юридичній науці прийнято розуміти сукупність прав та обов'язків [15, с. 639], тож зазначена нормативна конструкція є тавтологічною; по-друге, можемо припустити, що застосування терміна «повноваження» продиктоване наявністю *організаційно-господарських повноважень* в учасників господарського товариства (ч. 1 ст. 176 ГК України), але, наголосимо, що зазначена категорія є дискусійною з погляду їх змістовного та суб'єктного визначення і її застосування може внести неузгодженість у визначення предмету корпоративного договору. До речі, згадуваний вище Ю. Попов наголошує, що застосування терміна «повноваження» виправдано тим, що ряд здійснюваних учасниками господарського товариства правомочностей, щодо узгодження яких вони можуть дійти згоди при укладанні корпоративного договору, за своєю природою і є повноваженнями, як приклад, автор наводить *можливість учасників брати участь у зборах, брати участь в обговоренні питань на зборах, голосувати на зборах, вимагати скликання зборів, скликати збори у певних випадках, ініціювати проведення опитування тощо* [14], але загальноприйнято, що описані вище правомочності є правами учасника товариства, на чому наголошується у ст. 10 ЗУ «Про господарські товариства» й у ст. 5 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», які наводять відкритий перелік прав учасників товариства. З наведених вище підстав термін «повноваження» доцільно вилучити й оперувати лише терміном «права». Також у нормативному визначенні предмету корпоративного договору слід зазначити, що права, реалізація яких передбачена цим договором, є *корпоративними*, оскільки, як неодноразово наголошувалося, можливість укладання особою корпоративного договору впливає з її спеціального статусу учасника господарського товариства, який особа отримує як власник корпоративних прав.

Визначення договору між акціонерами містить у ч. 1 ст. 26-1 ЗУ «Про акціонерні товариства» та передбачає, що за цим договором сторони зобов'язуються реалізувати у спосіб, передбачений таким договором, свої права та/або утримуватися від реалізації зазначених прав.

Змістовно два нормативні визначення різних видів корпоративних договорів схожі, зокрема: а) суб'єктний склад договору між акціонерами також визначено розмито, що уможливує його

широке трактування та є невиправданим; б) при визначенні предмету не наголошено на тому, що йдеться про корпоративні права. Проте ч. 1 ст. 26-1 ЗУ «Про акціонерні товариства» містить орієнтовний перелік умов, щодо яких може бути укладено договір між акціонерами, зокрема йдеться про можливість передбачити: обов'язок сторін голосувати у спосіб, передбачений договором; погоджувати придбання або відчуження акцій за заздалегідь визначеною ціною та ін.; можливість вчиняти інші дії, пов'язані з управлінням товариством, його припиненням або виділом із нього нового товариства. Окремі правники вважають, що подібне передбачення переліку можливих умов договору між акціонерами на законодавчому рівні не виправдано і може сприйматися як вичерпний перелік, а отже, обмежити регулювальний вплив договору, тому слід було б застосувати норму високого ступеня абстракції, як це було застосовано при визначенні предмету корпоративного договору в ЗУ «Про ТОВ та ТДВ» [14]. На наш погляд, передбачений ст. 26-1 перелік умов договору між акціонерами є невичерпним, про що свідчить аналіз прийомів юридичної техніки, що застосовані при її формулюванні та, навпаки, має орієнтовний характер для правозастосувачів, які лише починають врегульовувати корпоративні відносини досліджуванним договором.

Висновки. Як ми бачимо, законодавчо передбачені визначення різних корпоративних договорів є дискусійними, а ефективність правового регулювання корпоративних договорів в Україні буде проявлятися з часом, оскільки практика укладання корпоративних договорів в Україні перебуває ще на ранніх стадіях свого формування, а судова практика щодо спорів, які виникають із корпоративних договорів, відсутня. Але господарсько-правові дослідження в цій царині є важливими, вони мають прогностичний характер і можуть стати підґрунтям як для правозастосування, так і для удосконалення корпоративного законодавства у сфері регулювання корпоративних договорів. З огляду на зазначене вище пропонуємо під корпоративним договором розуміти *акт узгодженої дії учасників господарського товариства щодо реалізації корпоративними правами й організації господарської діяльності, зокрема управління зазначеними правами та контролю за діяльністю товариства з метою досягнення відповідних правових та економічних результатів.*

Література

1. Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
2. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2008. № 50–51. Ст. 384.
3. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України від 06 лютого 2018 р.

№ 2275-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 13. Ст. 69.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо корпоративних договорів : Закон України від 23 березня 2017 р. № 1984-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 52.

5. Беяневич О.А. Господарський договір та способи його укладення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 1999. 180 с.

6. Сигидин М.М. Корпоративний договір : дис. ... канд. юрид. наук. ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». Івано-Франківськ, 2016. 236 с.

7. Степкин С.П. Гражданско-правовое регулирование акционерных соглашений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Росс. гос. гуман. ун-тет, 2011. Москва. 29 с.

8. Варюшин М.С. Гражданско-правовое регулирование корпоративных договоров: сравнительный анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Российская правовая академия Минюста России, 2015. Москва. 22 с.

9. Кержавина Н.С. Юридическая природа внутрикорпоративного договора : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. МГЮА им. О.Е. Кутафина, 2009. Москва. 24 с.

10. Венедиктова І.В. Реалізація охоронюваного законом інтересу при укладанні корпоративних угод. *Проблеми охорони прав суб'єктів корпоративних відносин* : матеріали Міжнар. Наук.-практ. конф. Івано-Франківськ. Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2012. С. 36–38.

11. Васильєва В.А. Корпоративні правочини: поняття та особливості. *Проблеми охорони прав суб'єктів корпоративних правовідносин* : Матер. Міжнар. Наук.-практ. конф. присв. 10 річниці створ. Лабораторії з вивчення проблем корп. Права НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України (23–24 вересня 2011 р.). Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, 2012. С. 25–28.

12. Мілаш В.С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання : монографія / Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 227 с.

13. Иванов В.В. Общая теория договора. Москва : Юристъ, 2006. 238 с.

14. Попов Ю. Корпоративний договір: подальший розвиток у Законі «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». *Юридична газета on-line*. № 10 (612) URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/korporativne-pravo-ma/korporativni-dogovori.html>.

15. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.

Анотація

Ніколенко М. О. Господарсько-правова природа корпоративного договору як засобу регулювання корпоративних відносин. – Стаття.

У статті обґрунтовано господарсько-правову природу корпоративних договорів на фоні господарсько-цивільної дискусії про визначення такого договору як цивільного чи господарського. Автором наголошується на недосконалості регулювання Господарським кодексом України господарських договорів, що ускладнює віднесення корпоративного договору до кола господарських і потребує системного аналізу відповідних статей зазначеного Кодексу та вивчення доктринальних підходів до визначення господарсько-договірної концепції.

Базуючись на аналізі загальноприйнятих у науці ознак господарського договору, автором проаналізовано відповідність характеристик корпоративного договору цим ознакам. Зроблено висновок про необхідність оновлення підходів господарського законодавства до визначення господарського договору та систематизації його ознак і про необхідність приведення їх у відповідність із реаліями господарських процесів в Україні.

Також здійснено аналіз наукових підходів до визначення корпоративних договорів, на основі якого зроблено висновок про відсутність концептуального підходу як серед цивілістів, так і серед представників господарсько-правової науки до визначення його сутності, на основі цього запропоновано в основу визначення корпоративного договору покласти актову теорію договорів.

Проведено критичний аналіз нормативно закріплених визначень різних видів корпоративних договорів, зокрема корпоративного договору (ст. 7 ЗУ «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю») та договору між акціонерами (ст. 26-1 ЗУ «Про акціонерні товариства»), запропоновано ряд змін до названих статей, які здатні спростити розуміння положень вказаних статей для правозастосовної практики.

Ключові слова: господарський договір, ознаки господарського договору, корпоративний договір, договір між акціонерами, актова теорія договору.

Summary

Nikolenko M. O. The economic and legal nature of the corporate agreement as a mean of corporate relations regulation. – Article.

The article substantiates the economic and legal nature of corporate agreement against the background of

economic and civility discussion about the definition of such an agreement as civil or economic one. The author emphasizes the imperfect regulation of the Economic Code of Ukraine of economic agreements, what complicates the classification of the corporate agreement as economic and requires a systematic analysis of the relevant articles of the said Code and requires the study of doctrinal approaches to defining the economic contractual conception.

Based on the analysis of the generally accepted features of the economic agreement, the author analyzes the correspondence of the corporate agreement characteristics to mentioned features. The conclusion is about the necessity of updating the approaches of the economic legislation that defining the economic contract and systematizing its features and about the necessity of bringing them into line with the realities of economic processes in Ukraine. The analysis of scientific approaches of corporate agreements definition concluded that there is no conceptual approach to determine its essence. On this basis, we proposed to put the act theory of the agreements as the basis for the definition of the corporate agreement.

The critical analysis of the normatively fixed definitions of different types of corporate agreements has been conduct, in particular the corporate agreement (Article 7 of the Law on Limited Liability and Additional Liability Companies) and the agreement between the shareholders (Article 26-1 of the Law on Joint Stock Companies). Here are the legislation amendments that are able to simplify the understanding of the provisions of mentioned articles for law enforcement practice.

Key words: economic agreement, features of economic agreement, corporate agreement, shareholder agreement, act theory of contract.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).439](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).439)

Я. В. Греца

orcid.org/0000-0002-7643-3502

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри господарського права

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

МОЖЛИВІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОГО СУДУ ЯК ДЖЕРЕЛА ПРАВА В КОНТЕКСТІ ПОДАТКОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Постановка проблеми. Недосконалість податкового законодавства, неузгодженість його норм і нестабільність, розбіжності в позиціях, які виникають між платниками податків і податковими органами, часто призводять до виникнення податкових спорів. Конфліктні ситуації щодо застосування податкового законодавства платники податків і податкові органи найчастіше вирішують у судах, які ставлять у них остаточну крапку. Оскарження рішень контролюючих органів у судовому порядку можна розглядати, по-перше, як спосіб узгодження податкового зобов'язання, по-друге, як спосіб вирішення податкового спору, по-третє, як гарантію захисту прав і свобод платників податків [1, с. 116]. У таких ситуаціях зростає роль судового прецеденту, який для платника в неоднозначних правових ситуаціях може стати певним орієнтиром у правозастосуванні. Разом із тим сьогодні дискусійним залишається питання, чи може рішення суду використовуватися як джерело права, зокрема, у податкових правовідносинах.

Стан дослідження. Питання щодо можливості застосування судового рішення як джерела права досліджувалося багатьма українськими вченими, зокрема М. Білак, О. Волоховим, В. Ільковою, Д. Цвіра та іншими. У наукових працях погляди науковців розходяться, а дослідженню особливостей цієї проблематики через призму податкового планування не приділено достатньої уваги.

Метою статті є визначення ролі й значення правових позицій Верховного Суду під час вирішення податкових спорів для здійснення податкового планування, а також формування позиції щодо можливості використання судових рішень як джерела права.

Виклад основного матеріалу. У визначенні значення судової практики під час здійснення

податкового планування дискусійними серед науковців і практиків є питання, чи може позиція суду в податковому спорі розглядатися як норма права, обов'язкова до застосування, наскільки такі позиції враховуються суб'єктами податкових правовідносин у діяльності на практиці, якою мірою платник податків може використовувати правові позиції судів під час здійснення податкового планування?

Правова система України не визнає судові рішення національних судів як джерело права. Однак, на думку деяких науковців, правова ідея, сформульована в правовій позиції суду, має юридичне значення, як правило, повторюваний характер і в силу забезпечення єдності судової практики є ні чим іншим як нормою права, хоча й незаконодавчого рівня [2, с. 113].

Верховний Суд, виходячи з особливостей податкових правовідносин, застосування положень податкового законодавства уповноваженими органами, змісту порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, може здійснити тлумачення податкової норми й надати висновки щодо застосування цієї норми суб'єктом владних повноважень і судом. Надані висновки щодо застосування податкової норми повинні бути обов'язковими до застосування судами під час вирішення аналогічних податкових спорів. На цій підставі В. Ільков стверджує, що, виходячи з наслідків застосування висновків, які містяться в тлумаченнях-висновках Верховного Суду, створюється нове джерело права, яке може бути застосоване судом. Отже, у разі його незастосування суб'єктом владних повноважень під час прийняття рішення це призводитиме до скасування такого рішення в судовому порядку [3, с. 119–120].

Відповідно до частини 5 статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», висновки щодо

застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) неодноразово наголошує, що не можна недооцінювати завдання вищих судів у забезпеченні уніфікованого та єдиного застосування права (пункти 29–30 рішення у справі «Тудор Тудор проти Румунії» (Tudor Tudor v. Romania; заява № 21911/03) від 24 березня 2009 року) [4]. Високо оцінюючи роль і значення висновків і правових позицій судових органів, ми вважаємо дискусійним твердження, що їх можна розглядати безпосередньо як джерело права, адже, незважаючи на те що в згадуваній нами нормі Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дійсно закріплена імперативність висновків Верховного Суду для інших суб'єктів, вона стосується саме порядку застосування норм права, тобто правил поведінки, які вже встановлені у відповідних джерелах права. Тут не йдеться про встановлення судовим рішенням нових правил поведінки, тобто нових правових норм.

Власне, ні в нормах Конституції України, ні в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» не встановлено нормотворчої функції судів, що є ще одним аргументом на користь висновку, що рішення суду (мова йде про національні суди) не може безпосередньо розглядатися як джерело права. У цьому контексті очевидно є відмінність із рішеннями ЄСПЛ, адже в статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 № 3477-IV закріплено, що суди мають застосовувати під час розгляду справ конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [5]. Указівки на те, що практика національних судів може застосовуватися як джерело права, не міститься в жодному законі. На думку деяких науковців, навіть рішення ЄСПЛ не мають як джерело права обов'язкового характеру в українському праві, адже джерело права не завжди передбачає обов'язковість. Рішення ЄСПЛ радше є ідеологічно-правовою основою для судочинства та сприяють нормотворчості державних органів, наближаючи національне законодавство до стандартів Ради Європи [6, с. 9].

Деякою мірою категоричність у нашій позиції може бути зменшена в ситуації, коли суд вирішує податковий спір, однак такий спір зумовила наявність певної правової прогалини, неврегульованості спірних правовідносин. У таких випадках «доповнення права» як функція суду доцільне, коли законодавець неумисно припустився неточності в регулюванні, створивши прогалину або колізію в законодавстві [7, с. 95–106].

Під час здійснення податкового планування з використанням таких засобів, як прогалини

податкового законодавства, а також під час вирішення спорів, що можуть впливати із цього, важливим є використання закріпленого законодавством принципу, відповідно до якого всі сумніви, що впливають із неоднозначності норм податкового законодавства, повинні тлумачитися на користь платника податків. Водночас один із найбільш прогресивних принципів податкового законодавства – презумпція правомірності рішень платника податків, не набув широкого практичного застосування в діяльності податкових органів. На практиці більшість спірних і неоднозначних положень податкового законодавства тлумачиться контролюючими органами з фіскальним ухилом. Мотивацією такої поведінки, очевидно, є намір наповнити бюджет, збільшити обсяг надходжень від сплати податків і зборів. Однак, на наше переконання, збільшення надходжень до бюджету не може відбуватися в спосіб, який викликає правові сумніви, а також порушує або обмежує законні інтереси платника податків. У цьому контексті варто звернути увагу на рішення ЄСПЛ по справі ВАТ «Нефтяная компания ЮКОС» проти РФ (заява № 14092/04), у пункті 559 якого зазначено: «Перша й найважливіша вимога статті 1 Протоколу № 2 до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання публічної влади в безперешкодне користування власністю має бути законним, тобто втручання має відповідати національному законодавству й бути достатньо зрозумілим, щоб дати заявнику змогу передбачати наслідки своїх дій» [8].

Значно кращою є ситуація із застосуванням судами принципу презумпції правомірності рішень платника податків. Часто в судових рішеннях можна зустріти посилання на відповідні норми, що закріплюють цей принцип. Власне, саме в таких ситуаціях, коли має місце неоднозначність тлумачення норм податкового права, суд може виступити в ролі певного регулятора, заповнюючи правову прогалину й установлюючи правило, яким у майбутньому мали б керуватися всі суб'єкти податкових правовідносин. Однак не поодинокі випадки, коли в разі неоднозначного тлумачення норм податкового законодавства суди від принципу презумпції правомірності рішень платника податків відступають. При цьому суди використовують інші принципи та підходи під час вирішення податкового спору, зокрема вдаючись до спроб лінгвістичного тлумачення правової норми чи застосовуючи правові аналогії. На наше переконання, під час вирішення податкових спорів потрібно не тільки застосовувати формально-буквальне тлумачення правових норм (недоліком якого є існування ризику невдалого вибору законодавцем словесних форм), а й урахувати мету законодавчого регулювання відповідних правовідносин. Дуже часто податкові органи та суди не враховують ці аспекти, не дотримуються принципу

пропорційності в ситуації, коли на платника податків покладається надмірна відповідальність порівняно з тяжкістю його проступку й тою шкодою, яку він міг заподіяти державі. Яскравим прикладом такого підходу стала судова практика вирішення спорів щодо застосування штрафних санкцій за несвоєчасну реєстрацію податкових накладних, які не видаються покупцям [9]. Безумовно, тут, на жаль, не йдеться про застосування принципу презумпції правомірності рішень платників податків.

Дискусійним залишається питання застосування аналогії закону або аналогії права в податкових правовідносинах, зокрема, під час вирішення податкових спорів. Науковці допускають можливість застосування аналогії в ході судового розгляду справ, коли правове регулювання є недостатнім, однак при цьому спір не може залишатися не вирішеним. Буває так, що якийсь випадок узагалі не передбачений законом, на нього не можна поширити застосування якого-небудь закону, навіть за подібністю відносин. Суд у такому випадку виходить із загальних основ і сенсу чинного права [10, с. 120]. За виявленні недоліків закону, здатного за подібністю слугувати керівництвом для судді, відповідно, за неможливості скористатися аналогічним тлумаченням (аналогією закону) необхідно звертатися до загального сенсу законів (аналогія права) [11, с. 71].

На наше переконання, застосування аналогії закону чи аналогії права в податкових спорах якщо й може мати місце в окремих випадках, то тільки з дотриманням принципу пропорційності й найважливіше принципу презумпції правомірності рішень платників податків. Ми виключаємо можливість застосування судами аналогії закону чи аналогії права, якщо так обґрунтовується рішення, що виноситься не на користь платника податків.

Загалом допускаючи можливість застосування аналогії закону чи аналогії права судами, ми виключаємо таку можливість для органів податкової служби, адже застосування аналогії права чи аналогії закону контролюючим органом не узгоджувалося б повною мірою з вимогами частини 2 статті 19 Конституції України [12]. Також у підпункті 21.1.1 пункту 21.1 статті 21 Податкового кодексу України передбачено, що посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти виключно згідно із цим Кодексом та іншими законами України, іншими нормативними актами [13].

Висновки. Правові позиції Верховного Суду, на відміну від рішень ЄСПЛ, в українській правовій системі не розглядаються як джерело права. Обов'язковість їх урахування в діяльності суб'єктів владних повноважень стосується саме порядку застосування норм права, тобто правил поведінки,

які вже встановлені у відповідних джерелах права. У такому випадку не йде мова про встановлення судовим рішенням нових правил поведінки, тобто нових правових норм. Разом із тим певні ознаки праворегулювання правові позиції Верховного Суду набувають тоді, коли спір виник через неврегульованість певних правовідносин. Якщо права прогалина дійсно має місце, важливо, щоб ці прогалини були своєчасно заповнені установленою судовою практикою, яка в таких ситуаціях була б основним орієнтиром у правозастосуванні для суб'єктів податкових правовідносин. Визначаючи правила поведінки чи правозастосування, правові позиції Верховного Суду повинні враховувати принцип презумпції правомірності рішень платників податків.

Література

1. Цвіра Д. Питання процесуального врегулювання податкових спорів в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 116–120.
2. Білак М. Судова доктрина: джерело права чи приклад правозастосування. *Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети* : збірник матеріалів II науково-практичної конференції, Київ, 4–5 липня 2019 року. Київ, 2019. С. 113–117.
3. Ільков В. Судове рішення як джерело права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ з податкових правовідносин. *Судовий розгляд податкових та митних спорів: проблеми, виклики і пріоритети* : збірник матеріалів II науково-практичної конференції, Київ, 4–5 липня 2019 року. Київ, 2019. С. 118–122.
4. CASE OF TUDOR TUDOR v. ROMANIA (Application no. 21911/03). The European Court of Human Rights. URL: <http://echr.ketse.com/doc/21911.03-en-20090324/view/>.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
6. Волохов О.С. Міжнародні правові акти як джерела трудового права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2013. 20 с.
7. Ципеліус Р. Юридична методологія / переклад, адаптація, приклади з права України і список термінів Роман Корнута. Київ : Реферат, 2004. 176 с.
8. Рішення ЄСПЛ у справі ВАР «Нефтяная компания ЮКОС» проти РФ від 20.09.2011 (заява № 14092/04). URL: <https://taxlink.ua/ua/court/sprava-naftova-kompaniya-yukos-proti-rosiyskoi-federacii/>.
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 04.08.2018 по справі № 816/1488/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76248076>.
10. Алексеев С.С. Азбука закона. Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1982. 161 с.
11. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Москва, 1912. 948 с.
12. Конституція України, затв. Законом України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30 (23.07.96). Ст. 141.
13. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229–230.

Анотація

Греца Я. В. Можливість застосування правової позиції Верховного Суду як джерела права в контексті податкового планування. – Стаття.

У статті висвітлено значення й роль правових позицій Верховного Суду для здійснення податкового планування. Незважаючи на те що деякі науковці схильні визнавати правові позиції Верховного Суду як джерело права, у нормах Конституції та законів України такий статус за ними не закріплено, як і не закріплено нормотворчої функції за органами правосуддя. Автор наголошує на принциповій відмінності з рішеннями ЄСПЛ, статус яких як джерела права прямо закріплений у законі. У свою чергу, визначена законом обов'язковість урахування правової позиції Верховного Суду в діяльності суб'єктів владних повноважень стосується правозастосування, а не правотворення. Зроблено висновок, що в разі наявності правової прогалини й колізії в деяких випадках правовий висновок Верховного Суду може визначати правила поведінки для суб'єктів податкових правовідносин. Указано, що за наявності таких прогалин правило поведінки має встановлюватися з урахуванням принципу презумпції правомірності рішень платників податків. Наголошено на важливості застосування вказаного принципу всіма суб'єктами податкових правовідносин, а також судом. Відзначено, що податкові органи вказаного принципу часто не дотримуються. Краща ситуація із застосуванням презумпції правомірності рішень платників податків судами. Однак навіть суди під час вирішення спорів іноді відступають від вказаного принципу, намагаючись здійснювати лінгвістичне тлумачення правової норми чи використовуючи аналогію права без урахування мети законодавчого врегулювання відповідних правовідносин. Відзначено дискусійність питання можливості застосування аналогії закону чи аналогії права в податкових правовідносинах. Застосування аналогії судами можна визнати допустимим, якщо воно здійснюється з урахуванням презумпції правомірності рішень платників податків. Водночас застосування аналогії закону чи аналогії права податковими органами не можна визнати обґрунтованим, оскільки вони як суб'єкти владних повноважень зобов'язані діяти виключно в порядку та спосіб, що визначені Конституцією й законами України.

Ключові слова: правова норма, прогалина, колізія, презумпція, джерело права.

Summary

Hretsa Ya. V. Possibility of application of the Supreme Court's legal position as a source of law in the context of tax planning. – Article.

The article highlights the importance and role of the Supreme Court's legal position for tax planning. Despite the fact that some scholars tend to recognize the legal positions of the Supreme Court as a source of law, the norms of the Constitution and laws of Ukraine do not assign such status to them, nor do they assign a legislative function to the judiciary. The author emphasizes the fundamental difference with the ECtHR decisions, whose status as a source of law is directly enshrined in law. In turn, the statutory obligation to take into account the legal position of the Supreme Court in the activities of the authorities concerns law enforcement, not lawmaking. It is concluded that in the case of legal gaps and conflicts in some cases legal opinion of the Supreme Court may determine the rules of conduct for subjects of tax relations. It is stated that in the case of such gaps, the rule of conduct should be set taking into account the principle of the presumption of lawfulness of taxpayers' decisions. Emphasis is placed on the importance of applying this principle to all tax entities and the court. It is noted that tax authorities often do not adhere to this principle. The situation with the use of the presumption of lawfulness of taxpayers' decisions by courts is better. However, even the courts sometimes depart from this principle in resolving disputes, trying to carry out a linguistic interpretation of the law, or by using the analogy of law, without regard to the purpose of legislative regulation of relevant legal relations. We have noted the controversy over the possibility of applying the analogy of law or the analogy of rule of law in tax relations. The use of analogies by the courts can be considered admissible if it is carried out taking into account the presumption of lawfulness of taxpayers' decisions. At the same time, the application of the analogy of law or the analogy of rule of law cannot be considered justified by the tax authorities, since they, as subjects of power, are obliged to adhere to the order and manner determined by the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: legal norm, gap, legal conflict, presumption, source of law.

УДК 342.951:343.9.02
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).440](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).440)

О. С. Доценко
orcid.org/0000-0003-2074-5715
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Постановка проблеми. Протидія організованим злочинності, яка проникла в усі сфери суспільного життя, державного управління, правоохоронні й судові органи, банківську сферу, органи місцевого самоврядування та інші сфери, є надзвичайно складним і багатограним завданням адміністративно-правового механізму протидії організованим злочинності.

Специфіка діяльності суб'єктів протидії організованим злочинності потребує від кожного з них постійно виявляти позитивні тенденції і прорахунки з протидії організованим злочинності, своєчасно реагувати на них, забезпечувати єдність і злагодженість у протидії організованим злочинності.

Досягнення позитивних результатів у протидії організованим злочинності залежить від ступеня дотримання принципів адміністративно-правового механізму в такій діяльності.

Стандослідження. Підґрунтям для дослідження питань з визначення принципів адміністративно-правового механізму протидії організованим злочинності стали наукові праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, В.Т. Білоуса, М.Г. Вербенського, В.М. Гаращука, О.В. Головкина, В.Л. Грохольського, А.Д. Дорошенка, О.О. Дульського, А.П. Закалюка, С.М. Іншакова, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, І.П. Козаченка, М.В. Корнієнка, Я.Ю. Кондратьєва, О.В. Копана, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Б.В. Лизогуба, О.Н. Литвака, В.І. Литвиненка, В.В. Лунєєва, Є.І. Макаренка, Н.Є. Міняйла, С.С. Мірошниченка, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, М.О. Потебенька, О.Я. Прохоренка, І.В. Пшеничного, О.П. Рябченко, Ю.Ю. Сорочика, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна, О.Ю. Шостко та ін.

Незважаючи на багатогранне висвітлення переліку принципів у наукових працях, варто відмітити, що вони розглядалися залежно від предмета дослідження, в різні попередні періоди, без урахування нормативно-правових, адміністративно-організаційних та інших особливостей сьогодення, що й зумовлює необхідність дослідження цих питань.

Метою статті є визначення системи принципів, яких потрібно дотримуватися в забезпеченні адмі-

ністративно-правового механізму протидії організованим злочинності.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовий механізм протидії організованим злочинності передбачає комплекс нормативно-правового та організаційного забезпечення такої діяльності, зокрема чітке визначення суб'єктів протидії організованим злочинності, їхню мету, завдання, компетенцію, повноваження тощо.

Поняття «принцип» уживається лише до тих категорій, які можуть бути названі основоположними, оскільки принцип – це теоретичне узагальнення сутності відповідного явища, відображення існуючої реальності й діючих у ній закономірностей. «Принципи, – писав Ф. Енгельс, – не застосовуються до природи й людської історії, а абстрагуються від них; не природа й людство уподібнюються принципам, а, навпаки, принципи правильні лише настільки, наскільки вони відповідають природі й історії» [1, с. 38].

Принцип (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) – 1. Основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю й відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що стосуються його, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний). 2. Внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності тощо [2, с. 110–111].

Дещо відмінне значення слова «принцип» міститься в Новому тлумачному словнику української мови: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку й таке інше; засада; // Основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; // Правило, покладене в основу, діяльності якої-небудь організації, товариства й таке інше; 3) переконання,

норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [3, с. 714].

Аналіз наукових праць щодо визначення і змісту «принципів» свідчить про різні підходи до тлумачення цього терміна, але суперечності із цього питання відсутні. Використання різних тлумачень зумовлено передусім багатогранністю й усебічністю їх використання в різних галузях науки, а також їх значенням у різних сферах людської діяльності. Наприклад, наведемо окремі думки науковців: 1) принципи управління – це об'єктивно зумовлені начала, відповідно до яких відбувається управління, на основі яких воно функціонує [4]; 2) керівні правила, положення, норми поведінки, якими керуються органи управління [5, с. 56]; принципи управління – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [6, с. 32]; принцип державного управління являє собою закономірність, відносини або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражену у вигляді певного наукового положення, переважно закріпленого правом, яке застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей з управління [7, с. 188]; принципи державного управління – це об'єктивні закономірності й відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Вони сформульовані у вигляді певних наукових положень, що закріплені в основі правом і застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [8, с. 162].

Більш розгорнуту думку стосовно «принципів» висловлює В.Л. Грохольський, який зазначає, що різноманіття визначень, характерне й природне для категорії принципів, у сфері управління набуває змістового значення. Більшість авторів трактує принципи управління як «основні поняття, ідеї, основні положення, якими керуються в управлінні», «об'єктивно зумовлені начала» й «керівні правила та норми поведінки». Але одна справа, коли під принципами розуміють керівні ідеї, правила поведінки різних суб'єктів управління, якими вони (суб'єкти управління) керуються на власний розсуд, й інша справа, коли під принципами розуміють об'єктивно зумовлені нормативні вимоги, що створюють своєрідний стандарт, від яких не можна відступати в управлінні. Як керівна ідея й основне правило поведінки суб'єктів управління принципи, безперечно, є результатом розумової діяльності людей. На наше глибоке переконання, принципами-ідеями повинен передусім керуватися законодавець. У процесі законодавчої діяльності більшість принципів виражається в конституційних та інших законах.

Законодавець може вибрати й фактично вибирає різні прийоми конкретизації змісту принципів. В одних випадках він конкретизує зміст принципу шляхом установлення низки зобов'язуючих (імперативних), уповноважуючих і забороняючих норм, які в сукупності деталізують окремі сторони того чи іншого принципу. В інших – законодавець лише декларує нормативність принципу. Тобто треба розрізняти принципи-норми і принципи-законоположення. Здійснюючи правове регулювання боротьби з організованою злочинністю, законодавець повинен чітко визначити права, обов'язки й відповідальність суб'єктів правовідносин, яким адресована норма [9].

Варто відмітити, що в юридичній літературі є й інші визначення принципів. Однак, по суті, вони мало чим відрізняються від наведених.

Отже, узагальнивши різні погляди науковців, систему принципів адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності доцільно поділити на загальноправові й організаційні. Загальноправові принципи базуються на нормах Конституції України та закріплюються в чинному законодавстві. У розділі 2 Конституції України визначено основні права, свободи й обов'язки людини та громадянина. Комплекс цих прав, свобод і обов'язків являє собою певну систему, складниками якої є особисті, громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні та екологічні права, які є непорушними. Водночас у ст. 64 визначено, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [10]. Тобто в невідкладних випадках, пов'язаних з урятуванням життя людей і майна, безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються в учиненні злочину, запобіганням злочинам та іншими надзвичайними обставинами, можливе тимчасове, на основі закону, обмеження конституційних прав, свобод і гарантій людини.

Такі правові норми-принципи встановлюються тільки державою. Їх неналежне виконання чи порушення забезпечується силою державного примусу шляхом притягнення до юридичної відповідальності винних посадових осіб. Тобто більшість принципів адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності – це правові норми, якими безпосередньо регламентується діяльність суб'єктів протидії організованій злочинності.

Правові норми-принципи, які регламентують діяльність суб'єктів протидії організованій злочинності, визначають умови, за наявності яких застосовується та чи інша норма. Норми-принципи можуть бути уповноважуючі, зобов'язуючі або забороняючі. За порушення цих норм суб'єкти протидії організованій злочинності несуть юридичну відповідальність.

До загальноправових принципів адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності варто зарахувати такі.

Принцип *верховенства права*. Цей принцип визначає умови життєдіяльності всього суспільства: створення й функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань, права, свободи й гарантії людини та громадянина. Принцип верховенства права визначається в ст. 8 Конституції України [10] і відображає місце й роль права в державі та суспільстві, співвідношення права й держави та її інститутів – органів державної влади, посадових осіб та інших, тобто підпорядкованість держави та її інститутів праву і його пріоритет щодо них. Крім того, принцип верховенства права означає співвідношення права й політики, права й економіки, права й ідеології, а також співвідношення права й інших соціальних норм (моралі, звичаїв тощо), яке також полягає у пріоритеті права щодо таких співвідношень.

З урахуванням цього Верховна Рада України призвана приймати закони, які б відповідали принципам справедливості й гуманізму; забезпечували права, свободи та законні інтереси людини та громадянина. Але, на жаль, сьогодні поки що приймаються нестабільні й недосконалі законодавчі акти, видаються підзаконні нормативно-правові акти, які суперечать вимогам законів тощо. В Україні, на жаль, поки що не досягнуто панування принципу верховенства права.

Принцип *законності й дисципліни*. Законність як принцип адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності означає насамперед визначення суб'єктів здійснення такої протидії, їхніх прав, обов'язків і сурове, неухильне дотримання й виконання ними законів і підзаконних нормативно-правових актів. Законність передбачає діяльність у визначених межах завдань, функцій, компетенції й повноважень кожного з них. Невиконання завдань, функцій, обов'язків суб'єктами протидії організованій злочинності пропонуємо зараховувати до порушення законності, виходячи з того, що вони не забезпечили права і свободи людини та громадянина від протиправних посягань організованих злочинних формувань.

З принципом законності тісно пов'язано принцип дисципліни, сутність якої полягає в неналежному виконанні чи невиконанні службових обов'язків, що передбачені нормативно-правовими актами суб'єктів управління. Дотримання законності й дисципліни в діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності має вагомим значення в силу покладених на них специфічних функцій і повноважень правоохоронної діяльності.

На думку П.М. Рабіновича, законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин

законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права [11, с. 139]. Закріплення в Конституції України норми про те, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» (ст. 6), а також те, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19), є ніщо інше як нормативна регламентація законності, яка є необхідною умовою функціонування правової демократичної держави, насамперед її правової системи, органів державної та публічної влади.

Організаційні принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності доцільно поділити на *загальні* та *спеціальні*. До загальних принципів ми зараховуємо такі.

Принцип *об'єктивності*. Адміністративно-правовий механізм, діяльність суб'єктів протидії організованій злочинності передбачає приймати рішення та діяти відповідно до об'єктивного розвитку подій, що відбуваються в суспільстві й державі. Сьогодні, на жаль, органи державної влади та інші суб'єкти протидії організованій злочинності не зосереджують свою діяльність на вирішенні актуальних питань з протидії організованій злочинності, що дає можливість організованій злочинності успішно не тільки існувати, а й розвиватися, запускаючи свої щупальця в усі можливі галузі, включаючи правоохоронну й військову сфери. Тому від суб'єктів протидії організованій злочинності вимагається вивчення реальної ситуації стану організованої злочинності, її впливу на політику, економіку, банківську та фінансову сфери, міжнародні зв'язки тощо, застосування ефективних заходів, уміле використання об'єктивних закономірностей, урахування реальних можливостей кожної зі сторін і розуміння ролі в цьому процесі всього адміністративно-правового механізму держави, фактичного стану справ у суспільстві. Принцип об'єктивності немає нічого спільного із суб'єктивізмом, що мало, наприклад, місце під час прийняття рішення про ліквідацію спеціальних підрозділів МВС України з боротьби з організованою злочинністю. Суб'єктивізм ігнорує об'єктивні умови та закони розвитку суспільства, реальний стан і можливість розвитку організованої злочинності. Тільки пізнавши реальний стан, причини й умови виникнення та розвитку організованої злочинності, можна приймати ефективні рішення й уживати заходи щодо протидії їй і її ліквідації. В інших ситуаціях суб'єктивізм призводить до прийняття хибних і необґрунтованих рішень, марної трати коштів, сил, засобів тощо.

Принцип *конкретності*. Зміст цього принципу передбачає прийняття управлінських рішень відповідно до конкретного стану й розвитку організованої злочинності з використанням різних форм і методів застосування конкретних, обґрунтованих і виважених заходів на підставі достовірного аналізу. При цьому варто враховувати, що мова йде про узагальнені, систематизовані факти, отримані на основі достовірної, об'єктивної й перевіреної інформації, яка дає можливість виявити конкретні закономірності існування й розвитку організованої злочинності, прорахунки в протидії їй, визначити мету й конкретизувати діяльність суб'єктів протидії організованій злочинності.

Принцип *ефективності*. Діяльність у будь-якій сфері соціального життя пов'язана з матеріальними, фінансовими й людськими ресурсами. Виходячи із цього, сутність цього принципу полягає в тому, щоб досягти мети в протидії організованій злочинності з найменшими затратами сил, матеріальних, фінансових ресурсів і часу. Але це ніяким чином не можна розглядати як економію на протидії організованій злочинності, а, навпаки, як ефективну й раціональну (цілеспрямовану) витрату ресурсів, що підвищить ефективність протидії організованій злочинності.

У багатьох сферах соціального життя критеріями ефективності будь-якої діяльності є затрати й термін, за який це окупиться. У протидії організованій злочинності зробити це досить важко, але певні розрахунки витрат на діяльність суб'єктів протидії організованій злочинності повинні бути, а потім оцінювання результатів їхньої діяльності.

Переконані, що ефективність діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності багато в чому залежить від рівня використання наукових досягнень, реальності й об'єктивності забезпечення їх відповідними ресурсами, підготовки персоналу, цілеспрямованості й конкретності управлінських рішень, що приймаються, використання передового та зарубіжного досвіду тощо.

Принцип *чіткого розподілу функціональності*. Аналіз протидії організованій злочинності за попередній період, власний досвід роботи в поліції (міліції) свідчать, що в цьому напрямі завжди існує дублювання функцій між різними суб'єктами протидії, результатом чого є нездорова конкуренція в їхній діяльності, яка в непоодиноких випадках призводить до перешкоджання реалізації оперативних матеріалів стосовно організованих злочинних угруповань і здійснення стратегічних планових заходів щодо протидії організованій злочинності. Цей принцип має вагомe значення для розроблення стратегії й тактики протидії організованій злочинності, де необхідно чітко визначати, хто й чим повинен займатися.

Принцип *поєднання єдиноначальності й колегіальності*. Для розроблення окремих (напри-

клад, комплексних) управлінських рішень необхідно звертати увагу на пропозиції фахівців (працівників), науковців та активно залучати їх до такої діяльності, націлювати їх на розроблення різних варіантів управлінських рішень, проводити експертну оцінку великомасштабних управлінських рішень, наприклад, підготовка проектів нормативно-правових актів, програм, планів та інших комплексних заходів протидії організованій злочинності. Такий підхід не тільки не підриває авторитет керівника, а, навпаки, підвищує його, підвищує відповідальність колективу за прийняте рішення, його реалізацію.

Принцип *взаємодії різних гілок влади (суб'єктів протидії організованій злочинності)*. Недотримання цього принципу призводить до розбалансованості прийняття рішень і невиконання прийнятих рішень. Така взаємодія повинна ґрунтуватися на компетенції різних гілок влади, на співвідношенні їхніх повноважень між собою. До найважливіших можна зарахувати такі повноваження Верховної Ради України, як прийняття законів, затвердження державного бюджету України, що суттєво впливає на протидію організованій злочинності; призначення та здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України й, зокрема, діяльності з протидії організованій злочинності та інші повноваження, визначені в ст. 85 Конституції України [10].

Прикладом взаємодії різних гілок державної влади (суб'єктів протидії організованій злочинності) є положення ст. 10 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», а саме: Верховною Радою України визначаються суб'єкти протидії організованій злочинності; створення й ліквідація відділів, відділень або груп з боротьби з корупцією та організованою злочинністю в містах здійснюється за рішенням Голови Служби безпеки України за поданням начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; начальник Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України призначається на посаду і звільняється з посади Указом Президента України за поданням Голови Служби безпеки України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, і за посадою є першим заступником Голови Служби безпеки України; заступники начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, начальники управлінь Головного управління призначаються на посади і звільняються з посад Головою Служби безпеки України

за поданням начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління Служби безпеки України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; начальники спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі призначаються на посади і звільняються з посад наказом Голови Служби безпеки України за поданням начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, і за посадою є заступниками начальників управлінь Служби безпеки України у відповідних регіонах [12].

Принцип *системного (комплексного) підходу* до здійснення протидії організованим злочинностям. Зміст цього принципу полягає в усебічному дослідженні причин, умов існування організованої злочинності, наданні комплексної оцінки стану та розвитку цього негативного явища, виробленні системного (комплексного) підходу до вирішення цієї проблеми, тому що, наприклад, визначивши сьогодні спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України фактично єдиним державним органом, спеціально створеним для боротьби з організованою злочинністю, ми цю проблему не вирішимо. Вирішення цієї проблеми потребує системного підходу й комплексного використання сил і засобів.

Принцип системного (комплексного) підходу передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань політичного, правового, управлінського, соціального, економічного, фінансового, соціально-психологічного, профілактичного, оперативно-розшукового, процесуального та іншого характеру, які можуть здійснюватися в різних соціальних сферах різними суб'єктами.

Принцип *відкритості* для демократичного цивільного контролю. Сутність цього принципу, відповідно до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [13], полягає в комплексі здійснюваних відповідно до Конституції й законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності суб'єктів протидії організованим злочинностям, сприяння їхній діяльності.

Відкритість протидії організованим злочинностям породжує довіру населення до суб'єктів протидії їй, впевненість у державних інституціях і бажання надавати допомогу в ліквідації організованих формувань.

До *спеціальних* принципів адміністративно-правового механізму протидії організованим злочинностям доцільно зарахувати такі.

Принцип *якісного відбору та розстановки персоналу*. Цей принцип має визначальне значення для суб'єктів протидії організованим злочинностям. Залежно від того, які працівники будуть здійснювати діяльність з боротьби з організованою злочинністю, наскільки вони високопрофесійні, морально виховані і стримані від різних спокус, залежить ефективність цієї діяльності й результат управління діяльністю щодо протидії організованим злочинностям [1, с. 51–52].

Принцип *поєднання негласних і гласних заходів*. Законодавче регулювання оперативно-розшукової діяльності (яка є основною в діяльності спеціальних суб'єктів протидії) як системи гласних і негласних заходів визначає її юридичну природу й легітимність як самостійного виду правоохоронної діяльності. Поєднання гласних і негласних слідчих (розшукових) дій визначено й Кримінальним процесуальним кодексом (далі – КПК) України [14]. Зокрема, відповідно до ст. 246 КПК України, негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих чи розшукових дій, відомості про факт і методи проведення яких не підлягають розголошенню, за деяким винятком випадків. Частіше за все гласні й негласні рішення поєднуються під час проведення слідчих (розшукових) дій, документування й реалізації оперативно-розшукових справ, комплексного проведення оперативно-розшукових заходів за участю інших суб'єктів протидії організованим злочинностям, громадських об'єднань та окремих громадян.

Отримані в процесі слідчої (розшукової) діяльності негласні дані в разі їх поєднання з іншими дають підстави й можливість визначати подальші заходи протидії організованим злочинностям, правильно оцінювати ситуацію, визначати застосування адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованим злочинностям тощо.

Принцип *наступальності*. Зміст цього принципу полягає в тому, що суб'єкти протидії організованим злочинностям зобов'язані здійснювати пошук і фіксацію фактичних даних організованих злочинних груп, з метою припинення їхньої діяльності. Суб'єкти протидії організованим злочинностям повинні прогнозувати розвиток подій та запобігати не тільки діяльності виявлених організованих злочинних угруповань, а й розвитку й існуванню організованої злочинності в державі.

Реалізація цього принципу передбачає використання всього адміністративно-правового механізму держави й суспільства, здійснення таких гласних і негласних заходів, які б припиняли конкретні посягання, негативні наслідки для потерпілих, державних і громадських організацій, підприємств та установ тощо.

Наступальність повинна розглядатися: 1) як принцип діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, що вимагає запобігання діям правопорушників, подолання протидії з їхнього боку; 2) як тактичні вимоги щодо збирання та фіксації фактичних даних (доказової інформації) стосовно конкретних обставин справи; 3) як фактор несподіваності, «раптовості» під час реалізації управлінських рішень [1, с. 53].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна сказати, що принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності – це система однаково значимих, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих основних положень, які переважно закріплені в нормативно-правових актах і спрямовані на забезпечення ефективної діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, відповідають закономірностям розвитку суспільства й меті протидії організованій злочинності.

Принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності: а) мають спільну мету й завдання; б) не мають протиріч, а є взаємодоповнючими; в) базуються на нормативно-правових актах; г) порушення будь-якого принципу призводить до неефективної діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, а в окремих випадках спричиняє їх юридичну відповідальність.

Література

- Грохольський В.Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 425 с.
- 40' Юридична енциклопедія : у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Київ : Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 5 : П-С. 736 с.
- Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 3 : ОБЕ-РОБ. 927 с.
- Ямпольская Ц.А. О принципах государственного управления. Некоторые методологические аспекты. *Советское государство и право*. 1967. № 3. С. 3–5.
- Кузнецов И.Н. Научные основы управления государством. Москва : Знание, 1980. 186 с.
- Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
- Нижник Н.Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи* / наук. кер. В.В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
- Грохольський В.Л. Принципи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Право і безпека*. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. Т. 2. № 3. С. 65–69.
- Конституція України (у редакції від 30.09.2016). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.01.2020).
- Рабинович М.П. Основы загалльної теорії права та держави : навчальний посібник. 9-е вид., зі змінами. Львів : Край, 2007. 192 с.
- Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
- Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
- Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88 (зі змінами).

Анотація

Доценко О. С. Принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності. – Стаття.

Стаття присвячена основоположним засадам – принципам адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності в сучасних умовах. Звернута увага, що специфіка діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності потребує від кожного з них постійно виявляти позитивні тенденції і прораховки з протидії організованій злочинності, своєчасно реагувати на них, забезпечувати єдність і злагодженість у протидії організованій злочинності, що досягається ступенем дотримання принципів їхньої діяльності.

У статті наводяться наукові дискусії щодо розуміння поняття «принцип» і визначається, що, незважаючи на багатогранність їх застосування в різних сферах суспільного життя, функціонування держави, однозначного підходу до їх розуміння та класифікації немає. Автором наведено визначення принципів і запропоновано їх класифікацію виходячи з предмета дослідження – протидії організованій злочинності.

Узагальнивши різні погляди науковців, систему принципів адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності, автор поділяє їх на дві групи: загальноправові й організаційні. До загальноправових принципів зараховано верховенство права, законність і дисципліну. Організаційні принципи, виходячи зі специфіки протидії організованій злочинності, поділено на загальні: об'єктивність, конкретність, ефективність, чіткий розподіл функціональності, поєднання єдиноначальності й колегіальності, взаємодія різних гілок влади (суб'єктів протидії організованій злочинності), системний (комплексний) підхід, відкритість; спеціальні: якісний відбір і розстановка персоналу, поєднання негласних і гласних заходів, наступальність. Розкрито зміст і сутність цих принципів.

Зроблено висновок, що принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності – це система однаково значимих, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих основних положень, які переважно закріплені в нормативно-правових актах і спрямовані на забезпечення ефективної діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, відповідають закономірностям розвитку суспільства й меті протидії організованій злочинності.

Ключові слова: суб'єкти протидії організованій злочинності, принципи.

Summary

Dotsenko O. S. Principles of the administrative and legal mechanisms of the organized crime prevention. – Article.

The article is about fundamental grounds – principles of the administrative and legal mechanisms of the organized crime prevention in current conditions. Attention is focused on the fact that specific of activity of the organized crime prevention subjects need from all of them, constantly identify positive trends and calculating about organized crime prevention, to respond in timely manner, to ensure unity and coordination in organized crime prevention, achieved by the degree of adherence to the principles of their activity.

In the article provides scientific discussions about clarify the notion “principles” and provides that oblivious to versatility of their application in various spheres of social and State activity, there’s no clearly aproach about their understanding. The author provides definitions of principles and proposed their classification, based on subject of research – organized crime prevention.

Summarizing different views of scientists, the system of principles of the administrative and legal mechanisms

of the organized crime prevention, the author divides into two groups: general legal and organizational. General legal principles include supermacy of law, legality and discipline. Organizational principles, based of specific of organized crime prevention is divided into common and special. Common: objectivity, specificity, efficiency, clear allocation of functionality, combination of unity of command and collegiality, engage different branches of government (subject of the organized crime prevention), system (comprehensive) aproach, openness. Special: qualitative celection and placement of staff, use of both public and confidential activities, offensive. Disclosed content and substance of these principles.

Concluded that principles of the administrative and legal mechanisms of the organized crime prevention – is the system of equally significant, interconnected and complementary basic provisions, which, mainly, enshrined in legal acts and aming to achieve effective action of subjects of the organized crime prevention and account for regularity of the society development and purpose of the organized crime prevention.

Key words: subjects of the organized crime prevention, principles.

УДК 343.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).441](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).441)

Л. В. Дундич
orcid.org/0000-0001-6397-6869
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри професійних та спеціальних дисциплін
Херсонського факультету
Одеського державного університету внутрішніх справ

ГЕНЕЗИС КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СЛУЖБОВУ НЕДБАЛІСТЬ

Постановка проблеми. Проведений нами аналіз кримінальної ситуації в країні показує, що останніми роками недбале ставлення службових осіб до своїх обов'язків стало особливо поширеним явищем, яке спричинило масові порушення в роботі підприємств та організацій, заподіяння великої шкоди державі, тяжкої шкоди здоров'ю й загибель громадян.

Службова недбалість – це діяння, яке є невід'ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини та інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників.

Водночас службова недбалість, як вважає вітчизняний дослідник В.Ф. Ступа, – це не типовий злочин серед кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності. Невиконання або неналежне виконання цими особами своїх обов'язків здебільшого є причиною економічних, політичних і соціальних проблем, може призвести до порушення прав і свобод людини та громадянина, а також негативно впливає на зниження внутрішнього авторитету органів державної влади.

Це діяння, на думку дослідника, є також невід'ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини й інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників [1, с. 189]. Отже, недбале ставлення службових осіб до виконання своїх обов'язків призвело до небажання громадян звертатися з різних питань до органів державної влади через наявну тяганину й бюрократизм, недотримання термінів розгляду звернень документів, що зі свого боку негативно позначилося на їхньому авторитеті.

Метою статті є дослідження генези кримінальної відповідальності за службову недбалість у різних історичних періодах становлення та розвитку української державності.

Джерельна база дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість традиційно перебуває в центрі уваги вітчизняних і зарубіжних авторів. Серед їхніх праць варто виокремити роботи таких учених, як

П.П. Андрушко, В.В. Антипов, М.І. Бажанов, О.М. Бандурка, О.Ф. Бантишев, Д. Бараненко, І.Г. Богатирьов, Л.П. Брич, Р.В. Вереша, В.А. Владимиров, В.Д. Вознюк, В.В. Голіна, О. Грудзур, Н.О. Гуторова, П.С. Дагель, О.М. Джужа, О.О. Дудоров, А.А. Жижиленко, А.П. Закалюк, В.А. Клименко, О.М. Костенко, Р.Л. Максимович, Д.Г. Михайленко, Є.І. Моршнев, В.О. Навроцький, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, В.І. Осадчий, А.В. Савченко, Т.І. Слущка, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, А.Ю. Строган, В.Я. Тацій, А.Н. Трайнін, В.І. Тютюгін, Б.С. Утевський, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, Ф.В. Шиманський й ін.

Основний зміст статті. Досліджуючи генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість, варто зазначити, що вона нерозривно пов'язана з процесом становлення інституту кримінальної відповідальності службових осіб у різні історичні періоди становлення й розвитку української державності. Отже, історичними передумовами кримінальної відповідальності за службову недбалість були геополітичні процеси на території сучасної Української держави, формування її територіальної цілісності, діяльності інститутів публічної влади.

До речі, вивчаючи генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість, ми встановили, що ще з часів об'єднання Київської Русі князівська влада прагнула встановити принципи діяльності своїх представників на основі єдності закону й легітимності прийнятих рішень. Саме із цієї причини насамперед у Руській Правді встановлювалася відповідальність за умисні діяння представників влади. Зокрема, закріплювалася відповідальність для вірників (ст. 42), мечників, емців (ст. 41), містників (ст. ст. 43, 97) [2, с. 48].

Водночас установлено пряму заборону наміснику на прийняття ним «таємних обіцянок» і насильницьке вилучення чужого майна. Однак щодо категорії «образ», то ранне давньоруське кримінальне право ставить акцент на майновому відшкодуванні заподіяної шкоди, закріплювало досить специфічне покарання за вказані діяння. Так, ст. ст. 4 і 47 Псковської судової грамоти вказували на таке: «... Бог буди им судиа на втором пришествии Христове» [3, с. 36–37].

Отже, указане свідчить про прагнення влади ще в ті часи підкреслити своє божественне походження й безумовну велич. Княжа влада позиціонувала себе як дана ніким іншим як Богом. А тому за неналежне поведіння намісників князівської влади має піддаватися не земній, а небесній карі. Разом із тим протягом становлення державної влади Російської імперії на території сучасної України змінювалося ставлення й до державної служби, і до караності злочинних посягань з боку представників влади.

За дослідженням зарубіжного вченого В.А. Коцери, криміналізація службової недбалості здійснена лише в середині XVI століття внаслідок особливостей становлення державної служби [4, с. 18]. Відповідно, у зазначений період відбувається становлення станово-представницької монархії, що свідчить про завершення процесу централізації державної влади. Це вимагало більш чіткої регламентації правового становища її представників – службових осіб, зокрема, і за допомогою встановлення низки кримінально-правових заборон, які раніше не відображалися у вітчизняному законодавстві.

Уже в Судебниках 1497 та 1550 рр. були кримінально-правові норми, у яких ставилися вимоги просправедливий суд. Так, уст. 2 Судебника 1550 р. криміналізовано винесення неправильного рішення суддями за умови його «безхитрисного характеру», тобто внаслідок добросовісної помилки, упущення або недосвідченості судді: «А которой боярин, или дворецкой, или казначей, или дяк просудится, а обвинит кого не по суду бесхитростно, или список подпишет и правую грамоту даст, а обшцется то в правду, и боярину, и дворецкому, и околничему, и казначею, и диаку в том пени нет; а истцом суд з головы, а взятое отдати» [5, с. 512].

Наведена норма свідчить про те, що в розглянутий період уперше в законодавстві Російської імперії з'являється прообраз установлення відповідальності за необережний злочин, учинений представником влади, хоча з погляду сучасного закону це положення ближче до невинної заподіяння шкоди, адже уособлює перший досвід установлення кримінальної відповідальності за неналежне виконання своїх професійних обов'язків.

У статті 3 того ж Судебника криміналізовано винесення неправильного рішення в результаті отримання хабара. У цьому випадку судді зобов'язуються відшкодувати позивачеві суму позову й усі судові мита в триразовому розмірі: «А которой боярин, или дворецкой, или казначей, или дяк в суде посул возмет и обвинит не по суду, а обшцется то в правду, и на том боярине, или на дворецком, или на казначеи, или на дяке взяты исцов иск, а пошлины царя и великого князя, и езд, и правда, и пересуд, и хоженое, и правои десьток, и пожелезное взяти втрое, а в пене что государь укажет» [6, с. 30].

Кримінальне покарання щодо вищих службових осіб у розглянутий період станово-представницької монархії визначав Государ. Для більш низьких чинів судового апарату кримінальна відповідальність установлювалася законом. Так, згідно зі ст. 4, кримінальному переслідуванню підлягав дяк, який за хабар склав підроблений протокол судового засідання або неправильно записав показання сторін або свідків.

Отже, покарання, як зазначає вітчизняний учений Р.Л. Максимович, виступало у вигляді стягнення з нього половини суми позову. Іншу половину відшкодував боярин, який, будучи вищим за службою особою, повинен був стежити за своїм підлеглим. Дяк, крім того, підлягав тюремному ув'язненню [7, с. 166]. Отже, цілком очевидним видається те, що неправильні записи свідчень, виконані дяком, мають віддалені риси службової недбалості.

Протягом довгого періоду Соборне уложення 1649 р. залишалось основним законом про кримінальну відповідальність Російської імперії. Навіть попри зміни й доповнення в XVII і XVIII ст., основа залишалася незмінною. Водночас уважаємо за необхідне зосередитися й на інших нормативно-правових актів минулого, які також відіграли значну роль у формуванні нинішньої норми, що передбачає кримінальну відповідальність за службову недбалість.

Отже, детальна регламентація цієї сфери правовідносин здійснена в законодавстві Петра I. Так, в Указі «О воспреещении взяток и посулов и о наказании за оное» від 24 грудня 1714 р. подано широкий перелік осіб, включених до кола представників влади: «... всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических, купецких, художественных и прочих ... требовать никаких посулов, казенных и с народа собираемых денег брать» [8, с. 354].

Своє логічне продовження регламентація кримінальної відповідальності службових осіб (державних чинів) у 1845 р. отримала в нормах Уложення про покарання кримінальні та виправні. У ньому виділено розділ V (ст. ст. 358–539), який іменувався «О преступлениях и проступках по службе государственной и общественной». Цьому розділу, як і Уложенню загалом, властиві громіздкість і казуїстичність. Його структура включала 11 глав, які об'єднували 9 розділів і 175 статей.

За твердженням зарубіжного вченого Н.С. Таганцева, Уложення містило опис загальних злочинів по службі (гл. 1–10) та особливих (гл. 11) [9, с. 266]. Варто відмітити, що в першому випадку ознаки описані лише в загальних рисах, а тому суду варто підводити всі різноманітні службові порушення; у другому випадку, навпаки, наявний конкретний зміст, у нормах, окрім роду служби,

указувалися ще й конкретні порушення, відповідальність за які встановлював закон.

При цьому не можна не відзначити, що криміналізація службових злочинів отримала більш чітке формально-логічне закріплення. Зокрема, в гл. 2 розділу V Уложення міститься ст. 368, що передбачає кримінальну відповідальність за бездіяльність влади, під якою розумілося невживання чиновником або іншою службовою особою в належний час усіх зазначених або дозволених законом засобів, якими він міг запобігти будь-якому зловживанню або безладдю чи зупинити будь-яке зловживання або безладдя.

Загального визначення суб'єктів злочинів по службі в Уложенні не містилося, законодавець по-різному іменував таких осіб: чиновник; службова особа; особа, яка перебуває на службі, державній чи громадській, тощо. Стосовно спеціальних складів злочинів у такій якості вказувалися судді; прокурори; секретарі; слідчі; межові чиновники; чиновники поліції; нотаріуси; скарбники; чиновники, яким довірено зберігання грошових сум; службовці різноманітних відомств; священнослужителі, які перебувають на державній службі; лікарі; чини поштового відомства; цензори; архітектори й техніки; ватажки дворянства тощо.

Виділяючи осіб, які перебували на державній або громадській службі, в окрему категорію, Уложення нерідко прирівнювало до суб'єктів цих діянь осіб, які не перебувають на державній або громадській службі, наприклад, службових осіб громадських і приватних банків; маклерів; членів ремісничих і церковних управ.

Варто мати на увазі, що, крім цієї статті, у розділі 5 Уложення в главі 10 «О медленности, нерадении и несоблюдении установленного порядка в отправлении должности» містяться ст. ст. 441–442, які спеціально присвячені питанням відповідальності за повільність і недбалість під час здійснення службових функцій [10, с. 371].

Отже, Кримінальне уложення 1903 р. більше відповідало умовам життя в частині, яке стосується службових злочинів. Проте воно загалом не вступило в дію, а суспільство продовжувало жити за старими законами. Тому можемо стверджувати, що Уложення 1903 р. немовби уточнило Уложення про покарання кримінальні й виправні в редакції від 1885 р.

У Постанові Ради Народних Комісарів «Про заходи боротьби із службовими злочинами» від 22 липня 1921 р. визнано необхідним зобов'язати всі судові й адміністративні установи УРСР застосовувати посилене покарання, аж до застосування в особливо важливих випадках вищої міри покарання за бездіяльність влади, яка викликала розлад діяльності радянського апарату [11, с. 301].

Після революції, попри намагання керівництва країни відійти від імперського спадку, зокрема

й законодавства, законодавство радянського періоду зберегло певну спадкоємність. Зокрема, законодавець зберіг історичний аналог службової недбалості, хоча зі значним коригування норми відповідно до вимог часу. Зокрема, поряд із недбалостям ставленням до службових обов'язків з'явився частково семантично тотожний термін «халатність».

Водночас у ст. 108 Кримінального кодексу (далі – КК) УРСР, прийнятого 23 серпня 1922 р., було передбачено відповідальність за недбале ставлення до служби, тобто неухвалне ставлення до покладених по службі обов'язків, яке потягнуло за собою тяганину, повільність у провадженні справ, безлад у діловодстві і звітності та інші упущення. За це було встановлено покарання у вигляді позбавлення волі чи виправно-трудових робіт на строк до одного року чи звільнення зі служби [12, с. 65]. Об'єктивна сторона цього злочину полягала в неухвалному й недбалому ставленні до покладених по службі обов'язків, що спричинило за собою тяганину, повільність у виробництві справ, занедбаність у діловодстві та звітності й інші упущення по службі.

Цікаво відзначити, що в ст. 110 КК України УРСР 1922 р. встановлювалася відповідальність за зловживання владою, перевищення або бездіяльність влади й недбале ставлення до служби. Отже, законодавець не здійснював чіткого розмежування зазначених злочинів, об'єднуючи їх в одній нормі.

При цьому обов'язковою умовою притягнення до кримінальної відповідальності було настання злочинних наслідків у вигляді розладу центральних або місцевих господарських апаратів виробництва, розподілу або постачання; розладів транспорту; укладення явно не вигідних для держави договорів або угод; будь-який інший підлив і марнування національної спадщини на шкоду інтересам трудящих. При цьому спостерігався явний перекис у бік об'єктивного зобов'язання. За справедливим твердженням В.М. Боркова, «у перших КК України СРСР взагалі була відсутня вказівка на винність як ознаки злочину» [13].

У цей самий період робляться перші кроки в регламентації розглянутого складу злочину як матеріального, що більшою мірою виявилось в нормах КК України 1927 р.

Що стосується розташування норм про службові злочини в системі Особливої частини КК України УРСР 1927 р., то вони залишилися практично на позиціях КК України 1922 р., однак глава «Посадові (службові) злочини» зайняла в Особливій частині не останнє місце. Між злочинами контрреволюційними й службовими з'явилася нова глава «Злочини проти порядку управління».

Згідно зі ст. 99 КК України УРСР 1927 р., за бездіяльність влади, тобто невиконання службовою

особою покладених на неї обов'язків, за наявності ознак, передбачених у ст. 97, а також за неухваленого ставлення до служби, тобто за недбайливе або несумлінне ставлення до покладених службою обов'язків, за наявності тих самих ознак каралося позбавленням волі на строк до трьох років або виправно-трудовими роботами.

До речі, у ст. 97 передбачалася відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, тобто за такі дії службової особи, які вона могла вчинити лише завдяки своєму службовому становищу та які, не будучи викликані службовою потребою, мали своїм наслідком явне порушення правильної роботи установи чи підприємства, або завдали їм майнової втрати, або спричинили порушення громадського порядку чи охоронюваних законом прав та інтересів окремих громадян, якщо ці дії службова особа вчинювала систематично або з міркувань корисливої чи іншої заінтересованості, або коли вони спричинили чи завідомо для службової особи загрожували спричинити тяжкі наслідки [14, с. 71].

Вітчизняна дослідниця О.С. Володавська, вивчаючи історію кримінальної відповідальності, відзначала, що відповідальність за службові злочини була передбачена главою VII КК України УРСР 1960 р. До таких злочинів належали зловживання владою або службовим становищем (ст. 165), перевищення влади або службових повноважень (ст. 166), недбалість (ст. 167), одержання хабара (ст. 168), посередництво в хабарництві (ст. 169), дача хабара (ст. 170), провокація хабара (ст. 171), службова підробка (ст. 172) [15, с. 48].

Однак із прийняттям нового КК УРСР 1960 року змінилося й поняття «службова особа», під якою розумілися особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах або організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Однак, на жаль, формулювання в КК України УРСР складу недбалості започаткувало відхід вітчизняного законодавства від апробованої протягом кількох століть практики визнання цього злочину необережним. Так, у ст. 167 під недбалістю розумілося невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через недбале чи несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам або охоронюваним законом правам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб [16, с. 68].

У часи незалежності України законодавець під час розроблення КК зберіг кримінальну відповідальність за службову недбалість. Водночас

її правова регламентація отримала в ньому нове звучання. Зокрема, мова йде про коло суб'єктів указанного злочину.

Деяко по-іншому сформульовані й ознаки суб'єктивної сторони розглянутого складу злочину. Передумовою для цього є формулювання диспозиції ч. 1 ст. 367 КК України, оскільки вказівка на необережну форму вини стосовно наслідків злочинного діяння в ній відсутня. Однак цілком очевидно, що значущою ознакою, яка визначає злочин як необережне діяння, є ставлення особи наслідків, що настали в результаті її дій. Законодавець пішов у розріз з усталеною у вітчизняній кримінально-правовій доктрині оцінкою недбалості як суто необережного діяння.

Висновки. Вищевикладене дає нам змогу засвідчити необхідність звернення до позитивного досвіду дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість попередніх років з метою її вдосконалення в сучасних умовах розбудову правової держави України.

Література

1. Ступа В.Ф. Службова недбалість як нетиповий злочин серед кримінальних посягань у сфері службової діяльності. *Пріоритетні напрямки розвитку та реформування правоохоронних органів України* : Всеукраїнська наук.-практ. конф. (Херсон, 31 жовтня 2019 р.) / за заг. ред. О.О. Шкути. Херсон : ТОВ «ВКФ «СТАР» ЛТД», 2019. С. 189–192.
2. Чурульну" ЕО Краткая редакция Правды Русской: Происхождение текста. Киев, 2009. 60 с.
3. Проценко Ю.Л. Государство и право Руси в период феодальной раздробленности (XII–XIV вв.). Волгоград, 2001. С. 36–37.
4. Кочерга В.А. История становления российского уголовного законодательства об ответственности за халатность. *Современные проблемы уголовной политики* : материалы V Международной научно-практ. конф. (г. Краснодар, 3 октяб. 2014 г.) / под ред. А.Н. Ильяшенко. Краснодар, 2014. С. 18–20.
5. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Москва, 1985. Т. 2. С. 501–517.
6. Кочерга В.А. Халатность: содержательные, компаративистские, правоприменительные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Краснодар, 2017. 204 с.
7. Максимович Р.Л. Кримінальна відповідальність за службову недбалість в історії вітчизняного кримінального законодавства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2009. Вип. 2. С. 165–171.
8. Полное собрание законов Российской империи: Первое собрание (1649–1825). Санкт-Петербург : Тип. 2-го отд. Собственной канцелярии Его императорского величества, 1830. Т. 5. 780 с. URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.
9. Уложение о наказании уголовных и исправительных 1885 г. / изд. Н.С. Таганцев. 7-е изд., пересмотр. и доп. Санкт-Петербург, 1992. 426.
10. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Москва, 1988. Т. 6. 432 с.
11. Михайленко П.П. Борьба с преступностью в Украинской ССР : в 2 т. Киев, 1966. Т. 1. 832 с.

12. Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. Хрестоматія з історії держави і права України. Київ, 1997. Т. 2. 800 с.

13. Борков В.Н. Основные признаки должностной халатности (ст. 293 УК РФ). *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2014. № 1 (38). С. 184–190.

14. Кримінальний кодекс Української РСР: офіційний текст із змінами на 1 вересня 1958 р. та з додатками постатейно систематизованих матеріалів. Київ, 1958. 162 с.

15. Володавська О.С. Историчний аспект становлення кримінальної відповідальності за перевищення повноважень службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми. *Вісник Кримінологічної асоціації України* : зб. наук. пр. Харків. нац. ун-т внутр. справ, Кримінол. асоц. України. Харків, 2013. № 5. С. 43–53.

16. Кримінальний кодекс України: текст із змінами і доповненнями, опублікованими станом на 1 вересня 1999 р. Львів, 1999. 194 с.

Анотація

Дундич Л. В. Генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість. – Стаття.

У статті автор досліджує генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість.

Автор наголошує, що службова недбалість – це діяння, яке є невід’ємною ланкою в єдиному ланцюгу службових злочинів, протидія яким загалом забезпечує внутрішній суверенітет публічної влади, захист людини та інших цінностей від недобросовісної діяльності її представників.

Зазначено, що історичними передумовами кримінальної відповідальності за службову недбалість були геополітичні процеси на території сучасної Української держави, формування її територіальної цілісності, діяльності інститутів публічної влади.

Послідовно досліджуючи історичний аспект кримінальної відповідальності посадових і службових осіб від часів Київської Русі, автор розкриває становлення інституту службової недбалості в законодавстві.

Одним із найважливіших аспектів статті є постановка проблеми форми вини в разі вчинення службової недбалості.

Автор доводить, що необхідно звертатися до позитивного досвіду дослідження кримінальної відповідальності за службову недбалість попередніх років з метою її вдосконалення в сучасних умовах розбудови правової держави України.

Значна увага в статті присвячена аналізу нормативного закріплення службової недбалості в кримінальному законодавстві радянського періоду. Указано, що в перших Кримінальних кодексах поряд із прогресив-

ними ідеями щодо опису об’єктивної сторони складу злочину, зокрема формулювання матеріального складу злочину з переліком альтернативних наслідків, відсутня винність як ознака злочину загалом.

Автор пропонує, спираючись на доктринальні положення української кримінально-правової науки, здійснити ревізію складу службової недбалості в кримінальному законі.

Ключові слова: генезис, становлення, розвиток, кримінальна відповідальність, службова недбалість.

Summary

Dundysh L. V. The genesis of the criminal responsibility for the neglect of duty. – Article.

In this article the author investigates the genesis of criminal liability for official negligence.

The author emphasizes that official negligence is an act that is an integral part of a single chain of official crimes, counteracting in general the internal sovereignty of public authority, the protection of human beings and other values against the malicious activity of its representatives.

The article states that the historical prerequisites of criminal responsibility for official negligence were geopolitical processes in the territory of the modern Ukrainian state, the formation of its territorial integrity, the activities of public authorities.

Consistently examining the historical aspect of criminal responsibility of officials and officials since the time of Kiiivska Rus, the article reveals the formation of the institute of official negligence in the legislation.

One of the most important aspects of the article is the formulation of the problem of the guilt form when committing official negligence.

The author argues that it is necessary to turn to the positive experience of the investigation of criminal responsibility for official negligence of previous years in order to improve it in the current conditions of the development of the rule of law of Ukraine.

Considerable attention is given in the article to the analysis of the normative consolidation of official negligence in the criminal legislation of the Soviet period. It is stated that in the first Criminal Codes, along with the progressive ideas on the description of the objective side of the crime, including the formulation of the material composition of the crime with a list of alternative consequences, there is no guilt which is a sign of the crime at all.

The author suggests, based on the doctrinal provisions of the Ukrainian criminal law science, to audit the composition of official negligence in the criminal law.

Key words: genesis, formation, development, criminal liability, official negligence.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).442](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).442)

І. Л. Желтобрюх
orcid.org/0000-0001-8062-1744
кандидат юридичних наук, суддя
Верховного Суду

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Постановка проблеми та завдання дослідження. Збагачення вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство правовими інструментами протидії зловживанню процесуальними правами й іншим процесуальним правопорушенням, які не мають вітчизняних аналогів, утілених у положення законодавства про адміністративне судочинство та дієвість яких засвідчується тривалим і успішним досвідом їх застосування, може бути досягнуто лише за допомогою звернення до відповідного закордонного досвіду та виокремлення оптимальних напрямів його запозичення. Недостатня увага наукового співтовариства до іноземного досвіду правового регулювання питань процесуального примусу призводить до сповільнення розвитку науки про адміністративне судочинство та значного резерву невикористаних можливостей щодо вдосконалення вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство.

Аналіз джерел та виклад основних положень дослідження. Насамперед висвітливо арсенал заходів процесуального примусу та підстави для їх застосування, що відображені в закродонних нормативно-правових документах і прецедентному праві.

Розпочнемо виконання зазначеного завдання з ознайомлення з особливостями застосування процесуального штрафу до сторін у справі, зокрема до суб'єктів владних повноважень.

Передусім звернемо увагу на те, що в Німеччині неявка сторони справи на обов'язковий виклик суду на судове засідання загрожує їй попередженням про накладення адміністративного штрафу. Неявка з явно неповажних причин або повторна неявка слугує підставою для накладення адміністративного штрафу ухвалою суду на сторону справи. Водночас, якщо стороною справи є суб'єкт господарювання або громадське об'єднання, адміністративний штраф застосовується до їхнього постійного представника, визначеного установчими документами або законом. Суб'єкта владних повноважень суд може зобов'язати замінити уповноваженого публічного службовця (ст. 95 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини) [1].

Подібними до вищевикладених є положення законодавства Польщі, згідно з якими невиконання

суб'єктом владних повноважень обов'язків, пов'язаних із пересиланням скарги позивача на його рішення, дії чи бездіяльність разом із належним чином упорядкованими матеріалами справи та запереченням проти позову призводить до застосування до нього на вимогу позивача штрафу в сумі, що не перевищує десятикратного розміру посадового окладу в державному секторі економіки (ч. 1 ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) Польщі). Навіть більше, якщо незалежно від застосування заходів стягнення суб'єкт владних повноважень не переслав скаргу разом із належним чином упорядкованими матеріалами справи та запереченням проти позову до адміністративного суду, суд може вирішити питання про правомірність рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень за відомостями і доказами, наданими позивачем, якщо вони без розумного сумніву дають достатнє уявлення про фактичний і правовий контекст (ч. 2 ст. 55 КАС Польщі) [2]. Крім того, за таких обставин судова колегія або голова суду повідомляє вищий орган суб'єкта владних повноважень для вжиття дисциплінарних заходів (ч. 3 ст. 55 КАС Польщі) [2].

Принагідно зауважимо для можливості зіставлення сум процесуальних штрафів за вітчизняним і європейським законодавством, що відповідно до ст. R741–12 Кодексу адміністративного судочинства Франції, на особу, яка звернеться до суду з явно необґрунтованою заявою, суддя може накласти штраф, сума якого не може перевищувати 3 000 євро [3]. Для порівняння, зловживання процесуальними правами за законодавством Австрії про адміністративне судочинство може каратися штрафом у розмірі до 726 євро [4, с. 13].

Осмысливши наведене, зазначимо, що представляють значний науковий інтерес практики висловлення попередження про накладення адміністративного штрафу, застосування заходів процесуального примусу за неявку в судові засідання та можливість суду порушити питання про заміну представника суб'єкта владних повноважень.

Поруч зі штрафом, за невиконання або недобросовісне виконання процесуальних обов'язків, зловживання процесуальними правами та створення протиправних перешкод у здійсненні судочинства в закордонних країнах застосовується

низка незнайомих вітчизняній правовій системі заходів процесуального примусу або інших заходів подібного спрямування.

Так, за змістом ч. 1 ст. 62 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) Німеччини, яка, відповідно до ст. 64 Судового адміністративного процесуального кодексу Німеччини, поширюється на адміністративне судочинство [1], якщо питання про права й обов'язки у спірних правовідносинах може бути вирішено лише щодо всіх їх учасників або якщо з інших причин залучення до справи всіх учасників правовідносин є необхідним, сторони справи, які порушують процесуальні правила, уважаються належним чином представленими іншими учасниками справи, які дотримуються процесуальних правил [5].

Крім того, за підсумками дослідження практики застосування процесуальних санкцій американськими судами І. Лісфільд навела перелік тих із них, що застосовуються найчастіше, який включає:

- попередження або публічний осуд;
- попереднє застереження;
- примусове направлення на навчальний курс або підвищення кваліфікації понад установлений законодавством час;
- обов'язкове одноразове безоплатне представництво інтересів особи (mandatory pro bono representation);
- порушення перед органами адвокатського або іншого самоврядування питання про дисциплінарну відповідальність;
- заборона представнику продовжувати ведення справи (дискваліфікація);
- залишення процесуального документа без розгляду;
- обмеження доступу до суду на майбутнє;
- перерозподіл судових витрат незалежно від підсумків справи;
- процесуальний штраф;
- компенсація наслідків правопорушення на користь іншого учасника справи [6].

Отже, виникає необхідність поглибити розуміння та визначити доцільність збагачення вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство такими заходами процесуального примусу, що застосовуються до сторін у справі, як попередження або публічний осуд, попереднє застереження, обмеження доступу до суду на майбутнє та компенсація наслідків правопорушення на користь іншого учасника справи.

Решта з вищенаведених заходів процесуального примусу стосуються виключно професійних представників сторін у справі. Наприклад, за матеріалами дослідження Д. Річмонда, широко практикується застосування або навчально-виховних санкцій за зловживання процесуальними правами й інші процесуальні правопорушення, спрямова-

них на забезпечення більш глибокого засвоєння теоретичних знань у галузі права, морально-етичних засад поведінки чи інших аспектів, яким, як впливає із вчиненого процесуального правопорушення, учасником судочинства має бути приділена додаткова увага. Ознайомившись з аналітичними напрацюваннями Д. Річмонда, присвяченими альтернативним процесуальним санкціям, наведемо декілька прикладів процесуальних правопорушень та відповідних ним санкцій:

– виявлення незнання норм матеріального або процесуального права, нез'явлення без поважних причин на підготовче судове засідання, запізнення на судові засідання, неспроможність своєчасно відреагувати на пропозицію щодо мирного врегулювання та забезпечити явку свідка на судові засідання, висловлення повторюваних і необґрунтованих заперечень під час судового засідання – примусове направлення на загальний курс або курс підвищення кваліфікації з основ судочинства та/або матеріального права в певній галузі асоціації адвокатів і одноразове викладання цього курсу або без такого;

– порушення правил етичної поведінки – відвідання занять із правил етики у професійній діяльності адвоката; зобов'язання опублікувати в науковому фаховому виданні статтю про правила адвокатської етики у змагальному судовому процесі, передумови їх запровадження та правові й загальні практичні наслідки їх недотримання і подати її копію до суду; зобов'язання щоденно протягом декількох тижнів влаштовувати спільні зустрічі за обідом із процесуальним опонентом, з яким мали місце взаємні безглузді й образливі нецензурні висловлювання представників сторін, спричинені особистими неприязними стосунками [7, с. 209–210, 229].

Навчально-виховна процесуальна санкція може застосовуватись як доповнення до інших процесуальних санкцій або слугувати альтернативною їм (наприклад, суд може запропонувати учаснику судочинства сплатити процесуальний штраф або відвідати певну кількість годин навчального курсу з того чи іншого питання) [7, с. 211].

Повертаючись до дослідження заходів процесуального примусу, що можуть застосовуватись до сторін у справі, розкриємо зміст та підстави застосування попереднього застереження й обмеження доступу до суду на майбутнє. Зважаючи на те, що ці заходи процесуального примусу застосовуються у країнах загального права, переважно за допущення зловживання процесуальними правами, схилиємось до думки про доречність передусім відображення закордонного правового матеріалу, пов'язаного із цим процесуальним явищем.

Так, загальноновизнаним постулатом загального права, що стосується судочинства, є визнання невід'ємного повноваження судів розробляти

та накладати санкції за допущення учасниками судочинства процесуальних правопорушень, оскільки покладення на суди здійснення правосуддя супроводжується повноваженнями примусово забезпечувати встановлений процесуальними правилами порядок здійснення правосуддя. Суди, виходячи з їхнього призначення, мають захищати належний порядок судочинства, накладаючи санкції у відповідь на деструктивні процесуальні практики. Водночас вроджена влада судів не дозволяє їм діяти всупереч нормативно-правовим актам, що вичерпно регулюють певне питання або явно виражають волю законодавця обмежити внутрішню владу судів (постанова Першого підрозділу Апеляційного суду штату Вашингтон від 5 вересня 2000 р. у справі «Штат Вашингтон проти S. H.») [8]. За положеннями процесуального законодавства Сполучених Штатів Америки (далі – США), представник сторони у справі або сторона, яка веде справу самостійно, підписанням процесуального документа засвідчує перед судом те, що відповідно до відомих їм обставин:

- документ не подається з неналежною метою, як-от завідомо необґрунтоване судове переслідування опонента, затягування розгляду справи, невиправдане збільшення судових витрат тощо;

- вимоги та їх правове обґрунтування узгоджуються з положеннями законодавства та їх усталеним судовим тлумаченням чи супроводжуються аргументованою позицією про перегляд їх судового тлумачення;

- твердження щодо фактів обґрунтовуються наявними доказами або матимуть доказове підтвердження, за умови витребування відповідних доказів судом за заявою сторони;

- правильність заперечень тих чи інших фактів підтверджується доказами або необізнаністю, незважаючи на розумну обачність, із відповідними обставинами (ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9].

Прикладами зловживання процесуальними правами, що трапляються під час ознайомлення із прецедентним правом судів США, є, зокрема: 1) спроба штучним шляхом позбавити компетентний суд юрисдикції над справою; 2) подання явно необґрунтованих позовів або позовів, що виявляють легковажність позивача; 3) пригнічення процесуального опонента шляхом здійснення кроків для затягування розгляду справи або іншими способами тиску (постанова Верховного Суду США від 6 липня 1991 р. у справі «Чемберс проти Корпорації «Наско»» № 90–256) [10].

Аналіз аналітично-довідкових видань, присвячених законодавству та судовій практиці Сполученого Королівства, дозволяє стверджувати, що поведінкою сторони у справі або її представника, яка свідчить про зловживання ними судо-

вими процедурами, може бути спроба домогтись повторного судового розгляду питання, яке було остаточно вирішене належним чином; цілеспрямоване помилкове звернення до адміністративного суду зі справою, підвідомчою іншим судам; ініціювання судового провадження після затримки, яка не має поважних причин; систематичне порушення процесуальних правил або судових вказівок; звернення до суду, що є явно необґрунтованим, легковажним або таким, що має ознаки зловмисного судового переслідування. Зокрема, зловживання судовими процедурами було констатоване за таких обставин:

- позивач звернувся з терміною адміністративною справою, однак невиправдано утримував інформацію або неповною мірою чи надмірно заплутано розкрив факти, необхідні для вирішення справи;

- позивач подав прохання про термінове призупинення виконання судового рішення, винесеного три роки тому;

- представник позивача зазначав психічний розлад сторони справи, зокрема говорив про її схильність до самовбивства, тоді як надана ними ж медична документація свідчить про протилежне [11, с. 60, 73].

Примітним є також те, що в деяких випадках суд може поновити або продовжити процесуальний строк лише за умови, що сторона справи, яка вчинила або вчинить процесуальну дію із пропусченням строку, компенсує опоненту спричинені цим судові витрати [11, с. 81].

Досліджуючи санкції за зловживання процесуальними правами та тим самим продовжуючи опрацювання питань заходів процесуального примусу, насамперед звернемося до Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства. За їхніми положеннями, суд несе відповідальність за належне використання судових процедур та має не допускати зловживання ними. Якщо сторона справи, її представник або інший учасник справи діятиме неприйнятним чином, суд може:

- залишити заяву без розгляду;

- розподілити судові витрати так, щоби відповідний учасник, зокрема одна зі сторін, справи покрити судові витрати опонента незалежно від того, на чю користь ухвалене судове рішення, або зменшити чи позбавити учасника справи права на відшкодування судових витрат;

- за заявою сторони справи або за власною ініціативою зобов'язати представника сторони справи або представника її опонента покрити її необґрунтовані витрати на ведення справи (wasted costs order), якщо представник діяв неправильно, нерозумно чи необачливо, що спричинило для сторони справи витрати, які не були неминучими чи необхідними;

– повідомити про вчинення професійним представником дисциплінарного правопорушення органам адвокатського самоврядування або іншим відповідним саморегульвним організаціям;

– видати цивільний обмежувальний припис (civil restraint order) за подання явно необґрунтованих заяв, який може бути одним із таких різновидів: обмежений – забороняє подавати заяви чи клопотання під час подальшого судового провадження, у рамках якого було допущено зловживання судовими процедурами, до одержання окремого дозволу судді; розширений – забороняє подавати заяви чи клопотання до суду, який видав цивільний обмежувальний припис, до одержання окремого дозволу цього суду; загальний – забороняє подавати заяви чи клопотання до будь-якого суду, який є судом тієї самої або нижчої інстанції, за той суд, який видав цивільний обмежувальний припис, до одержання окремого дозволу цього суду (ч. 2 ст. 3.4, п. “b” ч. 1 ст. 23.12, ст. 46.8 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [12].

Також у країнах загального права практикується винесення попереднього застереження (pre filing injunction), підставою для чого є те, що мають місце підстави припускати допущення зловживання стороною у справі процесуальними правами, та вимагає від цієї сторони окремо обґрунтувати відсутність зловживання стороною процесуальними правами під час учинення нею відповідних процесуальних дій (п. 3 ч. “с” ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9]. Розглядаючи питання про винесення попереднього застереження, суд урахує:

– попередню процесуальну поведінку сторони, зокрема допущення нею раніше легковажності, деструктивного спрямування в позовах, наявність дублюючих процесуальних документів, спроб перешкоджання розгляду справи, зловмисного завищення судових витрат тощо;

– передумови для звернення до суду;

– представництво сторони професійним юристом [13, с. 9–10].

Якщо з урахуванням вищезазначеного суд вважає, що існує достатньо підстав вважати, що особа систематично зловживає процесуальними правами, суд може накласти на неї заборону вчиняти відповідні процесуальні дії (наприклад, повторно звертатись із позовом, який не був задоволений із матеріально-правових підстав, після чого був поданий ще кілька разів та відхилений через преклюзію повторного звернення до суду) [13, с. 9–10].

Підсумувавши вищенаведене, констатуємо, корисними для вітчизняного адміністративного судочинства можуть бути обмежувальний припис, попереднє застереження та можливість за заявою сторони справи або за ініціативою суду

зобов’язати представника сторони справи або представника її опонента покрити її необґрунтовані витрати на ведення справи.

Висвітливши заходи процесуального примусу та підстави їх застосування в закордонних країнах, вважаємо за доцільне відобразити деякі процедурні аспекти застосування заходів процесуального примусу.

Насамперед слід вказати на те, що загально-визнаними вимогами, яких належить дотримуватись, обираючи конкретний захід процесуального примусу, є його пропорційність та дієвість. Процесуальна санкція має бути пропорційною правопорушенню, а ті з них, що є найбільш суворими, наприклад, залишення позову без розгляду, можуть застосовуватись лише за умови, що учасник судочинства виявив зловмисність або завдав правопорушенням конкретної шкоди [6]. Не менш важливим є те, що санкція має чинити довготривалий та докорінний ефект (постанова Федерального суду США Східного району Пенсильванії від 29 жовтня 2009 р. у справі «Хагінс проти Школи району Коаствіль») [14]. Санкція має бути достатньою для того, щоб чинити стримуючий та компенсаційний ефект (п. 4 ч. “с” ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9]. Під час визначення різновиду та розміру процесуальної санкції суд має врахувати:

– добросовісність або зловмисність правопорушника;

– ступінь цілеспрямованості, зловмисності, недбалості або легковажності;

– наявність спеціальних знань та професійних навичок, досвід правопорушника;

– попередню історію застосування санкцій до правопорушника;

– природу й обсяг шкоди, якої зазнав процесуальний опонент унаслідок правопорушення, та можливість її компенсації;

– вплив санкції на правопорушника, зокрема його здатність сплатити процесуальний штраф;

– тягар, покладений процесуальним правопорушенням на суд, зокрема втрати робочого часу суддів та судові витрати;

– учинення потерпілою стороною дій, спрямованих на зменшення наслідків правопорушення;

– провокування потерпілою стороною правопорушника [6].

Водночас відшкодування судових витрат має бути суто компенсаторним, не каральним заходом, та має обмежуватись втратами, фактично понесеними як прямиий наслідок процесуального правопорушення. Уся сума судових витрат може бути охоплена у випадках, коли має місце, наприклад, недобросовісний позов, з яким пов’язане все судове провадження (постанова Верховного Суду США від 18 квітня 2018 р. у справі “Goodyear Tire & Rubber Co. проти Хайгера») [15].

До того ж процесуальна санкція може бути накладена виключно за належною правовою процедурою, що передбачає завчасне повідомлення стверджуваного правопорушника про можливе накладення на нього санкції, їх конкретний різновид та розмір, а також підстави для цього (постанова Федерального апеляційного суду п'ятого округу США від 5 червня 1998 р. «Дейлі проти Vought Aircraft») [16]. Також під час визначення процедури враховуються: 1) ступінь суворості санкції, яка може бути накладена; 2) ризик помилкового накладення санкції; 3) інтереси системи правосуддя, зокрема грошовий і адміністративний тягар, який покладатиметься на суди під час розгляду питання про накладення санкції; 4) чи накладення санкції ініційоване іншим учасником справи або самим судом; 5) необхідність встановлення фактів для справедливого рішення, зокрема перевірки добросовісності правопорушника; 6) спрямування санкції лише на представника сторони у справі або ще й на сторону у справі [6].

Окремі аспекти процедури застосування заходів процесуального примусу закріплює ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США. Зокрема йдеться про те, що санкції за зловживання процесуальними правами накладаються за ініціативою суду або за заявою сторони у справі. Ініціатор накладення санкцій за зловживання процесуальними правами насамперед має спрямувати документ, у якому порушується це питання, відповідній стороні. Після одержання документа про можливе накладення санкцій сторона має 21 день для усунення порушення шляхом відкликання документа без будь-яких несприятливих наслідків для себе. Якщо документ у цей строк відкликаний не був, питання про накладення санкцій за зловживання процесуальними правами розглядає суд (ч. «b» ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9].

Примітним також є те, що санкція може бути накладена на сторону у справі, її представника та юридичну фірму представника. За винятком виключних обставин, юридична фірма несе відповідальність за порушення процесуальних правил її працівником разом із ним (п. 1 ч. «c» ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9].

Крім того, належна правова процедура під час вирішення питання про застосування заходів процесуального примусу у Сполучених Штатах забезпечується тим, що судові рішення про застосування процесуальної санкції має містити докладне описання правопорушення й обґрунтування виду та розміру санкції, що застосовується (п. 6 ч. «c» ст. 11 Федеральних правил цивільного судочинства США) [9].

Взявши до уваги вищевикладене, вважаємо, що позитивним досвідом для України можуть бути: надання сторонам у справі пільгового

періоду для виправлення процесуального правопорушення, якщо воно було виявлено іншою стороною; положення про засади обрання конкретних заходів процесуального примусу, а також те, що судові рішення про застосування процесуальної санкції має містити докладне описання правопорушення й обґрунтування виду та розміру санкції, що застосовується.

На завершення дослідження аспектів процедури застосування заходів процесуального примусу зазначимо, що за законодавством Сполученого Королівства встановлюється право сторони у справі, яка зазнала цих заходів, звертатись із клопотанням про їх зняття. Ідеться про те, що коли сторона справи не спромоглась виконати процесуальний обов'язок, встановлений законом, практичними рекомендаціями або судовим рішенням, застосована до сторони справи санкція залишається чинною, якщо сторона справи не подала клопотання про зняття санкції. Якщо санкцією є сплата грошових коштів, зняття санкції можливе лише як наслідок оскарження відповідного судового рішення. Якщо санкція вимагає від сторони справи вчинення певних дій у визначений строк, це може бути відстрочено за погодженням сторін на строк, не більший 28 днів, якщо це не спричинить відкладення слухання справи (ст. 3.8 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [12]. Розглядається клопотання про зняття санкцій з урахуванням усіх обставин справи, зокрема засад справедливості та потреби забезпечити ефективно й економічне правосуддя, а також спонукати до дотримання процесуальних правил (ст. 3.9 Правил цивільного судочинства Сполученого Королівства) [12]. Ухвалюючи рішення з цього питання, суд має взяти до уваги:

- серйозність та значущість неналежного виконання процесуальних правил стороною справи (якщо воно значно не ускладнило судові провадження, суд може зняти санкцію);

- причини порушення процесуальних правил (якщо причина порушення є поважною, суд схилитиметься до зняття санкції, однак невиправдане пропущення процесуальних строків такою причиною не вважається);

- усі обставини справи, насамперед ті з них, які визначають необхідну швидкість судового провадження, вартість судових процедур у конкретній справі тощо (постанова Цивільної палати Апеляційного суду Англії та Уельсу від 27 листопада 2013 р. у справі «Мітчел проти News Group Newspapers Ltd») [17].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок. Підбиваючи підсумки дослідження закордонних практик протидії зловживанню процесуальними правами й іншим процесуальним правопорушенням сторін

в адміністративних справах за допомогою заходів процесуального примусу, насамперед зазначимо, що для вдосконалення законодавства України про адміністративне судочинство в цій частині значний інтерес представляють положення національного законодавства закордонних країн щодо висловлення попередження про накладення адміністративного штрафу, застосування заходів процесуального примусу за неявку на судові засідання та можливість суду порушити питання про заміну представника суб'єкта владних повноважень. Також представляє значний інтерес запозичення декількох заходів процесуального примусу, з-поміж яких попередження або публічний осуд, попереднє застереження, обмеження доступу до суду на майбутнє та компенсація наслідків правопорушення на користь іншого учасника справи. Крім того, корисними для вітчизняного адміністративного судочинства можуть бути обмежувальний припис, попереднє застереження та можливість за заявою сторони справи або за ініціативою суду зобов'язати представника сторони справи або представника її опонента покрити її необґрунтовані витрати на ведення справи. Також позитивним досвідом для України можуть бути: надання сторонам у справі пільгового періоду для виправлення процесуального правопорушення, якщо воно було виявлено іншою стороною; положення про засади обрання конкретних заходів процесуального примусу, а також те, що судові рішення про застосування процесуальної санкції має містити докладне описання правопорушення й обґрунтування виду та розміру санкції, що застосовується.

Основою для подальшого вдосконалення вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства може слугувати особливий порядок зняття наслідків застосування до сторони заходів процесуального примусу, відповідно до якого під час вирішення питання про це враховуються: серйозність та значущість неналежного виконання процесуальних правил стороною справи (якщо воно значно не ускладнило судові провадження, суд може зняти санкцію); причини порушення процесуальних правил (якщо причина порушення є поважною, суд схилитиметься до зняття санкції, але не виправдане пропущення процесуальних строків такою причиною не вважається); усі інші обставини справи, насамперед ті з них, які визначають необхідну швидкість судового провадження, вартість судових процедур у конкретній справі тощо.

Література

1. Code of Administrative Court Procedure: Federal Republic of Germany Statute of 19 March 1991. Status as of 22 December 2010. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#50>.

2. Law on Proceedings Before Administrative Courts : Statute of Poland of 30 August 2002 № 1302, as amended by: Dziennik Ustaw of 2018, item 1467. *Administrative Justice in Poland. Legislative Acts* : 5th edition / Supreme Administrative Court of Poland. Inowrocław : POZKAL Printing House, 2018. P. 37–153.

3. Code of Administrative Justice : Statute of France of 4 May 2000. Status as of 11 November 2013. URL: https://www.legislationline.org/download/id/4503/file/France_code_of_administrative_justice_as_of_07.2013_fr.pdf.

4. Administrative Justice in Europe – Report for Austria : Questionnaire related the administration control list and typology in the 25 Member States of the European Union. URL: https://www.legislationline.org/download/id/5273/file/Austria_Administrative-Justice_Report_en.pdf.

5. Code of Civil Procedure : Federal Republic of Germany Statute of 5 December 2005. Status as of 10 October 2013. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_zpo/englisch_zpo.html.

6. Leesfield I. The Proper Use of Sanctions in Litigation- The Overlooked Weapon in Today's Atmosphere. *Maryland trial lawyers association annual convention* (Baltimore, Maryland, December 2, 2000). URL: <https://www.leesfield.com/the-proper-use-of-sanctions-in-litigation-the-overlooked-weapon.html>.

7. Richmond D. Alternative Sanctions in Litigation. *New Mexico Law Review*. 2017. № 209. P. 206–249. URL: <https://digitalrepository.unm.edu/nmlr/vol47/iss2/2>.

8. The Court of Appeals of Washington, Division One, State v. S. H., 5 September 2000, 102 Wn. App. 468. URL: <https://casetext.com/case/state-v-sh-3>.

9. United States Federal Rules of Civil Procedure : Rule 11 “Signing Pleadings, Motions, and Other Papers; Representations to the Court; Sanctions”. URL: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_11.

10. U. S. Supreme Court, Chambers v. Nasco, Inc., 6 June 1991, № 90–256. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/501/32/>.

11. Judiciary for England and Wales. The Administrative Court Judicial Review Guide 2018. URL: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2018/11/Admin_Court_JRG_2018_content_v3_web.pdf.

12. United Kingdom Civil Procedure Rules of 1998 № 3132. Status of 28 November 2019. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules>.

13. Holloman E., Hall J. Frivolous and Bad Faith Claims: Defense Strategies in Employment Litigation : A Lexis Practice Advisor Practice Note. 17 p.

14. United States District Court, E. D. Pennsylvania, Huggins v. Coatesville Area School District, 29 October 2009, № № 07–4917, 09–1309. URL: <https://casetext.com/case/huggins-v-coatesville-area-school-district-4>.

15. United States Supreme Court, Goodyear Tire & Rubber Co. v. Haeger, 18 April 2017, № 15–1406. URL: https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1406_db8e.pdf.

16. United States Court of Appeals, Fifth Circuit, Dailey v. Vought Aircraft, 5 June 1998, 141 F.3d 224. URL: <https://casetext.com/case/dailey-v-vought-aircraft-company>.

17. England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Mitchell M.P. v. News Group Newspapers Ltd (CA), 27 November 2013, EWCA Civ 1537. URL: <https://www.5rb.com/case/mitchell-mp-v-news-group-newspapers-ltd-ca/>.

Анотація

Желтобрюх І. Л. Зарубіжний досвід застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві. – Стаття.

Досліджуються зарубіжні практики протидії зловживанню процесуальними правами й іншим процесуальним правопорушенням за допомогою заходів процесуального примусу. За підсумками дослідження обґрунтовується висновок про те, що для вдосконалення законодавства України про адміністративне судочинство в цій частині значний інтерес представляють положення національного законодавства закордонних країн щодо висловлення попередження про накладення адміністративного штрафу, застосування заходів процесуального примусу за неявку на судові засідання та можливість суду порушити питання про заміну представника суб'єкта владних повноважень. Також розумним кроком є запозичення декількох заходів процесуального примусу, з-поміж яких попередження або публічний осуд, попереднє застереження, обмеження доступу до суду на майбутнє та компенсація наслідків правопорушення на користь іншого учасника справи. Крім того, корисними для вітчизняного адміністративного судочинства можуть бути обмежувальний припис, попереднє застереження та можливість за заявою сторони справи або за ініціативою суду зобов'язати представника сторони справи або представника її опонента покрити її необґрунтовані витрати на ведення справи. До того ж позитивним досвідом для України можуть бути: надання сторонам у справі пільгового періоду для виправлення процесуального правопорушення, якщо воно було виявлено іншою стороною; положення про засади обрання конкретних заходів процесуального примусу, а також те, що судові рішення про застосування процесуальної санкції має містити докладне описання правопорушення й обґрунтування виду та розміру санкції, що застосовується.

Основою для подальшого вдосконалення вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства може слугувати особливий порядок зняття наслідків застосування до сторони заходів процесуального примусу, відповідно до якого під час вирішення питання про це враховуються: серйозність і значущість неналежного виконання процесуальних правил стороною справи (якщо воно значно не ускладнило судові провадження, суд може зняти санкцію); причини порушення процесуальних правил (якщо причина порушення є поважною, суд схилиться до зняття санкції, але невиправдане пропущення процесуальних строків такою причиною не вважається); усі інші обставини справи, насамперед ті з них, які визначають необхід-

ну швидкість судового провадження, вартість судових процедур у конкретній справі тощо.

Ключові слова: адміністративне судочинство, зарубіжний досвід застосування заходів процесуального примусу, процесуальний штраф, процедура застосування заходів процесуального примусу.

Summary

Zheltobriukh I. L. Foreign experience as to imposing procedural sanctions on parties in administrative proceedings. – Article.

The article touches on foreign practices of counteracting abuse of procedural rights and other procedural offenses through procedural sanctions. In particular, it is argued that in order to improve the administrative proceedings legislation of Ukraine in this part of considerable interest are foreign legislative provisions concerning: warning of imposition of a procedural fine, the imposition of procedural sanctions non-attendance of court session and the entitlement of courts to order a replacement of a representative of public authority. It is considered a reasonable step to implement several kinds of procedural sanctions, including an official warning or a public condemnation, pre-filing injunction, civil restraint order and a wasted costs order or a reimbursement of consequences of the offense for a victim-party (for instance, through placing an obligation on a representative of a party to a case or a representative of his/her opponent to cover his/her losses resulting from the procedural misconduct). In addition, it is deemed to be a useful experience for Ukraine: to provide parties with a grace period to remedy a procedural offense if it has been discovered by the other party; to introduce and adhere to principles for selecting procedural sanctions; to ensure that a decision on imposition of a procedural sanction has a detailed description of the offense and justification of the type and amount of the sanction imposed.

The basis for the further improvement of the Ukrainian administrative proceedings legislation may also encompass a special procedure for lifting the consequences an imposed procedural sanction. While arriving at a decision on this issue it would be necessary to take into account: the seriousness and implications of procedural misconduct by the party of the case (assuming an offence has not substantially complicated the court proceedings, a sanction could be lifted); reasons for abuse of procedural rules (if a party acted in good faith (with a good reason) a sanction could be lifted); and some other circumstances.

Key words: administrative proceedings, foreign experience of imposing procedural sanctions, procedural fine, procedure for imposition of procedural sanctions.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).443](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).443)**В. А. Капличний***orcid.org/0000-0002-5798-945X**здобувач відділу публічного права**Науково-дослідного інституту публічного права*

НЕДОЛІКИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ФІЗИЧНУ КУЛЬТУРУ І СПОРТ»

Сучасні реалії та виклики сьогодення зобов'язують державотворця дещо в іншому векторі поглянути на необхідність захисту здоров'я населення. Маємо на увазі саме розвиток соціально-культурної сфери, напрямом якої є спорт. Сьогодні однією з головних проблем є погіршення фізичного здоров'я населення, апатія до фізичного навантаження, постійна зайнятість і брак часу на власне здоров'я, небажання витратити фізичні сили й час на власне здоров'я. Усе це є негативними чинниками, що згубно впливають на рівень здоров'я нації, її рухову активність, зниження рівня зацікавленості та спортивної освіченості підростаючого покоління, збільшення чисельності хворих і, відповідно, зниження здорової частини населення, розвиток і розширення видів хвороб тощо.

Одним із дієвих кроків на шляху до вирішення означених проблем є саме ефективна та результативна робота нормотворця. Наявність дієвої системи нормативно-правових актів є запорукою збалансованого розвитку всіх сфер і галузей життєдіяльності населення. Утім, незважаючи на писані закони юридичної техніки, усе ж таки варто констатувати наявність у правовому полі прогалин і колізій у законодавстві або й узагалі відсутність норм, які б урегулювали ту чи іншу групу суспільних відносин у сфері спорту. Нині нашим завданням є дослідження системи нормативно-правових актів, якими врегульовуються відносини в досліджуваній нами сфері, і внесення можливих пропозицій щодо вдосконалення окремих її норм.

Науковці у сфері спорту неоднозначно підходять до визначення основ нормативно-правового регулювання у сфері спорту. Здебільшого їхня наукова позиція виходить із того, що вони виокремлюють за певними ознаками не просто сферу спорту, а самостійну галузь спортивного права.

Р. Чередник, будучи прибічником теорії спортивного права, стверджує, що правове регулювання у сфері спорту має низку особливостей, що зумовлені як предметом, себто доволі широким колом суспільних відносин, які виникають у сфері спорту, так і переважаючим методом – диспозитивним. Регулювання у сфері спорту здійснюється великим за обсягом і значною мірою неупорядкованим масивом правового матеріалу, який охо-

плює як національне, так і міжнародне законодавство. У цьому контексті вельми змістовною є концепція «soft law», що активно застосовується для правового регулювання суспільних відносин у сфері спорту в багатьох країнах світу. Також перспективним з погляду визначення перспектив правового регулювання у сфері спорту та шляхів удосконалення законодавства є розгляд доцільності прийняття Спортивного кодексу України (за аналогією Спортивного кодексу Франції [1] – правового акта, що регулює суспільні відносини у сфері спорту в цій країні)[2, с. 561]. Утім з пропозицією щодо доцільності прийняття Спортивного кодексу України дуже важко погодитися. По-перше, виникає питання, до якої галузі права буде належати виокремлена автором галузь спортивного права? До публічного чи приватного? Однозначну відповідь на це питання надати не можна, адже, відповідно до норм чинного Закону України «Про фізичну культуру і спорт», у сфері спорту є відносини, які врегульовуються приватним правом, а є відносини, які врегульовуються публічним правом. По-друге, вважаємо недоречним бездумне «плодіння» усіляких кодифікованих актів, що пропонують прийняти, особливо коли мова йде про неможливість поєднання в одному кодексі норм, які належать до різних галузей права. Убачається за можливе все ж таки звертатися до кодифікованих (наприклад, Кодекс законів про працю, Цивільний кодекс України тощо) чи законодавчих актів з того чи іншого питання.

Цікаве, на нашу думку, визначення поняття «фізкультурно-спортивне законодавство» надає І. Рибчич – як міжгалузевий за природою нормативно-правовий комплекс норм, призначений регулювати специфічну сферу суспільних відносин, що виникають у процесі організації та здійснення спортивної й фізкультурної діяльності, а також щодо реалізації в цій сфері політики органами публічної влади України [3, с. 8]. І. Рибчич відходить від єдиного розуміння галузі спортивного права, на рівні із законодавцем поєднує сферу, яка сприяє фізичному розвитку особи у сфері фізичної культури та спорту.

О. Завальнюк, поширюючи теорію спортивного права, розглядає законодавство про фізичну культуру і спорт в Україні як комплексну й значну за обсягом частину законодавства України,

що включає норми конституційного, цивільного, трудового, міжнародного права, норми адміністративного, господарського, процесуального податкового права, які стосуються державного управління в галузі спорту. Також науковець акцентує увагу, що система національного законодавства в галузі спорту є досить громіздкою, розгалуженою та недостатньо ефективною [4, с. 135, с. 139].

М. Ткалич, досліджуючи законодавство у сфері спорту, указує на його застарілість і невідповідність потребам сучасного спорту й суспільства. Відповідно, пропонує доповнити Закон України «Про фізичну культуру і спорт» такими поняттями, як «професійна спортивна ліга», «професійні спортивні змагання», «професійний спортивний клуб», «спортивний агент», «спортивна санкція», «організатор спортивного змагання», а також нормами, що врегулюють питання професійного спорту на законодавчому рівні, які фактично не врегульовані [5].

Багато західних спеціалістів справедливо вважають, що правове регулювання спорту є однією зі складних і важливих проблем. Потрібно створити в ньому таку систему правових відносин, яка не лише задовольняла б суб'єктів, а й сприяла зростанню майстерності спортсменів, залученню уваги ЗМІ, спонсорів, глядачів [6, с. 13; 7, с. 136].

Отже, вважаємо, що **нормативно-правове регулювання у сфері спорту – це система законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують суспільні відносини щодо організації та проведення спортивних заходів і змагань, забезпечення рухової активності людей різних вікових груп і фізичного стану під час їхнього дозвілля для зміцнення здоров'я, сприяють інформаційній обізнаності населення щодо зайнятості спортивною діяльністю.**

С. Нікітенко відзначає, що правовими нормами визначена організація роботи з популяризації фізичної культури і спорту серед населення (масове фізичного виховання, проведення навчально-тренувальних занять, спортивних змагань тощо), спорту високих досягнень, також регламентується діяльність спортивних організацій [7, с. 97]. Крім того, С. Нікітенко акцентує увагу на значенні актів органів місцевого самоврядування та колегіальних рішеннях громадських організацій у сфері спорту.

М. Пешин і Б. Бомановський поділяють систему нормативно-правових актів у сфері спорту на три групи: загальнодержавні акти (закони, акти Верховної Ради України, акти Президента України); акти суб'єктів виконавчої влади й акти муніципальних органів [8].

О. Алікова традиційно систему нормативно-правового регулювання у сфері спорту пропонує поділяти на законні й підзаконні акти, які

приймають державні органи [9, с. 211]. Ця позиція є класично та доцільною, однак, на нашу думку, необхідно доповнити її міжнародно-правовими актами у сфері спорту, які ратифікувала Україна.

Отже, **система нормативно-правових актів у сфері спорту, на нашу думку, поділяється на міжнародні акти; норми фундаментальні, які визначають пріоритетність зайняття спортом, різні види спортивної діяльності, популяризують спорт на міжнародній арені та сприяють спортивному процвітанню й досягненням у спорті, і норми спеціального законодавства, тобто система актів, які врегульовують відносини щодо особливостей зайняття певним видом спорту, визначають та організують порядок здійснення спортивної діяльності.**

Статтею 2 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» визначено, що законодавство України про фізичну культуру і спорт базується на Конституції України і складається із цього Закону, відповідних міжнародних договорів України й інших нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини в цій сфері [10, ст. 2]. Отже, цей законодавчий акт за своїм характером є спеціальним і повинен урегульовувати суспільні відносини, що виникають у сфері спорту. Однак чинний Закон України «Про фізичну культуру і спорт» не відповідає реаліям сьогодення. Оскільки в Україні проводиться робота, спрямована на інтеграцію й адаптацію законодавства України до законодавства Європейського співтовариства, назріла нагальна потреба викласти вищезазначений Закон у новій редакції. Новий Закон України «Про фізичну культуру і спорт» має відобразити сучасні підходи до розвитку фізичної культури і спорту, клубної системи, забезпечення збірних команд України тощо [11, с. 13; 4, с. 138]. Також цим актом має бути закладено підвалини розуміння утвердження в суспільстві необхідності пропаганди здорового способу життя, залучення більш широких верств населення незалежно від віку і стану здоров'я, створення форм залучення молоді займатися своїм фізичним здоров'ям, а зайнятість молоді спортом буде запобігати вчиненню правопорушень у молодіжному й підлітковому середовищі, що як результат позитивно відобразиться на соціально-економічному розвитку України.

Саме тому на основі аналізу положень Закону України «Про фізичну культуру і спорт» хотілося б акцентувати увагу на наявних прогалинах і колізіях.

По-перше, базовими категоріями цього акта є фізична культура та спорт, а визначення поняття «спорт» включає ознаки фізичної культури. Так, у ст. 1 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» наведено визначення поняття «спорт», під яким законодавець пропонує розуміти діяльність

суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на виявлення й уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань і відповідної підготовки до них. Спорт має такі напрями: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, службово-прикладний і військово-прикладний спорт, спорт осіб з інвалідністю тощо [2, ст. 1].

У цьому разі ми маємо на увазі такі ознаки фізичної культури: 1) можливість участі суб'єктів фізичної культури в спорті. На нашу думку, це не є закономірним, адже суб'єкти фізичної культури та спорту є різними. Також головною ознакою фізичної культури є мета – забезпечення рухової активності фізичної особи й популяризація та вчинення заходів щодо здорового способу життя, тоді як головна мета спорту – це саме організація й проведення спортивних змагань, за результатами яких виявити й, відповідно, порівняти досягнення спортсменів; 2) суб'єктом спорту є спортсмен, тоді як суб'єктом фізичної культури є фізична особа, яка бажає бути здоровою; 3) головна ознака, яка відмежовує фізичну культуру від спорту, – систематичність (притаманна саме спорту). Отже, на нашу думку, необхідно уніфікувати поняття *спорт* і визначити його як *сферу соціально-культурної діяльності особи, яка спрямована на систематичну підготовку до спортивних змагань та участь у їх проведенні, ведення здорового способу життя, що сприятиме становленню фізично й психологічно здорової особистості*.

По-друге, статтею 5 Закону визначено перелік суб'єктів, які здійснюють державне управління у сфері спорту. Зокрема, їх поділено на: 1) державні органи (центральні й місцеві органи виконавчої влади) та 2) органи місцевого самоврядування. Водночас у ст. 6 визначено повноваження лише центральних органів виконавчої влади, при цьому ані повноважень місцевих органів виконавчої влади, ані повноважень органів місцевого самоврядування законодавець не визначив. Хоча, на наше переконання, в умовах децентралізації суб'єктами, які безпосередньо реалізують державну політику у сфері спорту, є саме місцеві органи публічної адміністрації, а також ці органи є найбільш наближеними до суб'єктів сфери спорту. Саме тому вважаємо за обов'язкове визначити повноваження місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в цьому Законі шляхом доповнення ст. 6-1 і ст. 6-2 такого змісту:

«Стаття 6-1 Повноваження місцевих органів виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту – розроблення та прийняття регіональних програм розвитку спорту, організація їх виконання;

– організація й проведення обласних і місцевих спортивних заходів;

– здійснення фінансування в межах програм розвитку фізичної культури і спорту;

– сприяння розвитку національних видів спорту, розвиток дитячо-юнацького спорту з метою створення умов для підготовки спортивних збірних команд, а також масового спорту;

– забезпечення діяльності регіональних центрів спортивної підготовки».

«Стаття 6-2 Повноваження органів місцевого самоврядування

1) розроблення, прийняття й реалізація місцевих програм розвитку фізичної культури і спорту;

2) інформування та популяризація фізичної культури і спорту серед різних груп населення;

3) організація проведення муніципальних офіційних фізкультурних заходів і спортивних заходів;

4) розроблення, прийняття й виконання календарних планів фізкультурних заходів і спортивних заходів муніципальних утворень;

5) сприяння розвитку діяльності суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, а також створення дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, центрів олімпійської підготовки тощо;

6) здійснення контролю й нагляду за дотриманням суб'єктами сфери фізичної культури і спорту порядку їхньої діяльності».

По-третє, розділ 2 Закону має назву «Суб'єкти сфери фізичної культури і спорту», де перераховані всі можливі організаційні форми участі особи (фізичної чи юридичної) у сфері спорту. Так, безпосередньо суб'єкти сфери фізичної культури і спорту можуть здійснювати свою діяльність як громадські організації; бути структурним елементом центрального органу виконавчої влади чи підприємства, установи, організації та їх об'єднання; фізична особа. Утім норми чинного законодавства не надають чіткого визначення спортивної організації, що, відповідно, ускладнює визначення правового статусу цього суб'єкта. Також у розділі 2 перераховані суб'єкти викладені хаотичному порядку, тобто немає відмежування суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, які діють як громадські організації, а які діють у складі підприємства, чи установи, чи органу центральної виконавчої влади.

По-четверте, ст. 18 Закону визначено можливість зайняття фізичною культурою та спортом колективами працівників певного підприємства, установи чи організації, що здійснюється з метою здійснення фізкультурно-оздоровчої діяльності за місцем роботи громадян. Такі колективи можуть бути осередками фізкультурно-спортивних товариств. Колективи фізичної культури можуть здійснювати фізкультурно-оздоровчу діяльність

за рахунок членських внесків, коштів власника відповідних підприємств, установ, організацій і/або коштів профспілкової організації відповідних підприємств, установ, організацій, отриманих від роботодавця на фізкультурно-оздоровчу діяльність відповідно до законодавства [10, ст. 18]. Закон навіть у ст. 28 визначає обов'язок керівників усебічно сприяти й заохочувати своїх працівників до зайняття масовим спортом. Проте нате пер варто відзначити, що більшість керівників підприємств, установ та організацій не зацікавлені в виділенні фінансування на розвиток закладів фізичної культури і спорту, які знаходяться на балансі, за можливості закривають і перепрофілюють їх, тим самим передаючи площі, зайняті під зайняття фізичною культурою і спортом, в оренду й отримуючи із цього фінансову вигоду. Саме тому ми пропонуємо на законодавчому рівні закріпити заборону керівникам підприємств, установ та організацій передавати в оренду, закривати чи перепрофілювати приміщення, які виділені під зайняття фізичною культурою та спортом, шляхом унесення доповнень до ст. 28 і доповнити цю норму ч. 3 такого змісту:

«Стаття 28

ч. 3 Керівники підприємств, установ та організацій зобов'язані вживати необхідні заходи для збереження інфраструктури фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання й відпочинку населення. Забороняється без законодавчого обґрунтування закриття й перепрофілювання зазначених закладів і структурних підрозділів».

По-п'яте, сфера фізичної культури і спорту є одним із пріоритетних напрямів гуманітарної політики держави. Спорт має велику кількість видів, а безпосередньо зайняття спортом передбачає використання певних спортивних споряджень, приладів, предметів тощо. Також однією з особливостей зайняття спортом є місце проведення спортивних занять. З положень Закону є очевидним різносторонність спорту та багатогранність можливостей особи, яка займається спортом. Разом із тим держава повинна не лише захищати право особи на зайняття фізичною культурою та спортом, а й забезпечувати безпечність зайняття цим видом діяльності. У цьому разі ми маємо на увазі законодавчо регламентовані засоби публічного адміністрування, які держава використовує у сфері спорту з метою захисту прав і законних інтересів спортсмена. Утім, проаналізувавши норми Закону, ми переконалися, що його норми не декларують положення, що стосуються порядку реалізації уповноваженими суб'єктами засобів публічного адміністрування у сфері спорту, наприклад, ліцензування навчальних закладів, у яких здійснюється підготовка фахівців сфери фізичної культури і спорту; акредитація навчальних закла-

дів у сфері фізичної культури і спорту; сертифікація спортивних об'єктів і сертифікація спортивної зброї; стандартизація у сфері фізичної культури і спорту, зокрема стандартизація фізкультурно-спортивного спорядження й обладнання; здійснення реєстрації, обліку, експлуатації й нагляду за використанням і технічним станом плавальних засобів, що є спортивними суднами, спортивних автомобілів, спортивних мотоциклів, спортивних літальних апаратів; проведення обліку спортивної зброї; здійснення контролю за якістю фізкультурно-спортивних послуг і контролю за діяльністю закладів фізичної культури і спорту тощо.

На основі зазначеного ми пропонуємо доповнити Закон України «Про фізичну культуру і спорт» розділом IV-I «Державне регулювання спорту», у якому передбачити порядок здійснення управлінської та сервісної діяльності держави у сфері спорту.

Література

1. Code du sport (Version au 31 mars 2011). URL: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006071318&dateTexte=20110412.
2. Чередник Р.В. Спорт як сфера правового регулювання: загальнотеоретичний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 656-662.
3. Рибчич І.Є. Правові аспекти державного управління сферою фізичної культури і спорту в Україні. *Державне будівництво*. 2015. № 1. С. 1-10. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/5/02.pdf>.
4. Завальнюк О. Юридичні засади регулювання сучасної спортивної діяльності. *Право. Серія 18 «Економіка і право»*. 2014. Вип. 26. С. 136-142. URL: [file:///C:/Users/VIP/Downloads/Nchnpu_018_2014_26_22%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/VIP/Downloads/Nchnpu_018_2014_26_22%20(1).pdf).
5. Спорт на часі? Тенденції в законодавстві на 2019 рік. *Юридична газета*. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sportivne-pravo/sport-nachasi-tendenciyi-v-zakonodavstvi-na-2019-rik.html>.
6. Бордюгова Г. Акти міжнародного спортивного законодавства як основа формування відповідної галузі міжнародного права. *Віче*. 2009. № 3. С. 12-14.
7. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Public administration and local government*. 2016. № 1 (28). С. 95-100.
8. Пешин Н.Л., Бомановский Б. Правовые проблемы и особенности государственного регулирования спорта в России и Польше. *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 11. URL: <http://center-bereg.ru/f305.html>.
9. Алікова О.М. Організаційно-правові форми діяльності державних органів у сфері фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права*: збірник наукових праць. 2015. Вип. 25. С. 210-214.
10. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.
11. Законодавче та нормативно-правове забезпечення розвитку спорту вищих досягнень в Україні / М.П. Костенко, В.П. Карленко, А.В. Домашенко, Є.В. Імас та ін. *Актуальні проблеми фізичної культури і спорту*. 2003. № 1. С. 13.

Анотація

Капличний В. А. Недоліки Закону України «Про фізичну культуру і спорт». – Стаття.

У науковій статті визначено поняття нормативно-правового регулювання у сфері спорту. Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання сфери спорту й виокремлено проблемні питання спеціального нормативно-правового акта – Закону України «Про фізичну культуру і спорт».

Визначено, що нормативно-правове регулювання у сфері спорту – це система законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують суспільні відносини щодо організації та проведення спортивних заходів і змагань, забезпечення рухової активності людей різних вікових груп і фізичного стану під час їхнього дозвілля для зміцнення здоров'я, сприяють інформаційній обізнаності населення щодо зайнятості спортивною діяльністю.

Система нормативно-правових актів у сфері спорту, на нашу думку, поділяється на міжнародні акти; норми фундаментальні, які визначають пріоритетність зайняття спортом, різні види спортивної діяльності, популяризують спорт на міжнародній арені та сприяють спортивному процвітання й досягненням в спорті, і норми спеціального законодавства, тобто система актів, які врегульовують відносини щодо особливостей зайняття певним видом спорту, визначають та організують порядок здійснення спортивної діяльності.

Доведено необхідність прийняття Указу Президента України «Про затвердження концепції з реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту на період до 2025 року».

Суб'єкти публічного адміністрування сфери спорту – це система організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями, на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері спорту з метою виконання покладених на них обов'язків і, відповідно, задоволення публічних інтересів щодо створення належних правових, економічних, організаційних, соціально-культурних умов для реалізації прав і свобод фізичних і юридичних осіб, забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності.

Ключові слова: фізична культура, фізкультура, спорт, здоров'я, фізичне виховання.

Summary

Kaplychnyi V. A. The Disadvantages of the Law of Ukraine “On Physical Culture and Sports”. – Article.

This scientific article defines the concept of regulatory regulation in the field of sports. The analysis of the legal regulation of the sphere of sports is carried out and the problematic issues of a special regulatory legal act – the Law of Ukraine “On the Physical Culture of Sports” are singled out.

It is determined that the legal regulation in the field of sports is a system of legislative and by-law normative legal acts that regulate public relations regarding the organization and holding of sports events and competitions, ensuring the motor activity of people of different age groups and physical condition during their leisure for strengthening health, promote information awareness of the population about employment in sports activities.

In our opinion, the system of legal acts in the field of sports is divided into: international acts; fundamental rules that determine the priority of sports, define different types of sports activities, promote sports in the international arena and promote sporting prosperity and achievements and rules of special legislation, that is, a system of acts that regulate the relations with the specific features of sports, determine the type of sport the procedure for sports activities.

The necessity to adopt the Decree of the President of Ukraine “On approval of the concept on the implementation of the state policy in the field of physical culture and sports for the period up to 2025” has been proved.

The subjects of public administration of sports are a system of organizational and structural entities that are legally empowered to carry out their activities in the field of sports, with the aim of fulfilling their responsibilities and, accordingly, satisfying public interests in the creation of proper legal, economic, organizational, socio-cultural conditions for the exercise of the rights and freedoms of individuals and legal entities to ensure the realization of equal access to physical and sports activities.

Key words: physical culture, physical education, sports, health, physical education.

УДК 351:342.5
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).444](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).444)

Л. О. Кожура
orcid.org/0000-0003-4100-9530
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ НОРМ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Діти – це окрема, самостійна частина суспільства, якій притаманні особливі правила поведінки, своєрідні життєві погляди, що забезпечують її розвиток, становлення й перетворення в дорослу частину суспільства.

Першим міжнародним актом, де вперше визнано права дитини як самостійного члена суспільства, є Женевська декларація прав дитини 1924 року. У Конвенції втілювався прогресивний погляд, що дитинство – це не підготовка до дорослого життя, а важливий і самоцінний етап життя людини. Норми цієї Декларації спрямовані на створення умов, що забезпечують нормальний фізичний і психічний розвиток дитини, право дитини на допомогу, належне виховання, захист.

Женевська Декларація 1924 року була захисним інструментом за своїм походженням. Власне, з 1924 року, після прийняття Декларації, права дитини ввійшли до системи міжнародного права, а сама Женевська декларація прав дитини стала наріжним каменем усього майбутнього міжнародного розвитку правових ініціатив стосовно прав дитини.

Женевська декларація прав дитини містить п'ять основних програмних пунктів: 1. Дитині повинні надаватися всі засоби, потрібні для її нормального матеріального й духовного розвитку; 2. Голодна дитина повинна бути нагодована; хвора дитина має отримати допомогу; дитина, яка припустилася помилки, повинна бути виправлена; сироті чи безпритульній дитині має бути наданий притулок і догляд; 3. Дитина перша повинна отримувати допомогу під час лиха; 4. Дитина повинна мати дитинство й захист від усіх форм експлуатації; 5. Дитину потрібно виховувати в усвідомленні того, що її кращі якості мають бути спрямовані на благо ближнім [1].

Дещо пізніше прийнято Загальну декларацію прав людини, яку схвалили всі країни-учасниці Організації Об'єднаних Націй. Цим актом лише фрагментарно зачіпалися права дитини. Зокрема, ст. 25 визначалося, що материнство і дитинство дають право на особливе піклування й допомогу. Усі діти, народжені в шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом. Також визначалося, що батьки мають право

пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей [2, ст. 25–26].

Після проголошення Загальної декларації прав людини Організація Об'єднаних Націй почала роботу над проектом Декларації прав дитини, яку прийняли 20 листопада 1959 року.

У Преамбулі Декларації прав дитини проголошено, що Генеральна Асамблея проголошує необхідність забезпечення дітям щасливого дитинства та користування передбаченими нею правами і свободами для їхнього особистого блага й блага суспільства, намагання дотримуватися цих прав шляхом законодавчих та інших заходів, що будуть поступово застосовуватися відповідно до принципів:

1. Дитина має бути наділена всіма правами, що визначені в Декларації прав дитини.

2. Дитині законом та іншими засобами має бути забезпечений спеціальний захист і надані можливості та сприятливі умови, що дадуть їй змогу розвиватися фізично, розумово, морально, духовно й соціально, здоровим і нормальним шляхом, в умовах свободи та гідності.

3. Дитині має належати від народження право на ім'я і громадянство.

4. Дитина має користуватися благами соціального забезпечення. Їй має належати право на здорове зростання й розвиток; із цією метою спеціальні догляд та охорона мають бути забезпечені дитині та її матері, зокрема належний допологовий і післяпологовий догляд.

5. Дитині, яка є неповносправною фізично, психічно або соціально, мають бути забезпечені спеціальні режим, освіта й піклування, необхідні з огляду на її особливий стан.

6. Дитина для повного й гармонійного розвитку її особистості потребує любові та розуміння. Вона має, якщо це можливо, зростати в піклуванні та під відповідальністю своїх батьків, у будь-якому разі в атмосфері любові та моральної й матеріальної забезпеченості; малолітня дитина, крім випадків, коли є виняткові обставини, не має розлучатися зі своєю матір'ю. На суспільство й органи публічної влади має бути покладений обов'язок щодо здійснення особливого піклування про дітей, які не мають сім'ї, і про дітей, які не мають достатніх засобів існування. Бажає, щоб багато-

дітним сім'ям надавалася державна або інша допомога на утримання дітей.

7. Дитина має право на здобуття освіти, яка має бути безоплатною та обов'язковою, щонайменше на початкових рівнях. Дитині має надаватися освіта, яка сприятиме її загальному культурному розвитку й завдяки якій вона зможе на основі рівності можливостей розвинути свої здібності та особистий світогляд, а також усвідомити моральну й соціальну відповідальність і стати корисним членом суспільства. Найкраще забезпечення інтересів дитини має бути керівним принципом для тих, хто несе відповідальність за її освіту й навчання; насамперед таку відповідальність несуть її батьки. Дитині має бути забезпечена повна можливість відпочинку та ігор, спрямованих на цілі освіти; суспільство й органи публічної влади повинні докладати зусиль для сприяння реалізації зазначеного права.

8. Дитина за будь-яких обставин має бути серед тих, які першими одержують захист і допомогу.

9. Дитина має бути захищена від усіх форм недбалого ставлення, жорстокості й експлуатації. Вона не повинна бути об'єктом торгівлі в будь-якій формі. Дитина не може прийматися на роботу до досягнення належного вікового мінімуму; їй у жодному разі не повинні доручатися чи дозволятися роботи або заняття, які є шкідливими для її здоров'я або перешкоджають її освіті, фізичному, розумовому чи моральному розвитку.

10. Дитина має бути захищена від практики, яка може заохочувати расову, релігійну чи будь-яку іншу форму дискримінації. Вона має виховуватися в дусі взаєморозуміння, толерантності, дружби між народами, миру й загального братерства, а також у повному усвідомленні, що її енергія та здібності мають бути присвячені служінню на користь інших людей [3].

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод установлено, що право кожного на життя охороняється законом. Разом із тим ця Конвенція містить норми, що обмежують права дітей на свободу й особисту недоторканність. Зокрема, ст. 5 визначено, що кожен має право на свободу й особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, установлені законом, зокрема затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу. Також визначено обмеження застосування принципу публічності в разі здійснення судового розгляду спору та прийняття й оголошення прийнятого рішення. Так, судові рішення проголошуються публічно, але преса та публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи на-

ціональної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [4].

20 листопада 1989 року Україна підписала Конвенцію про права дитини, яку ратифікувала Постановою Верховної Ради від 27 лютого 91 року № 789-ХІІ.

Згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. У контексті міжнародного права такі, серед іншого, документи, як декларації міжнародних організацій, належать до так званого «soft law» і з формально-юридичного погляду не є тим жорстким правом, яке зобов'язує державу діяти в певний спосіб. Водночас Декларація прав дитини визнається універсальним та ефективним механізмом та інструментом захисту прав дитини у світовому масштабі й діє з дати прийняття Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 року. 27 лютого 1991 року Україною ратифікована Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року, яка визначає основоположні засади у сфері захисту прав дитини. Крім того, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» від 13 вересня 2002 року № 1371, Міністерство соціальної політики України визначено головним відповідальним органом за співробітництво з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ) і комітетом ООН з прав дитини [5].

Так, відповідно до норм Конвенції про права дитини, дитина має права, які, на нашу думку, можна поділити так:

1. *Соціальні права*: право на життя і здоровий розвиток дитини (ст. 6); право на реєстрацію зразу ж після народження й із моменту народження має право на ім'я та набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування (ст. 7); право дитини на збереження індивідуальності, включаючи громадянство, ім'я та сімейні зв'язки, як передбачається законом, не допускаючи протизаконного втручання (ст. 8); право дитини не розлучалася з батьками всупереч їхньому бажанню (ст. 9); воз'єднання сім'ї (ст. 10); право дитини на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я та засобами лікування хвороб і відновлення здоров'я (ст. 24); право користуватися благами соціального забезпечення, включаючи соціальне страхування, і вживають необхідних заходів щодо досягнення повного здійснення цього права згідно з їхнім національним законодавством (ст. 26);

право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального й соціального розвитку дитини (ст. 27); право дитини на освіту (ст. 28); користуватися своєю культурою, сповідати свою релігію та виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою (ст. 30); право дитини на відпочинок і дозвілля, право брати участь в іграх і розважальних заходах, що відповідають її віку, і вільно брати участь у культурному житті та займатися мистецтвом (ст. 31).

2. *Право на захист*: право на захист від незаконного переміщення й неповернення дітей із-за кордону (ст. 11); право на захист дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалого й брутального поводження та експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, з боку батьків, законних опікунів чи будь-якої іншої особи, яка турбується про дитину (ст. 19); право на особливий захист і допомогу, що надаються державою (ст. 20); право на захист від незаконного зловживання наркотичними засобами та психотропними речовинами, як вони визначені у відповідних міжнародних договорах, і не допускати залучення дітей до протизаконного виробництва таких речовин і торгівлі ними (ст. 33); право на захист від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуальних розбещень (ст. 34).

3. *Політичні права*: право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, що торкаються дитини, причому поглядам дитини приділяється належна увага згідно з її віком і зрілістю (ст. 12); право вільно висловлювати свої думки; це право включає свободу шукати, одержувати й передавати інформацію та ідеї будь-якого роду незалежно від кордонів в усній, письмовій чи друкованій формі, у формі творів мистецтва чи за допомогою інших засобів на вибір дитини (ст. 13); право дитини на свободу думки, совісті й релігії (ст. 14); право дитини на свободу асоціацій і свободу мирних зборів (ст. 15); доступ до інформації й матеріалів із різних національних і міжнародних джерел (ст. 17); право забезпечити дитині, яка бажає одержати статус біженця або яка вважається біженцем, відповідно до застосовуваних міжнародного або внутрішнього права й процедур (ст. 22).

4. *Особисті права*: право на особисте й сімейне життя, недоторканність житла, таємницю кореспонденції або незаконного посягання на її честь і гідність; право на захист закону від такого втручання або посягання (ст. 16).

5. *Економічні права*: право дитини на захист від економічної експлуатації та від виконання будь-якої роботи, яка може становити небезпеку для здоров'я, бути перешкодою в одержанні нею освіти чи завдавати шкоди її здоров'ю, фізичному, розумовому, духовному, моральному та соціальному розвитку (ст. 32) [6].

Отже, норми міжнародної Конвенції про права дитини є основоположними для норм країн-учасниць, які її прийняли. Україна, будучи країною-учасницею, приймаючи норми національного законодавства, імплементувала всі положення Конвенції про права дитини, виражені в таких законодавчих актах України, як Сімейний кодекс України; закони України: «Про охорону дитинства»; «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»; «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»; «Про оздоровлення та відпочинок дітей»; «Про громадянство України»; «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»; «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»; «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ»; «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». Разом із тим невирішеним та актуальним залишається питання захисту прав і свобод дітей у деліктному процесі, що потребує особливої уваги та негайного вирішення, а також захисту їхніх прав і свобод у міжнародному праві.

Література

1. Левченко К. Двадцять років Конвенції ООН про права дитини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1258983351>.
2. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015/card2#Card.
3. Декларація прав дитини : Міжнародний документ від 20.11.1959. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384/card2#Card.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/card2#Card.
5. Щодо надання роз'яснення : Лист Міністерства соціальної політики України від 19.09.2015 № III-16216/10.2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v10_2323-15.
6. Конвенція про права дитини : Міжнародний документ від 20.11.1989. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

Анотація

Кожура Л. О. Імплементация міжнародних норм щодо захисту прав і свобод дітей у національне законодавство. – Стаття.

У роботі розкрито систему міжнародних актів, які визначають права та свободи дітей. Запропоновано права дітей, що визначені в Конвенції про права дитини, поділити так: 1) соціальні права: право на життя та здоровий розвиток дитини (ст. 6); право на реєстрацію зразу ж після народження й із моменту народження має право на ім'я й набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування (ст. 7); право дитина не розлучалася з батьками всупереч їхньому бажанню (ст. 9);

2) право на захист: право на захист від незаконного переміщення й неповернення дітей із-за кордону (ст. 11); право на захист дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань (ст. 19); 3) політичні права: право вільно висловлювати ці погляди з усіх питань, що торкаються дитини, причому поглядам дитини приділяється належна увага згідно з її віком і зрілістю (ст. 12); право вільно висловлювати свої думки (ст. 13); 4) особисті права: право на особисте й сімейне життя, недоторканність житла, таємницю кореспонденції або незаконного посягання на її честь і гідність; право на захист закону від такого втручання або посягання (ст. 16); 5) економічні права: право дитини на захист від економічної експлуатації та від виконання будь-якої роботи, яка може становити небезпеку для здоров'я, бути перешкодою в одержанні нею освіти чи завдавати шкоди її здоров'ю, фізичному, розумовому, духовному, моральному та соціальному розвитку (ст. 32).

Акцентовано увагу, що не вирішеним та актуальним залишається питання захисту прав і свобод дітей у деліктному процесі, що потребує особливої уваги та негайного вирішення, а також захисту їхніх прав і свобод у міжнародному праві.

Ключові слова: дитина, права дитини, охорона прав дитини, міжнародні акти, імплементація норм міжнародного права.

Summary

Kozhura L. O. Implementation of international norms for the protection of the rights and freedoms of children in national legislation. – Article.

The paper describes a system of international acts that determine the rights and freedoms of children.

It is proposed that the rights of the children defined in the Convention on the Rights of the Child be divided as follows: 1. social rights: the right to life and the healthy development of the child (Article 6); the right to register immediately after birth and from the moment of birth has the right to name and acquire citizenship, as well as, as far as possible, the right to know one's parents and the right to care for them (Article 7); right, the child did not part with his parents contrary to their wishes (Article 9). 2. the right to protection: the right to protection from the illegal movement and non-return of children from abroad (Article 11); the right to protect the child from all forms of physical and psychological abuse, abuse or abuse (Article 19). 3. political rights: the right to express freely these views on all matters affecting the child, with the views of the child being given due consideration in accordance with her age and maturity (Article 12); the right to express their opinions freely (Article 13). 4. personal rights: the right to privacy and family life, inviolability of housing, secrecy of correspondence or unlawful encroachment on her honor and dignity; the right to defend the law against such interference or encroachment (Article 16). 5. economic rights: the right of the child to protect himself from economic exploitation and from the performance of any work that may endanger health, interfere with his education or harm his health, physical, mental, spiritual, moral and social development (Article 32).

It is emphasized that the issue of protection of the rights and freedoms of children in tort is still unresolved and urgent, which requires special attention and immediate resolution, as well as the protection of their rights and freedoms in international law.

Key words: child, child rights, protection of child rights, international acts, implementation of international law.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).445](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).445)

К. В. Кравченко
orcid.org/0000-0001-9132-4550
аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

ДО ПИТАННЯ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій впливає сьогодні майже на всі сфери життя. Цифрова трансформація, або діджиталізація – це реальність нашого життя, бо повсякденне життя вже неможливо уявити без електронної комерції, мобільного або SMS-банкінгу й інших різноманітних сервісів. Тобто діджиталізацію варто розглядати як процес змін у всіх сферах суспільної діяльності під впливом інтеграції цифрових технологій, діджиталізованих даних і мережі Інтернет.

Україна теж не стоїть осторонь. Наприклад, в Україні працює Єдиний вебпортал державних послуг «Дія», який надасть можливість отримувати публічні послуги, подавати звернення, скарги, петиції, здійснювати електронне листування з органами влади, проводити опитування. Авторизація на порталі (за допомогою електронного підпису, BankID або MobileID) дозволить кожному українцю знайти всі дані про себе, персональні документи на власне майно, отримати потрібну послугу, а в майбутньому і проголосувати [1].

Метою статті є визначення впливу діджиталізації на інститут апеляційного провадження, дослідження міжнародного досвіду у площині застосування новітніх технологій у судовому процесі.

Згідно з дослідженням Глобального інституту McKinsey за 2018 р., «діджиталізація може стати наступним драйвером зростання Центральної та Східної Європи» [2]. Цей висновок безпосередньо стосується й України. Драйвери економічного зростання – сукупність механізмів, які вловлюють попит, каталізують імпульси, що йдуть від економіки, включають на відповідному етапі різні активи (матеріальні, фінансові, інформаційні, трудові) у русло руху, змінюють економічну ситуацію у країні [3]. Хоча навколо відбуваються надзвичайно динамічні технологічні зміни, які мають реальний вплив на всі сфери суспільства, але ці сфери перебувають у недостатньо врегульованому правовому просторі. Тому, безперечно, викликами сьогодення є застосування новітніх технологій і в діяльності публічних органів влади, належне їх правове застосування.

Під час здійснення судової реформи Україна використовує позитивний досвід різних країн світу, який уже напрацьований і перевірений часом. Так, наприклад, основні вектори цифрової трансформації охарактеризовано в дослідженнях Організації економічного співробітництва та розвитку [4].

Використовуючи все найефективніше, Україна може заощадити кошти, ухвалювати перевірені часом позитивні рішення. Наприклад, досвід Азії дозволив країнам Латинської Америки і Європи зробити процес діджиталізації більш адекватним. Якщо азійські суди діджиталізувались десь за 10 років, європейські країни, розпочавши процес приблизно у 2007–2009 рр., уже зараз мають успішно працюючу систему [5]. У більшості африканських країн, навіть у Папуа-Новій Гвінеї є система електронного суду, яка працює чотирма мовами [5]. Тому діджиталізація національних судів – це гострий виклик сьогодення і незворотний процес в умовах технологічної революції, інформатизації суспільства.

О. Кобенко, зазначає, що діджиталізація – це формат відносин *end-to-end direct online procedure*, який передбачає наявність трьох складників, як-от: а) безперервна процедура он-лайн а (англ. *end-to-end*) – процедура, жодний елемент якої не передбачає необхідності використання паперового носія чи фізичної присутності; б) пряма процедура он-лайн (англ. *direct*) – процедура, яка може бути проведена напряму самостійно кінцевим споживачем, тобто без втручання посередника чи компетентного органу; в) процедура он-лайн (англ. *on-line*) – процедура, яка може здійснюватись через вебмережу і доступна для кінцевих споживачів послуг [6].

Діджиталізація суттєво впливає на трансформацію інституту апеляційного провадження. Використання формату *end-to-end direct online procedure* під час організації та проведення апеляційного провадження істотно змінює як систему апеляційних адміністративних судів, так і порядок апеляційного провадження. Цікавий щодо цього досвід Великобританії, де створюється єдина система онлайн-судів (*Online dispute resolution system*), призначена для розгляду найбільш поширених цивільних позовів до 25 тис. фунтів. Система дозволить громадянам економити кошти та врегульовувати свої спірні питання навіть без втручання юриста. Також Великобританія має плани щодо створення «мобільних судів», з онлайн-доступом до них у громадських місцях [7].

Завдяки «осучасненню» інституту апеляційного провадження використанням новітніх технологій цей інстанційний рівень розгляду адміністративних справ переходить на новий етап розвитку та створюються додаткові можливості для учасників судового

процесу захищати й обстоювати свої права, інтереси в адміністративному судовому процесі.

На рівні інституту апеляційного провадження впроваджуються сучасні інформаційно-телекомунікаційні технології, зокрема: а) системи електронного документообігу (правовим підґрунтям діяльності якої є Положення про автоматизовану систему документообігу суду (далі – АСДС), затверджене рішенням Ради суддів України (далі – РСУ) від 26 листопада 2010 р. № 30 (у редакції рішення РСУ від 12 квітня 2018 р. № 16) [8]; б) системи дистанційного розгляду справ; в) електронні підписи й інші прояви. Безумовно, діджиталізація впливає на строки розгляду справ, оскільки документообіг здійснюватиметься набагато швидше. Крім того, сторони мають можливість набагато швидше ознайомлюватися з матеріалами справи. Це все в сукупності сприятиме більш динамічному розгляду справ [9].

В Україні ведеться робота із запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі – ЄСІТС), коли вона запрацює на повну, то учасникам судового процесу суд буде вручати документи у справах виключно в електронній формі, шляхом їх надсилання на офіційну електронну адресу особи. Суд буде проводити розгляд справи за матеріалами судової справи в електронній формі. Безперечно, усі зазначені вище новели є позитивними, адже переведення більшої частини адміністративного судочинства у площину віртуального простору, обмеженого ЄСІТС, дозволить більш ефективно виконувати завдання адміністративного судочинства, передбачені в ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [10].

Важливою складовою частиною ЄСІТС, однією із восьми, є підсистема (модуль) Електронного суду. Р. XI рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 р. № 30 [11] закріплює праве підґрунтя роботи Електронного суду (*e-court*) в Україні. Перші кроки з запровадження *e-court* були зроблені в середині 2018 р., коли Державна судова адміністрація України (далі – ДСА України) встановила пілотні суди, які мали розпочати роботу з Електронним судом. Так, 1 грудня 2018 р. в газеті «Голос України» було опубліковане оголошення про створення та забезпечення функціонування ЄСІТС із 1 березня 2019 р. у складі 8 підсистем (модулів), зокрема електронного суду. Але вже 1 березня 2019 р. на підставі рішення Вищої ради правосуддя від 28 лютого 2019 р. № 624/0/15–19 «Про повернення на доопрацювання проекту Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему» [8] ДСА України опублікувала повідомлення про відкликання оголошення про створення та забезпечення функціонування ЄСІТС. Але використання ЄСІТС в Україні – це лише справа часу. Система електронного судочинства впроваджується в Україні за підтримки Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема проекту ЄС «Право-Justice» [12], це дозволяє Україні отримувати

ти кошти, які прискорюють процес запровадження е-судочинства; створювати систему з урахуванням європейських стандартів тощо. Також ЄСІТС об'єднує всіх причетних до правосуддя. Така діджиталізація судових процедур цілком узгоджується з реалізацією стратегії «Держава у смартфоні».

Використання *e-court* в апеляційному провадженні в адміністративних судах є кроком уперед та сприяє наближенню національного адміністративного судочинства до передових міжнародних стандартів.

Проте сьогодні Електронний суд (е-суд), як і нормативне регулювання діяльності та взаємодії з ним, залишається недоопрацьованим та потребує значного вдосконалення [13]. Поки система не запрацювала на повну, застосування *e-court* створює деякі проблеми для учасників судового процесу. Наприклад, згідно з даними Ради суддів України, на липень 2019 р. в підсистемі «Електронний суд» було зареєстровано 22,6 тис. користувачів. «До судів засобами «Електронного суду» надіслано 19,9 тис. заяв, з яких 17,5 тис. було зареєстровано судами, в тому числі 9,8 тис. – авторозподілені. Більшість судових справ розглянута або їх розгляд триває в судах. Водночас за частиною отриманих через «Електронний суд» документів суди ухвалили 3,5 тис. рішень про залишення заяв без руху у зв'язку з необхідністю їх подання в паперовому вигляді. Це становить 36% від загальної кількості заяв, поданих через «Електронний суд». Така динаміка відмов у розгляді документів щодня зростає» [14].

Якщо враховувати міжнародний досвід, то можна зазначити, що використання *e-court* у повному обсязі в Україні – це лише справа часу. Так, процес запровадження електронного суду як цифровізації документів і переходу судової системи від паперових до електронних носіїв датується початком 2000-х рр. Лідерами цього процесу були країни Азії: Корея, Гонконг, Сінгапур та ін. Зараз, наприклад, у судовій системі Гонконгу не лишилось жодного папірця. Навіть наказ про примусове виконання, стягнення тощо в електронному вигляді надсилається судом одразу до виконавчої служби, а копії – боржнику і стягувачу [5].

Однією з перших країн, яка перевела судовий процес на рівень діджиталізації, стала Бразилія. Головна детермінанта запровадження *e-court* та застосування системи штучного інтелекту (далі – СШІ) у зазначеній країні – дуже велика кількість спорів. Наприклад, якщо в Україні на рік розглядається приблизно 4 мільйони спорів, то у Бразилії – приблизно 20 мільйонів [5], тому вони були просто вимушені модернізувати систему шляхом запровадження е-суду та СШІ. Цікавим є факт, що системи штучного інтелекту в кожному суді у Бразилії мають власне ім'я, наприклад, у Верховному Суді Бразилії – Сократ [5].

В Україні вже створене правове підґрунтя для діджиталізації судової системи взагалі й інституту

апеляційного провадження зокрема. До основних нормативно-правових актів, які створюють умови для діджиталізації судів, можна віднести такі закони України: «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 р.; «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 19 квітня 2014 р.; «Про електронні документи та електронний документообіг» від 30 вересня 2015 р.; «Про доступ до публічної інформації» від 1 травня 2015 р.; «Про електронний цифровий підпис» від 2 листопада 2016 р.; «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 р.; «Про захист персональних даних» від 1 січня 2017 р.; «Про інформацію» від 1 січня 2017 р.; «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 р. та інші.

Водночас Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні від 20 травня 2015 р., Стратегія реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. від 20 травня 2015 р. та Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р. визначають основні орієнтири розвитку та модернізації судового процесу взагалі й інституту апеляційного провадження зокрема.

Вивчення міжнародного досвіду, пов'язаного з питаннями впливу діджиталізації на розвиток судової системи, дозволяє визначити основні напрями трансформації інституту апеляційного провадження. Так, наприклад, в Естонії система штучного інтелекту вже виносить рішення по суті на рівні першої інстанції за нескладними справами: дорожньо-транспортна пригода, розлучення, стягнення заборгованості за комунальні послуги тощо. Людина-суддя, що з'являється лише на рівні апеляції, лише перевіряє рішення на наявність юридичних помилок. Справ, у яких має розібратися суддя особисто, отже, винести рішення, може бути 10–15% від загальної кількості [5]. Даний приклад свідчить про світові тенденції розгляду судових справ на рівні апеляції та визначає, що через певний час у національній системі правосуддя під час розгляду та вирішення нескладних справ буде застосовуватися СШІ. Застосування системи штучного інтелекту – це перевірений і ефективний механізм здійснення правосуддя. Особливо це актуально в сучасних умовах. Наприклад, зараз у ЄДРСР 83 млн рішень [5], які важко швидко проаналізувати людині. Водночас належна програма за декілька секунд здатна за ключовими словами знайти необхідне судове рішення, СШІ легко здійснює пошук судових справ і рішень, фабула яких збігається з тією справою, яку розглядає суддя.

У тих країнах, де в діяльності судів використовують СШІ, діє принцип «судді повинні ухвалювати рішення з урахуванням усіх обставин». Даний принцип передбачає, що підготовчу функцію в пошуку

необхідної інформації в безмежному океані інформації, її первинну оцінку й аналіз здійснює система штучного інтелекту. Функція судді обмежується ухваленням судових рішень. Так, можна навести перелік країн, де діє принцип «судді повинні ухвалювати рішення з урахуванням усіх обставин», – це країни Азії та Латинської Америки, Хорватія, Румунія, Угорщина й інші [5]. Цей перелік кожного року лише розширюється.

Діджиталізація докорінно змінює парадигму публічної комунікації, розставляє по-іншому акценти – не тільки в тому, як ми комунікуємо, але й що ми комунікуємо. Нові цифрові технології дозволяють створювати і поширювати величезні обсяги інформації майже необмеженому колу осіб – швидко, якісно, без будь-яких істотних витрат. Використання цих технологій зумовлює застосування найкращих світових практик (наприклад, частина інформації має зберігатися у хмарі, а частина – на центральному державному сервері).

Результатами діджиталізації інституту апеляції буде прозорість судової системи; спрощений доступ зацікавлених осіб до системи правосуддя, як наслідок, покращення іміджу та зростання довіри до слухачів Феміди.

З огляду на все вищезазначене, очевидно, саме напрям діджиталізації та підлаштування її під потреби громадян, юридичних осіб – один з основних векторів розвитку інституту апеляції на найближчі роки. Діджиталізація інституту апеляційного провадження – це зміни у процедурах апеляційного провадження, урегульовані законодавством у форматі *end-to-end direct online procedure*. Результатами такого впливу є: «осучаснення» інституту апеляційного провадження завдяки цифруванню документів, отже, спрощена процедура доступу до апеляційних адміністративних судів; підвищення оперативності перегляду судових рішень; підвищення рівня економічності процедури перегляду судових рішень судів першої інстанції; оперативність отримання інформації стейкхолдерами й інші позитивні моменти. Діджиталізація – це важливий драйвер удосконалення і трансформації інституту апеляційного провадження.

Література

1. В Украине запустили мобильное приложение «Дія» («Государство в смартфоне»). URL: <https://pravo.ua/v-ukraine-zapustili-gosudarstvo-v-smartfone-dija/>.
2. Туль С. Сучасні методика інтегральної оцінки діджиталізації світової економіки та ринку праці. *Причорноморські економічні студії* : науковий журнал. 2019. Вип. 42. С. 12. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/42_2019.pdf.
3. Данилишин Б. Про драйвери зростання. Які головні тактичні завдання економічного розвитку України? URL: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/suspilstvo/prodryvery-zrostannya>.
4. Vectors of Digital Transformation. OECD Digital Economy Papers. № 273. OECD Publishing. Paris, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/5ade2bba-en>.

5. Мищенко І. Качественных решений и единства практики можно достичь только диджитализировав суды. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitics/191352_kachestvennykh-resheniy-i-edinstva-praktiki-mozhno-dostich-tolko-didzhitalizirovav-sudy-sudya-kkhs-vs-ivan-mishchenko.

6. Кобенко О. Діджиталізація як нова ера розвитку корпоративного права. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-didzhitalizatsiya-yak-nova-era-rozvitku>.

7. Мороз В. Електронний суд: міф чи реальність? URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/elektronniy-sud-mif-chi-realnist>.

8. Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затверджене рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 р. № 30 (у редакції рішення РСУ від 12 квітня 2018 р. № 16). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10/sp:side:max15>.

9. Цифрове відображення. URL: <https://pravo.ua/articles/cifrove-vidobrazhennja>.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

11. Про повернення на доопрацювання проекту Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему : рішення Вищої ради правосуддя від 28 лютого 2019 р. № 624/0/15-19. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS31575.html.

12. Клауке М. Електронне судочинство – основа відсутності корупції в судовій системі. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/markets/elektronne-sudochinstvo-osnova-vidsutnosti-korupcii-v-sudoviy-sistemi-martin-klauke-50058505.html>.

13. Муха Д. Електронний суд: в чому проблема? URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/elektronniy-sud-v-chomu>.

14. Венгрияк Х. Все, что нужно знать про электронный суд. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/vse-shcho-potribno-znati-pro-elektronniy-sud.html>.

Анотація

Кравченко К. В. До питання діджиталізації інституту апеляційного провадження. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню впливу діджиталізації на інститут апеляційного провадження в Україні. Розглянуто поняття «діджиталізація», зокрема як триаспектну категорію, що дозволяє розкрити сутність зазначеного вектора розвитку правосуддя. Обґрунтовано, що діджиталізація докорінно змінює парадигму публічної комунікації. Наголошено на доцільності використання міжнародного досвіду під час трансформації інституту апеляції в Україні. Пов'язано це з тим, що в сучасних умовах, які характеризуються швидким упровадженням цифрових технологій у всі сфери життя, уряд будь-якої країни світу має володіти відповідним інструментарієм, що забезпечує процеси ухвалення рішень у питаннях формування цифрової економіки та діджиталізації судової системи. У зв'язку із цим особливого значення набувають питання правового забезпечення діджиталізації судів. Окреслено правове підґрунтя для застосування цифрових технологій у системі правосуддя. З метою розуміння напрямів розвитку інституту апеляції ці напрями визначені з урахуванням міжнародного досвіду, на прикладі Естонії, Гонконгу, Великої Британії, Бразилії й інших країн. Акцентовано увагу на принципі «судді повинні ухвалювати рішення з урахуванням усіх обставин»,

зазначені країни Азії, Латинської Америки, Європи, де він застосовується. Наголошено на проблемах застосування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Зазначено, що напрям діджиталізації та підлаштування її під потреби громадян, юридичних осіб стає одним з основних векторів розвитку інституту апеляції на найближчі роки. Діджиталізація інституту апеляційного провадження передбачає зміни у процедурах апеляційного провадження, урегульовані законодавством у форматі «end-to-end direct online procedure». Результатами такого формату взаємодії є: «осучаснення» інституту апеляційного провадження завдяки спрощеному доступу до апеляційних адміністративних судів; підвищення оперативності перегляду судових рішень; підвищення рівня економічності процедури перегляду судових рішень судів першої інстанції; оперативність отримання інформації стейкхолдерами й інші позитивні моменти.

Ключові слова: діджиталізація, електронний суд, апеляційне провадження, міжнародний досвід, цифрові технології.

Summary

Kravchenko K. V. On the question of the digitization of the institute of appeal proceedings. – Article.

The article is devoted to the study of the impact of digitization on the Institute of Appeal Proceedings in Ukraine. The concept of “digitization” is considered, in particular as a three-dimensional category, which allows to reveal the essence of this vector of development of justice. It is justified that digitization radically changes the paradigm of public communication. It is emphasized on the expediency of using international experience in transformation of the Institute of Appeal in Ukraine and it is connected with the fact that in the modern conditions characterized by the rapid introduction of digital technologies in all spheres of life, the government of any country in the world should have the appropriate tools to ensure the processes decision-making on the digital economy and the digitization of the judiciary. In this regard, the issue of legal support for court digitization of courts is of particular importance. The legal basis for the use of digital technologies in the justice system is outlined. In order to understand the directions of development of the Institute of Appeal, these areas have been defined in the light of international experience such as Estonia, Hong Kong, the United Kingdom, Brazil and others. Emphasis is placed on the principle that “judges must decide in all circumstances” and the countries of Asia and Latin America, Europe where applicable. The problems of implementation of the Unified Judicial Information and Telecommunication System have been emphasized. It is noted that the direction of digitization and adjustment of it to the needs of citizens and legal entities - is becoming one of the main vectors for the development of the Institute of Appeal in the coming years. The privatization of the Institute of Appeal Proceedings provides for changes in the appeal proceedings, regulated by law, in the format of “end-to-end direct online procedure”. The consequences of this form of interaction are the “modernization” of the institution of appeal proceedings through simplified access to administrative courts; increase of efficiency of review of court decisions; improving the level of efficiency of the procedure for reviewing court decisions of first instance courts; prompt receipt of information by stakeholders and other positive points.

Key words: digitization, e-court, appeal proceedings, international experience, digital technologies.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).446](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).446)**О. В. Кузьменко***orcid.org/0000-0002-0830-766X**доктор юридичних наук, професор,**заступник директора Юридичного інституту**ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»***В. Г. Чорна***orcid.org/0000-0002-6072-0283**доктор юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного права і процесу**ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТОРГОВО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЧОРНОГОРІЇ

Чорногорія – невелика балканська країна, яка останніми роками впевнено розвиває власну економіку. Процес загального економічного перетворення форм власності й управління в Чорногорії, що почався в 1989 р., дотепер є однією з найважливіших стратегічних цілей. Треба зазначити, що дана країна веде активну роботу для вступу до Європейського Союзу. У 2017 р. вона прийнята до Північноатлантичного Альянсу.

Натепер цілком змінена структура власності в економіці, збережена власність компаній і створені нові умови для подальшого економічного розвитку в ринкових умовах. Подальші зміни, які вважаються незворотніми, спрямовані на процес загальних перетворень. У даному процесі велике значення надається ухваленню нових нормативних актів, а саме законів «Про іноземні інвестиції», «Про приватизацію економіки», «Про компанії, що організовані і здійснюють діяльність на особливих умовах», «Про передачу майна в управління». Завдяки новому законодавству були прискорені процеси повної приватизації разом зі зміною вже перетвореного державного капіталу, що належить приватним компаніям, тимчасово переведеного у грошові кошти, які відіграють особливу роль у процесі перетворення власності й управління, а також здійснено перетворення державного капіталу [1].

Основні напрями народного господарства, яким сьогодні приділяється увага в Чорногорії, – гірничодобувна промисловість, легка промисловість, сільське господарство, металургія, туризм. Промисловість і сільське господарство Чорногорії орієнтовані на задоволення туристичної сфери, (наприклад, продукти харчування, будівельні матеріали тощо). Так, за оцінками Всесвітнього банку, доходи від галузей сфери послуг зросли в Чорногорії із 30% до 72,4% протягом 2012–2018 рр. [2]. Чудовий стан екології цієї країни став однією із причин того, що інвестиційна привабли-

вість Чорногорії зростає з кожним роком. Клімат на території країни спонукає до розвитку сільського господарства, тут вирощують і експортують зернові культури, цитрусові, розвинута м'ясо-молочна промисловість. Найпопулярнішою сільськогосподарською культурою, вирощуваною в Чорногорії, є тютюн. Переробка цієї культури приносить значний дохід у державний бюджет. Чисте навколишнє середовище дає можливість вирощувати екологічно чисту продукцію, що має попит на міжнародному ринку.

Енергетичний комплекс країни представлений двома гідроелектростанціями. Ці електростанції практично цілком задовольняють потреби країни.

Сьогодні Чорногорія має значний потенціал у виробництві електроенергії з біомаси, зокрема залишків лісового господарства, плантаційних господарств, що швидко зростають, деревообробної промисловості, виноградарства, садівництва тощо. Функціонують два вітрові парки: Крново, потужністю 72 Мвт (працює із грудня 2017 р.), Можура, потужністю 46 Мвт (працює в тестовому режимі). У 2010 р. урядом Чорногорії ухвалено рішення щодо будівництва чотирьох ГЕС на річці Морача загальною потужністю 238,4 Мвт і щорічним виробництвом 721 Гвт-год електроенергії. Чорногорія ухвалила три енергетичні пакети директив Європейського Союзу (далі – ЄС), Агентство регуляторної політики Чорногорії у сфері енергетики отримало статус спостерігача в Агентстві зі взаємодії енергетичних регуляторів (далі – ACER). Уперше статус спостерігача в ACER отримала країна, яка не є членом ЄС. Отже, після запуску підводного електричного кабелю до Італії (запланований термін – осінь 2019 р.) Чорногорія матиме можливість транспортувати додатково вироблену власну електроенергію, а також електроенергію із сусідніх країн до Італії. У 2018 р. в Чорногорії було вироблено майже 3,787 гВт-год електричної енергії, а кількість

споживачів електроенергії у країні становить 385 тисяч [3].

Найбільшими родовищами корисних копалин у Чорногорії є вугілля, червоний боксит, свинець і цинк. На базі згаданих родовищ налагоджено інші виробництва, зокрема ТЕС, фабрики з виробництва алюмінію, переробки солі тощо. Загалом, на території Чорногорії знайдено родовища 28 мінеральних ресурсів. На основі концесії видобуваються буре вугілля, лігніт, боксит, цинк, свинець, каміння, цементна сировина, вапно і туф, барій, глина для цегли, цемент, бентоніт, білі боксити, пісок, морська сіль. Водночас не експлуатуються такі мінеральні речовини, як: торф, нафта і газ, рудники, хром, титан, залізо, мідь, доломіт, кварцовий пісок, кремій, гіпс. Великі поклади мідної руди знайдено у Варіне, поблизу м. Плевля. За результатами обстеження, запаси (для печерної розробки) оцінюються майже в 7,3 млн тонн руди категорії C1 + C2 з 0,77% міді. Запаси мінеральних ресурсів (для поверхневої експлуатації) оцінюються у 24,3 млн тонн категорії C1 + C2 з 0,29% міді. Також родовище має поклади срібла і золота [3].

Виноробство в Чорногорії почало активно розвиватися протягом останнього десятиліття. Компанія "13. Jul – Plantaže" володіє 94,5% всієї виноробної галузі та щороку експортує більше 17 млн пляшок (90% вина і 10% брендів «ракія») до 40 країн світу. Крім "13. Jul – Plantaže", на ринку працюють 107 інших господарств, з яких сімейні виробляють від 2 до 5 тис. л вина щорічно, а юридичні особи – від 20 до 50 тис. л. Серед найбільш успішних можна виділити виноробні "Ravil", "Buk", "MBN Krana", "Winery Vučinić", "Boutique Winery Knežević", "Winery Krgović", "Vukićević Company", "3&D" [3].

Основними торговими партнерами Чорногорії виступають її найближчі сусіди як в експорті (17,8%), так і в імпорті (21,5%). Зауважимо, що Чорногорія поставляє меншу кількість товарів на ринки сусідніх держав, що знову ж таки пов'язано з відсутністю диверсифікації ринку товарів. Іншими напрямками торгівлі є такі держави, як Боснія і Герцеговина, експорт у яку становить 12% від експорту Чорногорії, Угорщина (8,5%), Гонконг (8,5%). Основними імпортерами для Республіки Чорногорія є Китай (9,6%) і Німеччина (8,5%) [4]. Варто зауважити, що Чорногорія експортує свої товари у 80 країн, тоді як імпортує зі 179 держав-партнерів, що знову порушує питання про необхідність розширення сфери виробництва всередині держави [2].

Інвестиції безпосередньо впливають на розвиток економіки держави. Іноземні інвестиції зачіпають різні сектори чорногорської економіки, однак лідирують такі галузі: торгівля (53%); сектор послуг (31%); будівельний сектор (11%); інду-

стріальна сфера (6%) [6]. Отже, можемо зробити висновок про те, що іноземний капітал переважно орієнтований на торгівлю і ринок послуг. Однак також важливим моментом є можливість придбання нерухомого майна іноземною особою, за винятком покупки природних ресурсів, сільськогосподарських земель, лісових територій, об'єктів культурного значення. Останній пункт найбільш актуальний щодо українських інвесторів, які активно вкладають свої кошти в чорногорський ринок нерухомості. Ключові інвестори в економіку Чорногорії такі: Сербія, Росія, Україна, Словенія, Нідерланди, Кіпр, Хорватія [6].

Треба зауважити, що Чорногорія як демократична та відкрита країна з новим державним потенціалом розвиває політичну співпрацю із провідними країнами світу, інтенсивність якої відповідає державним і національним інтересам Чорногорії. Розвиток економічної співпраці із закордонними партнерами шляхом зміцнення економічної дипломатії є ключовим напрямом міжнародної співпраці [5].

Співпраця із країнами ЄС, Німеччиною, Великобританією, Францією й Італією, ключовими партнерами в міжнародних організаціях і на міжнародній політичній арені, є важливим чинником у реалізації зовнішньої політики Чорногорії та внутрішнього розвитку країни. Співпраця із цими країнами, шляхом двосторонніх переговорів, а також у рамках процесу європейської та євроатлантичної інтеграції сприятиме динаміці економічного та демократичного розвитку Чорногорії. Чорногорія розвиває та підтримує стабільну співпрацю з іншими країнами Європи. Варто зазначити поглиблення співпраці із країнами Центральної Європи (Польща, Чехія, Словаччина), країнами Балтії та Скандинавії. Розвиток економічної співпраці із цими країнами надзвичайно важливий. З невеликими європейськими країнами (Ісландія, Кіпр, Мальта, Андорра, Люксембург, Ліхтенштейн, Монако і Сан Маріно) Чорногорія співпрацює шляхом обміну досвідом у сфері адміністрування малого та середнього бізнесу.

Крім вищевикладених європейських об'єднань, Республіка Чорногорія має угоди про зону вільної торгівлі з Туреччиною й Україною [6].

Угода про зону вільної торгівлі з Туреччиною датується 2008 р. (набрала чинності у 2010 р.). Треба зазначити, що для турецького уряду Балканський півострів являє собою додатковий новий ринок збуту товарів. Чорногорія не є найбільш важливим балканським партнером Туреччини, товарообіг між державами у 2017 р. становив усього 105 825 дол. Сполучених Штатів Америки (далі – США) [4]. Турецький бізнес відкриває свої підприємства на території Чорногорії, так, активна фаза інвестування почалася у 2018 р, коли в Республіці Чорногорія було зареєстровано

1 545 компаній (у 2017 р. на території Чорногорії зареєстровано 435 підприємств, у 2016 р. – 71, у 2015 р. – лише 29) [4].

Україна також розвиває активне співробітництво із Чорногорією. Торговельно-економічне співробітництво між двома країнами перебуває на початковій стадії. Натепер укладено дев'ять угод в економічній сфері, які створюють сприятливі умови для активізації двосторонніх торговельно-економічних відносин: угода між Урядом України і Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про торгівлю та економічне співробітництво (1 серпня 1995 р.); договір між Кабінетом Міністрів України та Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і капітал (22 березня 2001 р.); угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Чорногорії про взаємну допомогу в митних справах (17 червня 2009 р.); угода про співробітництво між Федерацією роботодавців України та Федерацією роботодавців Чорногорії (16 жовтня 2010 р.); угода про співробітництво між Торгово-промисловою палатою України та Торгово-промисловою палатою Чорногорії (19 жовтня 2010р.); угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Чорногорії про авіаційне сполучення (9 грудня 2011 р.); угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Чорногорії про співробітництво в галузі туризму (9 грудня 2011р.); угода між Україною та Чорногорією про вільну торгівлю (18 листопада 2011 р.) [7].

Із 2013 р. в межах економічної взаємодії почалася реалізація деяких виробничих проєктів українськими компаніями в Чорногорії. Так, підприємство «Світло-сервіс» та НВП «Гегель» забезпечили постачання й інсталяцію сучасного світлового обладнання для центрального храму в м. Подгориця. Фірма «Монтелор» у 2014 р. розпочала випуск кондитерських виробів у м. Цетіньє. Підприємство «Омега-екологія» опрацьовує можливість встановлення систем очищення води в одному з готелів на чорногорському узбережжі. Підприємство «Білоцерковський молочний комбінат» завершує створення спільного підприємства з випуску молочної продукції за українськими технологіями [8].

У Києві, Харківський, Дніпропетровський і Львівські областях функціонує десять підприємств із чорногорським капіталом у галузі будівництва, транспорту та сервісу [9].

Варто зазначити позитивну динаміку в галузі освіти та культури (на базі філософського факультету університету Чорногорії створено українську бібліотеку, проходить виставки українських художників, планується відкриття в Подгориці пам'ятника Т.Г. Шевченку тощо).

Треба також зауважити, що сьогодні сторони не використовують повною мірою Угоду про зону

вільної торгівлі, укладену, як уже зазначалося, у 2011 р. (набрала чинності у 2013 р.) [10]. Ратифікація угоди про вільну торгівлю передбачає розширення переліку сфер співробітництва між Україною та Чорногорією.

У ст. 7 Угоди встановлено, що з набранням чинності цією Угодою сторони повинні скасувати всі мита на імпорт товарів походженням із Чорногорії або України, зазначені у ст. 6 цієї Угоди.

У 2017 р. товарообіг між державами становив 140 тис. доларів США з переважанням ввезення українських товарів на ринок Чорногорії. На державному рівні сьогодні ще не з'ясовано основні сфери, за якими повинно здійснюватися українсько-чорногорське співробітництво, що, безумовно, зашкодить процесам взаємодії. Варто зауважити, що на розвиток зазначених відносин впливає недооцінювання українським бізнесом потенційних можливостей ринку Чорногорії; неучасть українських підприємств у виставках у країні перебування; відсутність міжурядового комітету/комісії з питань торговельно-економічного співробітництва тощо.

Підбиваючи підсумок викладеному, зазначимо, що сьогодні Чорногорія чітко визначила вектор розвитку зовнішньої та внутрішньої політики. Вона є не тільки кандидатом на вступ до ЄС, а й членом НАТО, що демонструє відсутність альтернативного шляху в бік євразійських партнерів. До того ж Чорногорія цілком підтримує політику Брюсселя, що проявляється в діях уряду, як-от приєднання до європейських санкцій, накладених на Росію у 2014 р. Тут же має сенс зауважити, що Чорногорія більшою мірою задовольняє вимоги Європейського Союзу для прийняття її повноцінним членом. Так, згідно зі звітами, ЄС позитивно оцінює дотримання Чорногорією відповідних вимог, що наближує її вступ до цього Союзу у 2025 р. Саме тому, оцінюючи сучасну чорногорську політику, треба зауважити, що вона всеохоплюючі спрямована на реалізацію вимог ЄС, що не дозволяє державі вести більш багатовекторну політику, незважаючи на запит із боку громадськості, що зростає.

Література

1. Економіка Чорногорії. URL: <http://vasilevych.lviv.ua/ekonomika-chornogoriji.html>.
2. Montenegro. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mj.html>.
3. Пріоритетні інфраструктурні проєкти Чорногорії : інформаційно-аналітична довідка. URL: Users/kov21/Downloads/Offer_Montenegro_dod.pdf.
4. Economic summary – Montenegro 2018. URL: <https://china-cee.eu/2019/01/14/montenegro-political-briefing-economic-summary-montenegro-2018>.
5. Економічне співробітництво. URL: <http://montenegroconsulate.kiev.ua>.
6. Turkey – Montenegro. URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=708>.

7. Торговельно-економічне співробітництво між Україною та Чорногорією : інформаційна довідка. URL: <https://cci.vn.ua/wp-content/uploads/2019/09>.

8. Почете консульство Чорногорії в Україні. URL: <http://montenegroconsulate.kiev.ua/>.

9. Посольство України в Чорногорії. Торговельно-економічне та інвестиційне співробітництво України та Чорногорії. URL: <http://www.mfa.gov.ua/montenegro/ua/news/detail/25871.htm>.

10. Free Trade Agreement between the Government of Montenegro and the Government of Ukraine. URL: <http://www.mek.gov.me/en/news/135409/Free-Trade-Agreement-between-the-Government-of-Montenegro-and-the-Government-of-Ukraine.html>.

Анотація

Кузменко О. В., Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання торгово-економічних відносин України та Чорногорії. – Стаття.

Передбачаються роботи в таких напрямках: 1) передача сучасних будівельних технологій у сфері житлового та промислового будівництва; 2) участь у модернізації залізничі та суднобудівної галузі Чорногорії, постачання рухомого складу та локомотивів; 3) постачання до Чорногорії міських і міжміських автобусів; 4) експорт продуктів харчування й організація їх виробництва в Чорногорії; 5) розширення військово-технічного співробітництва; 6) постачання сучасних енергозберігаючих технологій для житлового та промислового будівництва, зокрема для готелів; 7) створення виробництва сонячних радіаторів для промислових і приватних будинків; 8) активізація інвестиційної діяльності; 9) будівництво експлуатація електростанцій та виробництво електроенергії.

Підбиваючи підсумок викладеному, вважаємо, що сьогодні Чорногорія чітко визначила вектор розвитку зовнішньої і внутрішньої політики. Вона є не тільки кандидатом на вступ до Європейського Союзу, а й членом НАТО, що демонструє відсутність альтернативного шляху в бік євразійських партнерів. До того ж Чорногорія цілком підтримує політику Брюсселя, що проявляється в діях уряду, як-от приєднання до європейських санкцій, накладених на Росію у 2014 році. Тут же має сенс уточнити, що Чорногорія більшою мірою задовольняє вимоги Європейського Союзу для прийняття її повноцінним членом. Так, згідно зі звітами, Європейський Союз позитивно оцінює виконання Чорногорією відповідних вимог, що наближує її вступ до цього Союзу у 2025 році. Саме тому, оцінюючи сучасну чорногорську політику, треба зауважити, що вона всеохоплю-

ючі спрямована на реалізацію вимог Європейського Союзу, що не дозволяє державі вести більш багатовекторну політику, незважаючи на зростання запиту з боку громадськості.

Ключові слова: міжнародне економічне співробітництво, Європейський Союз, напрями розвитку міжнародного економічного співробітництва, галузі народного господарства, зовнішня політика держави.

Summary

Kuzmenko O. V., Chorna V. G. Administrative and legal regulation of trade and economic relations of Ukraine and Montenegro. – Article.

Accordingly, work is envisaged in the following areas: 1) transfer of modern construction technologies in the field of residential and industrial construction; 2) participation in the modernization of the railway and shipbuilding industry of Montenegro, supply of rolling stock and locomotives; 3) delivery of city and intercity buses to Montenegro; 4) export of food products and organization of their production in Montenegro; 5) expansion of military-technical cooperation; 6) supply of modern energy-saving technologies for residential and industrial construction, in particular for hotels; 7) creation of production of solar radiators for industrial and private homes; 8) activation of investment activity; 9) construction of operation of power plants and production of electricity.

Summarizing the above, we believe that today Montenegro has clearly defined the vector of foreign and domestic policy development. It is not only a candidate for EU membership, but also a member of NATO, demonstrating that there is no alternative path towards Eurasian partners. In addition, Montenegro fully reflects the policy of Brussels, which is manifested in government actions, such as accession to European sanctions imposed on Russia in 2014. It also makes sense to clarify the fact that Montenegro more fully meets the requirements of the European Union for its full adoption member. Thus, according to reports, the EU positively assesses Montenegro's compliance with the relevant requirements, which approximates its accession to the Union in 2025. That is why, assessing current Montenegrin policy, it should be noted that it is comprehensively aimed at meeting the requirements of the EU, which does not allow the state to lead any more multi-vector policy despite growing public demand.

Key words: international economic cooperation, European Union, directions of development of international economic cooperation, branches of national economy, foreign policy of state.

УДК 351.942

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).447](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).447)**Б. О. Логвиненко***orcid.org/0000-0003-1894-4889*

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДНІСТЬ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ДВНАДЦЯТИ ПРИНЦИПАМ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Постановка проблеми. Медична реформа, що триває в Україні, характеризується складністю її реалізації та відсутністю чітких орієнтирів успішного завершення. Так, на підставі огляду публікацій у засобах масової інформації можна сміливо стверджувати, що нібито єдина мета, що полягала у трансформації бюджетної системи охорони здоров'я України, досягалася за допомогою різних способів. Тобто концептуальне значення реформи системи фінансування охорони здоров'я лишається незмінним, тоді як програми керівників Міністерства охорони здоров'я (О. Квіташвілі, У. Супрун, З. Скалецької) не відрізняються послідовністю.

Ми переконані, що «гасла» та «перспективи» не можуть виступати мірилом ефективності реформування, як і не можна вести мову про успішне завершення реформи, репрезентуючи часткові успіхи в окремих її напрямках. Отже, для адміністративно-правової та медичної науки в Україні лишається актуальним питання про належне нормативно-правове й організаційне супроводження трансформації національної системи охорони здоров'я в якісно нову модель, засновану на засадах гарантованих державою обсягів безоплатних медичних послуг, що надаються населенню.

Окремим питаннями вдосконалення публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні цікавилися такі фахівці, як: О. Богомолець, І. Буряк, В. Галай, З. Гладун, Р. Гревцова, Л. Дешко, С. Книш, Р. Майданик, О. Мусій, В. Пашков, О. Піщита, Я. Радиш, Л. Самілик, О. Стрельченко, І. Сенюта, В. Стеценко, С. Стеценко, Я. Шатковський та багато інших. Поряд із вагомим науковим доробком непослідовність реформування системи охорони здоров'я потребує вирішення проблеми визначення засад, на яких ґрунтується трансформація медичної сфери в Україні.

Мета статті полягає у спробі наукового обґрунтування відповідності медичної реформи в Україні дванадцяти принципам організації охорони здоров'я. Для досягнення поставленої мети пропонується розкрити відповідні принципи в їх поєднанні з новаціями у сфері охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Переходячи до викладу основних положень статті,

нагадаємо, що під правовими принципами (від лат. *principium* – «первинне», «визначальне») у теорії права прийнято розуміти відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання [1, с. 66]. Розуміння принципу як основоположної засади, базису, основи та керівної ідеї може бути використане і в досліджуваній нами сфері.

Сфера охорони здоров'я ґрунтується на багатьох принципах, частина з яких закріплені в нормативно-правових актах. Коротко торкаючись таких принципів, можна зазначити таке: а) основні принципи охорони здоров'я в Україні (ст. 4 Основ законодавства про охорону здоров'я) [2]; б) основні принципи застосування трансплантації (ст. 4 Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині») [3]; в) принципи реформування фінансування системи охорони здоров'я (Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я) [4]; г) основні принципи програми медичних гарантій (ст. 5 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення») [5]; г) основні принципи розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості [6]; д) принципи Женевської декларації (Женевська декларація, ухвалена Всесвітньою медичною асоціацією) [7].

У свою чергу, принципами, властивими сфері охорони здоров'я, відповідно до наукових позицій, можна вважати: а) принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави (Д. Карамішев, Н. Удовиченко) [8]; б) демократичні принципи державного управління реформуванням сфери охорони здоров'я в Україні (М. Білинська, Я. Радиш, І. Рожкова, Л. Жаліло, О. Мартинюк, С. Пак) [9, с. 211]; в) європейські принципи функціонування системи охорони здоров'я (К. Дейниховська) [10]; г) принципи правового статусу пацієнтів (М. Щирба) [11]; г) принципи національної системи охорони здоров'я в Україні (М. Литвиненко) [12]; д) загальні принципи схем охорони здоров'я (М. Карі, У. Маттіла, В. Рудий) [13]; е) принципи організації системи охорони здоров'я (В. Чернецький) [14] тощо.

З викладеного можна зробити висновок про належну увагу законодавця та вітчизняної наукової спільноти до визначення принципів у сфері охорони здоров'я України, зокрема в частині реалізації медичної реформи. Водночас варто зупинитися на принципах, що, на наше переконання, є визначальними для успішного завершення медичної реформи в Україні та побудови справді ефективної національної системи охорони здоров'я. Ними є ухвалені 17-ою Всесвітньою медичною асоціацією 1 жовтня 1963 р. дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я [15] (далі – Принципи).

Як випливає із преамбули до Принципів, системи охорони здоров'я розподіляються від автономних до виключно державних. В одних країнах допомогу надають лише тим, хто її гостро потребує, в інших функціонує розвинена система медичного страхування, треті – мають значні успіхи в організації комплексної охорони здоров'я. Різниця у співвідношенні приватної ініціативи та державної політики у сфері охорони здоров'я спричиняє наявність різноманітних способів надання медичної допомоги. В ідеалі система охорони здоров'я покликана забезпечити сучасний рівень медичної допомоги за повної свободи вибору як для лікаря, так і для пацієнта. Однак ця формула є надто загальною, щоб застосовувати її для розв'язання проблем, що мають місце в національних системах охорони здоров'я [16]. Отже, Всесвітня медична асоціація, не намагаючись дати оцінку жодній із національних систем охорони здоров'я, пропонує засади, що мають бути враховані для ефективної лікарської діяльності й організації медичної допомоги в кожній державі. Нижче ми коротко проаналізуємо відповідність медичної реформи в Україні цим Принципам.

Принцип 1. «У будь-якій системі охорони здоров'я умови праці медиків повинні визначатися з урахуванням позиції громадських лікарських організацій» [16]. В Україні досить активно діють професійні медичні організації. Наприклад, 25 квітня 2019 р. за результатами круглого столу відбулося звернення професійної медичної спільноти до Президента України з напрацюваннями щодо ситуації у сфері охорони здоров'я [17].

Принцип 2. «Усяка система охорони здоров'я повинна надавати пацієнту право вибору лікаря, а лікареві – право вибору пацієнта, не обмежуючи водночас ні прав лікаря, ні прав пацієнта. Принципу вільного вибору необхідно дотримуватися і в тих випадках, коли медична допомога надається в медичних центрах. Професійний та етичний обов'язок лікаря – надавати невідкладну медичну допомогу всім без жодних винятків» [16]. Даний принцип кореспондується із завданнями медичної реформи щодо створення єдиного медичного простору в Україні та забезпечення реального, а не де-

кларативного права кожного пацієнта на вільний вибір лікаря та закладу охорони здоров'я [2; 4; 5].

Принцип 3. «Будь-яка система охорони здоров'я повинна бути відкритою для всіх лікарів, які мають право на практику: ні медиків загалом, ні окремого лікаря персонально не можна примушувати до праці на неприйнятних для них умовах» [16]. Коментуючи даний принцип, можна зазначити, що сьогодні лише частково реалізовано систему, відповідно до якої лікар первинної ланки отримує заробітну плату, виходячи з кількості закріплених за ним пацієнтів. Отже, вузькі спеціалісти (другий і третій рівні медичної допомоги) порівняно з лікарями загальної практики (сімейні лікарі) не мають таких прерогатив щодо нарахування заробітної плати. До того ж, відповідно до Основ законодавства про охорону здоров'я, лікарі мають право на належні умови професійної діяльності (ст. 77) [2].

Принцип 4. «Лікар повинен бути вільним у виборі місця своєї практики й обмежуватися лише своїм фахом. Медична спільнота повинна допомагати державі, орієнтуючи молодих лікарів на працю в тих регіонах, де вони найбільше потрібні. Тим, хто погоджується працювати в менш престижних районах, повинна надаватися така підтримка у формі належного оснащення практики та забезпечення рівня життя, відповідних статусу їх професії» [16]. Сьогодні даний принцип відображений у Законі України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», проте участь медичної спільноти не знайшла там законодавчого закріплення. Також як негативну тенденцію ми можемо спостерігати «оптимізацію», а фактично скорочення лікувально-профілактичних закладів у сільській місцевості.

Принцип 5. «Медична спільнота повинна бути адекватно представлена в усіх державних інститутах, що мають відношення до проблем охорони здоров'я» [16]. Незважаючи на те, що сфера охорони здоров'я належить до однієї з найважливіших, представники медичної спільноти неналежно представлені в органах публічної адміністрації вищого центрального рівня. Наприклад, до складу Ради національної безпеки і оборони України не входить міністр охорони здоров'я, хоча поширення коронавірусної інфекції (COVID-19) у світі переконливо свідчить про надзвичайну важливість протидії загрозам для громадського здоров'я.

Принцип 6. «Усі, хто бере участь у лікувальному процесі чи контролює його, повинні усвідомлювати, поважати та охороняти конфіденційність відносин лікаря та пацієнта» [16]. Звичайно, конфіденційність відносин між лікарем і пацієнтом становить предмет лікарської таємниці, але в нових реаліях варто враховувати ступінь захисту персональних даних у системі «eHealth».

Розвиток електронної медицини є одним із пріоритетів медичної реформи в Україні, відповідно система, що забезпечує існування єдиного медичного простору в Україні? має бути сертифікована та захищена від несанкціонованого доступу.

Принцип 7. «Необхідні гарантії моральної, економічної та професійної незалежності лікаря» [16]. Можна стверджувати, що відповідно до згаданої вище ст. 77 Основ законодавства України про охороні здоров'я, лікарі мають право на вільний вибір апробованих форм, методів і засобів діяльності [2], однак положення Декларації стосовно незалежності та професійної свободи лікаря не знайшли належного відображення в нормативно-правових актах з реалізації медичної реформи в Україні [18].

Принцип 8. «Якщо розмір гонорару за медичні послуги не визначений прямою угодою між пацієнтом і лікарем, організації, що фінансують надання медичних послуг, повинні адекватно оцінити й оплатити працю лікаря» [16]. Зазначений принцип не знайшов адекватного відображення в медичній реформі України, оскільки механізми оплати праці медичних працівників потребує доопрацювання, тоді як вести мову про «адекватність» оплати праці лікарів взагалі не варто.

Принцип 9. «Розмір гонорару лікаря повинен залежати від характеру медичної послуги. Вартість медичних послуг повинна визначатись за угодою з участю представників медичної спільноти, а не одностороннім рішенням організації, що фінансують надання медичних послуг, чи уряду» [16]. Щодо цього принципу варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1075 було затверджено Методику розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування [19]. Водночас складно вести мову про те, наскільки під час ухвалення даної Методики Уряд дослухався до зауважень і пропозицій медичних громадських об'єднань.

Принцип 10. «Якість та ефективність медичної допомоги, яку надає лікар, обсяг, ціну та кількість наданих ним послуг повинні оцінювати лише лікарі, керуючись більшою мірою регіональними, ніж національними стандартами» [16]. Можна стверджувати, що регіональний принцип, або принцип децентралізації не знайшов належного закріплення, адже всі рішення щодо об'єднання вартості медичних послуг ухвалюються на національному рівні.

Принцип 11. «Інтереси хворого диктують, що не може існувати жодних обмежень права лікаря на приписування препаратів і призначення лікування, адекватних сучасним стандартам» [16]. Принцип відображено в Основах законодавства України про охорону здоров'я (ст. 77).

Принцип 12. «Лікар повинен активно поглиблювати свої знання і підвищувати професійний

рівень» [16]. Відображенням останнього принципу на національному рівні можна вважати ухвалення низки документів, зокрема наказу Міністерства охорони здоров'я України від 22 лютого 2019 р. № 446 «Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів» [20].

Висновки. З урахуванням викладеного можна вести мову про те, що більшість із дванадцяти Принципів знайшли відображення в медичній реформі, що триває в Україні. Можна говорити про відповідність медичної реформи в Україні дванадцяти принципам організації охорони здоров'я, а отже, про затвердження міжнародних стандартів якості надання медичної допомоги в Україні. Водночас питання регіонального підходу в реалізації медичної реформи, урахування позиції професійних медичних організацій, формування прозорих і адекватних механізмів обрахування заробітної плати медичних працівників в Україні досі належно не вирішено.

Література

1. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
3. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині : Закон України від 17 травня 2018 р. № 2427–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 5. Ст. 31.
4. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 2. С. 175. Ст. 50. Код акта 84419/2016.
5. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 5. Ст. 31.
6. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 17. Ст. 32.
7. Женевська декларація : міжнародний документ від 1 вересня 1948 р. / Всесвітня медична асоціація. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990_001/print.
8. Карамішев Д., Удовиченко Н. 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., м. Львів. С. 129–136.
9. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навчально-наукове видання / авт. кол. : М. Білинська та ін. ; за заг. ред. М. Білинської. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
10. Дейниховська К. Європейські принципи та методи функціонування системи охорони здоров'я (на прикладі Франції та Іспанії). *Державне будів-*

ництво. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_68.

11. Щирба М. Фінансова доступність охорони здоров'я: проблеми правового статусу пацієнтів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. С. 23–26.

12. Литвиненко М. Принципи національної системи охорони здоров'я в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 2 (49). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/2/12.pdf>.

13. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України. 2002. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.

14. Чернецький В. Принципи організації охорони здоров'я населення. *Теорія та практика державного управління*. 2012. № 4 (39). С. 278–285.

15. Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я : міжнародний документ від 1 жовтня 1963 р. / Всесвітня медична асоціація. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990_004.

16. США. Італія. Дванадцять принципів надання медичної допомоги в будь-якій національній системі охорони здоров'я. URL: http://healthy-society.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=356:2011-07-15-11-54-10&catid=35:2011-04-19-08-30-36&Itemid=57.

17. Звернення професійної медичної спільноти до Президента України. *Укрінформ*. 25.04.2019. УМЕС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2688243-ukrainska-medicna-ekspertna-spilnota-zvernenna-do-novoobranogo-prezidenta-ukraini.html>.

18. Декларація стосовно незалежності та професійної свободи лікаря, прийнята 30 жовтня 1986 р. / Всесвітня медична асоціація. Ранчо Міраж, Каліфорнія, США. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_326.

19. Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 № 1075. *Офіційний вісник України*. 2018. № 4. С. 158. Ст. 180. Код акта 88682/2018.

20. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : наказ МОЗ України від 22 лютого 2019 р. № 446. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE33264.html.

Анотація

Логвиненко Б. О. До питання про відповідність медичної реформи в Україні дванадцяти принципам організації охорони здоров'я. – Стаття.

Статтю присвячено проблемі відповідності медичної реформи в Україні дванадцяти принципам організації охорони здоров'я. Звернуто увагу на те, що сфера охорони здоров'я ґрунтується на багатьох принципах, частина з яких закріплені в нормативно-правових актах, а інша – у наукових позиціях, відображених у працях науковців і фахівців у медичній та правовій сферах.

Розкрито відповідність медичної реформи кожному із дванадцяти принципів організації охорони здоров'я для кожної національної системи. Такими принципами є: 1) визначення умов праці медиків з урахуванням позиції громадських лікарських організацій у будь-якій системі охорони здоров'я; 2) право пацієнта на вільний вибір лікаря, а лікареві – право вибору пацієнта, не обмежуючи водночас їхніх прав; 3) відкритість будь-якої

системи охорони здоров'я для всіх лікарів, які мають право на практику на прийнятних умовах; 4) вільний вибір лікарем місця своєї практики за фахом; 5) адекватне представлення представників медичної спільноти в усіх державних інститутах, що мають відношення до проблем охорони здоров'я; 6) дотримання конфіденційності відносин лікаря та пацієнта всіма учасниками відносин; 7) гарантії моральної, економічної та професійної незалежності лікаря; 8) адекватні оцінка й оплата праці лікаря; 9) диференціація гонорару лікаря залежно від характеру медичної послуги та за участю представників медичної спільноти; 10) оцінка якості й ефективності медичної допомоги лише лікарями, керуючись більшою мірою регіональними, ніж національними стандартами; 11) відсутність жодних обмежень для лікаря у виборі препаратів і призначень лікування, адекватних сучасним стандартам, в інтересах пацієнта; 12) поглиблення професійних знань і підвищення професійного рівня лікарем.

Обґрунтовано, що в реалізації медичної реформи в Україні недостатньо враховано питання регіонального підходу, позиції професійних медичних організацій та формування прозорих і адекватних механізмів обрахування заробітної плати медичних працівників в державі.

Ключові слова: принципи, охорона здоров'я, медична реформа, міжнародні стандарти, національні системи охорони здоров'я.

Summary

Lohvynenko B. A. To the question of the relevance of medical reform in Ukraine to the twelve principles of health care organization. – Article.

The article is devoted to the problem of relevance of medical reform in Ukraine with twelve principles of health care organization. Attention is paid that the healthcare sphere is based on many principles, some of which are enshrined in regulatory legal acts and the other – in scientific positions reflected in the work of scientists and specialists in the medical and legal fields. The relevance of medical reform to each of the twelve principles of health care organization for every national system is revealed. Such principles are: 1) determining the working conditions of medics, taking into account the position of public medical organizations in any healthcare system; 2) the right of the patient to free choice of the doctor, and to the doctor – the right to choose the patient, without limiting their rights; 3) the openness of any healthcare system to all eligible medics; 4) free choice by the medics for the place of his practice by profession; 5) adequate representation of the medical community in all public institutions relevant to health problems; 6) maintaining confidentiality of the doctor-patient relationship by all subjects of relationship; 7) guarantees of moral, economic and professional independence of the medics; 8) adequate assessment and remuneration of the medics; 9) differentiation of the medic's fee depending on the nature of the medical service and with the participation of representatives of the medical community; 10) assessing the quality and effectiveness of medical care only by medics, guided more by regional than national standards; 11) absence of any restrictions for the medics in the choice of medications and prescriptions of treatment, which are adequate to modern standards in the interests of the patient; 12) improvement of professional knowledge and professional level by a medics.

Justified, that the implementation of medical reform in Ukraine does not sufficiently take into account the regional approach, the position of professional medical organizations and the formation of transparent and adequate mechanisms for calculating the fees for medics in Ukraine.

Key words: principles, health care, medical reform, international standards, national healthcare systems.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).448](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).448)

О. О. Мамалуй

orcid.org/0000-0003-0667-4746кандидат юридичних наук, суддя
Верховного Суду

ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН

Будь-які суспільні відносини мають унікальну, неповторну структуру, характер якої зумовлюється конкретними обставинами розвитку таких відносин. Регламентовані правом відносини мають своєрідний «життєвий цикл», який в умовній, ідеальній моделі можна позначити так:

- а) виникнення відносин;
- б) розвиток відносин;
- в) зміна відносин;
- г) припинення відносин.

Умовність такої моделі пов'язана з відносністю розвитку відносин, їхнім неповторним характером. Якщо об'єктивно ми можемо говорити, що будь-які відносини виникають та припиняються, то не про всі відносини можна сказати як про такі, що зазнають трансформації (зміни). Зміна регламентованих правом відносин факультативна – усе залежить від фактичного складу відносин. Сам же розвиток відносин є досить абстрактним поняттям, адже в темпоральному відношенні такий розвиток може мати різний рівень тривалості в часі. Водночас потрібно зазначити, що виникнення, зміна та припинення суспільних відносин не відбуваються самі собою. У відповідному відношенні виникнення, зміна та припинення правових відносин зумовлюються настанням конкретних підстав – певного юридичного факту. Не є винятком і податкові відносини.

Перед тим, як перейти до аналізу підстав виникнення, зміни та припинення податкових відносин, вбачається за доцільне проаналізувати наріжне теоретичне поняття «юридичний факт». О.О. Красавчиков визначав юридичні факти як обставини об'єктивної реальності, суспільні явища, які існують незалежно від свідомості конкретного індивіда. Водночас науковець зазначав, що саме з настанням конкретного юридичного факту право пов'язує виникнення, зміну або ж припинення суспільних відносин [1, с. 27]. Ми повинні чітко усвідомлювати, що юридичні факти можуть «породжуватися» саме активною та цілеспрямованою діяльністю конкретних індивідів. У зв'язку із цим твердження про те, що юридичні факти це завжди явища, які існують незалежно від свідомості суб'єктів права, не є цілком правильним. Позиція автора буде доречно тільки тоді, коли йдеться про такий різновид юридичних фактів, як події.

В.Б. Ісаков визначає юридичні факти як певні суспільні обставини, з якими нормативні припи-

си пов'язують можливість виникнення, зміни та припинення правових відносин [2, с. 10]. Відповідне визначення юридичних фактів є лаконічним і таким, що визначає іманентні риси юридичних фактів. М.Г. Александров розглядає юридичні факти як різновид життєвих обставин (або ж комплекс обставин, які формують певний юридичний склад), з наявністю яких право пов'язує виникнення, зміну або ж припинення юридичних прав і обов'язків [4, с. 547]. Автор влучно підмітив, що в окремих випадках для виникнення, зміни або ж припинення правових відносин необхідне настання не просто одиничного юридичного факту, а цілої низки юридичних фактів, які формують специфічний юридичний склад. Тільки за умови наявності такого юридичного складу можна говорити про наявність підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Р.О. Халфіна визначає юридичні факти як конкретний акт поведінки особи, який може мати вольовий характер або ж реалізовуватися поза волею особи, який, зрештою, запускає механізм нормативного регулювання [4, с. 286]. У такому разі важко погодитися із твердженням, що юридичний факт є актом поведінки особи. Крім того, спірним є твердження про те, що акт поведінки особи може не мати вольового характеру. Акт поведінки особи завжди має вольовий характер. В.В. Копейчиков визначає юридичний факт як реальні життєві обставини, з якими приписи права пов'язують виникнення, зміни чи припинення регламентованих правом суспільних відносин [5, с. 193]. З відповідного визначення вбачається, що автор пішов шляхом стислого та змістовно-сконцентрованого формулювання дефініції досліджуваного поняття.

В.В. Муругіна розглядала юридичний факт крізь призму його дихотомічного (подвійне) розуміння – ідеальна (нормативна конструкція-модель) та матеріальна (як явище об'єктивної дійсності) складові частини його розуміння [6]. П.М. Рабінович уважає, що під юридичним фактом потрібно розуміти визначену гіпотезою нормативного припису обставину, з наявністю якої право пов'язує виникнення, зміну або ж припинення правовідносин [7, с. 84]. Науковець звертає увагу на те, що юридичний факт – не просто обставина об'єктивної дійсності, але й така обставина, яка визначається нормою права.

П.О. Якушев детермінує юридичний факт як суспільно зумовлені обставини реального життя, які є інтегративним елементом правового регулювання, які прямо або опосередковано детермінуються нормативними приписами та з наявністю або ж відсутністю яких у праві передбачається настання конкретних наслідків, а саме:

- а) виникнення правовідношення;
- б) зміна правовідношення;
- в) припинення правовідношення [8, с. 147].

Дане визначення розвинуло позицію попереднього дослідника шляхом акцентування уваги на тому, що вказівка на відповідні юридично значущі обставини може мати прямий або ж опосередкований характер. З.Д. Іванова визнала юридичні факти як об'єктивно необхідну передумову виникнення прав і обов'язків учасників суспільних відносин [9, с. 32]. Науковець вказує на те, що юридичні факти не просто є підставою для виникнення, зміни або ж припинення правових відносин – вони є передумовою виникнення прав і обов'язків учасників таких відносин. Розвиваючи дану позицію, буде доречним зазначити, що юридичні факти не тільки являють собою підставу для виникнення правових відносин, вони також можуть виступати підставою для зміни та припинення прав та / або обов'язків учасників суспільних відносин.

Проаналізувавши всі вищеозначені підходи до визначення поняття «юридичні факти», можемо запропонувати таку дефініцію відповідного терміна: **юридичний факт** – це визначена гіпотезою норми права обставина об'єктивної дійсності (одиночна обставина) або ж комплекс обставин (юридичний склад), з наявністю яких у праві передбачаються виникнення, зміна або ж припинення правових відносин, у рамках яких відповідні суб'єкти права реалізують належні їм права й обов'язки.

Низка науковців визначали також систему ознак, які в загальнотеоретичному сенсі характеризують юридичні факти. Так, система ознак юридичних фактів була запропонована В.М. Протасовим. До ознак науковець відносить таке:

- соціальна природа юридичних фактів вказує на те, що вони являють собою обставини об'єктивної дійсності, які можуть викликати настання юридично значущих наслідків тільки за визначеності такої їхньої властивості в рамках правових норм;

- юридичні факти опосередковано визначають порядок руху правовідносин (виникнення, зміну та припинення відносин);

- юридичні факти здатні призвести до виникнення, зміни або ж припинення правових відносин тільки на основі нормативних приписів, тобто у взаємодії з ними;

- юридичні факти детермінуються в рамках правових положень (зокрема, у рамках норма-

тивних приписів міститься вказівка на конкретні юридичні факти) [10].

Власна система ознак юридичних фактів була запропонована й таким науковцем, як Ю.М. Оборотов. Так, учений визначає такі ознаки юридичних фактів:

- обґрунтованість;
- законність;
- можливість породжувати юридично значущі наслідки;
- оформленість;
- інформативність;
- дієвість [11, с. 57].

М.В. Бородкін, досліджуючи юридичні факти у праві соціального забезпечення, формулює власну систему їхніх ознак. Якщо проаналізувати їх крізь призму загальнотеоретичного підходу, то вони матимуть такий вигляд:

- конкретизований характер юридичних фактів, який полягає в тому, що виключно обставини об'єктивної дійсності можуть призводити до настання юридично значущих наслідків;

- наявність зовнішнього втілення юридичних фактів, адже для правозастосування мають значення виключно факти, які відображено в об'єктивній дійсності;

- інформативність, яка полягає в доведенні до відома суб'єктів правозастосування інформації про поточний стан правовідносин;

- опосередковане нормативними приписами існування юридичних фактів – відсутність нормативного припису унеможлиблює існування юридичних фактів, водночас без юридичного факту не можуть настати які-небудь юридично значущі наслідки;

- формальна визначеність, яка полягає в зафіксованості юридичних фактів у конкретній процедурній (процесуальній) формі;

- наявність причинно-наслідкових зв'язків – юридичний факт передую настанню правових наслідків [12, с. 134].

З-поміж вищезазначених ознак юридичних фактів критично потрібно поставитися до таких ознак, як інформативність та формальна визначеність. Так, юридичні факти можуть мати місце і без їх усвідомлення з боку учасників суспільних відносин. Що ж стосується процедурної оформленості, то вона також не завжди необхідна, наприклад, коли йдеться про матеріальні за своїм характером відносини.

Потрібно також зазначити, що натепер склалися різні підходи до класифікації юридичних фактів. Найбільш поширений підхід, з яким юридичні факти підрозділяють за критеріями їх прояву. Так, В.С. Якушев підрозділяв юридичні факти на:

- а) явища;
- б) стани.

Останні, на думку науковця, характеризуються темпоральною продовжуваністю [13]. В.М. Горшнінов також класифікував юридичні факти на:

- а) факти-явища;
- б) факти-стани.

Факти-стани науковець розглядав в їхній нерозривній єдності із процедурними (процесуальними) строками [14, с. 113–118]. На основі вищезазначеного критерію С.С. Алексєєв підрозділяв юридичні факти на:

- а) факти однократної дії (факти-явища);
- б) факти безперервної дії (факти-стани).

Факти обмеженої дії, на думку науковця, є обставинами реального життя, з якими нормативні приписи пов'язують настання правових юридичних наслідків у конкретний момент часу. Що ж стосується фактів-станів, то під ними науковець пропонує розуміти обставини суспільної дійсності, які існують протягом тривалого часового відрізка та здатні перманентно або ж періодично породжувати правові наслідки [15, с. 177].

Варто зауважити, що у правовій доктрині є і протилежний підхід – підхід, відповідно до якого юридичних фактів-станів не існує. Такої позиції дотримувалися Р.О. Халфіна та С.Ф. Кечек'ян. Так, Р.О. Халфіна зазначала, що «юридичний факт-стан» є радше триваючими правовідносинами, а не окремим різновидом юридичних фактів. У свою чергу, С.Ф. Кечек'ян, конкретизуючи відповідну позицію, зауважив, що продовжуваний стан не може детермінуватися як самостійний юридичний факт, адже правове значення має не сам стан (шлюб, трудові відносини) як правова категорія, а юридичні факти, які породжують такий стан [16, с. 173–174]. У даному разі варто зазначити, що такого роду позиція є цілком слушною. Такого роду підхід зумовлюється тим, що стан є темпорально продовжуваним явищем, не має одномоментного прояву та призводить до настання конкретного юридичного наслідку (наслідків). Правовий стан радше є правовідношенням, що має відносно тривалий період існування, проте аж ніяк не підставою для виникнення, зміни та припинення правових відносин. Так, юридичні факти, породжують, змінюють або ж припиняють правовідношення (стан), яке може мати різний продовжуваний період існування.

Для класифікації юридичних фактів застосовуються також інші критерії, зокрема, вольовий критерій. Як зазначає В.Б. Ісакова, на основі даного критерію юридичні факти підрозділяються на дії та події [17]. Так, дії – це юридичні факти, які породжуються за посередництвом активної волі учасника суспільних відносин. Що ж стосується подій, то вони є явищем об'єктивної дійсності, що настає незалежно від волі та бажання особи.

Ще одним критерієм для класифікації юридичних фактів є форма прояву юридичних фактів. На основі даного критерію О.О. Красавчиков поділяє юридичні факти на:

- а) позитивні;
- б) негативні.

Під позитивними юридичними фактами науковець розумів факти, які визначають явища, які об'єктивно існували в певному проміжку часу. Коли ж ідеться про негативні юридичні факти, то під ними потрібно розуміти юридичні факти, які вказують на відсутність конкретних явищ і станів [18].

Загалом потрібно зазначити, що існують ще ціла низка критеріїв для підрозділення юридичних фактів як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях. Водночас убачається за доцільне більш предметно розглянути їх в аспекті дослідження підстав для виникнення, зміни та припинення податкових відносин.

Податкові відносини є специфічним різновидом суспільних відносин. Специфіка податкових відносин зумовлюється самим предметом правового регулювання – рухом публічних фінансів на стадії їх акумуляції у процесі виконання платниками податків свого обов'язку зі сплати загальнообов'язкових платежів податкового характеру та методом правового регулювання – імперативним методом (метод владних приписів). Підставою для виникнення, зміни або ж припинення податкових відносин є юридичні факти, вказівка на які набуває безпосередньої формалізації в рамках приписів податкового законодавства. До податкового законодавства належать:

- а) Конституція України;
- б) Податковий кодекс України;
- в) Митний кодекс України й інші закони з питань митної справи в частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій із переміщення товарів через митний кордон України;
- г) чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування;
- г) нормативно-правові акти, ухвалені на підставі та на виконання Податкового кодексу України та законів із питань митної справи;
- д) рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів [19].

У подальшому пропонується проаналізувати окремі критерії для класифікації юридичних фактів у податковому праві.

Вольовий критерій. На основі вольового критерію юридичні факти в податковому праві можуть бути підрозділені на:

- а) юридичні факти-дії;
- б) юридичні факти-події.

Так, юридичними фактами-діями у сфері оподаткування можуть виступати активні дії контролюючого органу або ж платника податків. Крім вищезазначених суб'єктів, суб'єктом реалізації

таких дій можуть виступати й треті особи (органи місцевого самоврядування, інші органи державної влади тощо). Прикладом юридичного факту-дії може слугувати прийняття контролюючим органом податкового повідомлення-рішення, направлення платнику податків запиту про надання інформації, сплата правозобов'язаним учасником податкових відносин податків та зборів тощо. Що ж стосується юридичних фактів-подій, то вони є обставинами об'єктивної дійсності, які настають незалежно від волі учасників податкових відносин. Прикладом юридичних фактів-подій є момент спливу трирічного строку, який дає можливість контролюючому органу призначити проведення планової перевірки, досягнення певного рівня грошового обороту платником податків тощо.

Критерій прояву юридичних фактів. Залежно від специфіки прояву юридичних фактів у податковому праві вони можуть бути підрозділені на:

- а) позитивні юридичні факти в податковому праві;
- б) негативні юридичні факти в податковому праві.

Позитивними юридичними фактами у сфері оподаткування є обставини, які набувають об'єктивності в суспільному житті. До таких юридичних фактів можна віднести реєстрацію платником податків, ухвалення місцевою радою рішення про встановлення місцевого податку або ж збору тощо. У свою чергу, негативними юридичними фактами є обставини, з відсутністю яких пов'язують наявність певного правового статусу у платника податків. Наприклад, відсутність певної суми грошового обороту та/або не перевищення гранично допустимої кількості працівників дозволяє платнику податків перебувати на спрощеній системі оподаткування. Як ми бачимо, відповідний різновид юридичних фактів має досить умовний характер, адже пов'язаний із констатацією відсутності певних обставин як об'єктивної умови існування конкретного правового статусу.

Критерій правореалізаційного або ж правозастосовного складу. Так, за вищезазначеним критерієм юридичні факти у сфері оподаткування можна класифікувати на:

- а) прості юридичні факти;
- б) складні юридичні факти.

Під простими юридичними фактами потрібно розуміти одиничну обставину, з якою в податковому праві пов'язуються виникнення, зміна або ж припинення податкових відносин. Наприклад, настання конкретної календарної дати зумовлює необхідність сплати податку, подання звітності тощо. Якщо ж ідеться про складні юридичні факти, то під ними потрібно розуміти юридичні склади (два або більше юридичні факти), з наявністю або ж відсутністю яких податкове право визначає

настання юридично значущих наслідків. Як приклад можна навести процедуру допуску контролюючого органу до виїзної перевірки, за якої для можливості реалізації контрольних заходів повинні бути наявними такі умови:

- а) наказ про призначення перевірки;
- б) направлення на проведення перевірки;
- в) службове посвідчення посадових осіб контролюючого органу.

Без наявності одного з вищезазначених елементів (юридичних фактів) платник податків має право не допустити посадових осіб контролюючого органу до проведення відповідних контрольних заходів.

Отже, юридичні факти, вказівка на які набуває фіксації у приписах податкового законодавства, являють собою підставу для виникнення, зміни або ж припинення податкових відносин. Варто зауважити, що з огляду на публічно-правовий характер податкового права, імперативність його приписів, на відміну від приватноправових галузей права, зазвичай не може встановлюватися на основі диспозитивної волі учасників податкових відносин (наприклад, у договорі) – юридичні факти у сфері оподаткування детермінуються приписами податкового законодавства.

Література

1. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве : монография. Москва : Госюриздат, 1958. 184 с. С. 27.
2. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве : монография. Москва : Юрид. лит., 1984. 144 с. С. 10.
3. Теория государства и права : учебник / Н.Г. Александров и др. ; под. ред. Н.Г. Александрова. Москва : Юрид. лит., 1968. 640 с. С. 547.
4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении : монография. Москва : Юрид. лит., 1974. 351 с. С. 286.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком-Інтер, 1997. 320 с. С. 193.
6. Воронников А.А., Муругина В.В. Дефектность юридических фактов как негативная черта правовой системы. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2011. 192 с.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. 5-те вид., зі змін. Київ : Атіка, 2001. 174 с. С. 84.
8. Якушев П.О. Правообразующие юридические акты и поступки в механизме правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2004. 165 с. С. 147.
9. Иванова З.Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан. *Советское государство и право*. 1980. № 2. С. 31–37. С. 32.
10. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства : вопросы и ответы. Москва : Новый юрист, 1999. 240 с.
11. Оборотов Ю.Н. Теория государства и права : прагматический курс. Одесса : Юридическая литература, 2004. 184 с. С. 57.
12. Бородкін М.В. Ознаки юридичних фактів у праві соціального забезпечення. С. 134. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.42/31.pdf>.

13. Якушев В.С. Юридическая личность государственного производственного предприятия. Свердловск : Средне-Уральское книжное изд-во, 1973. 240 с.

14. Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания. *Советское государство и право*. 1978. № 3. С. 113–118.

15. Алексеев С.С. Общая теория права : курс : в 2-х т. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 177.

16. Качекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва : АН СССР, 1958. С. 173–174.

17. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. Москва : Юрид. лит., 1984. 144 с.

18. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва : Госюриздат, 1958. 184 с.

19. Податковий кодекс України, у редакції від 11 грудня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

Анотація

Мамалуй О. О. Підстави виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин. – Стаття.

У науковій роботі проаналізовано підходи до визначення фундаментального теоретичного поняття «юридичний факт» з погляду різних авторів, а також визначено розбіжності в детермінації поняття «юридичний факт» у наукових дослідженнях. З огляду на наявність таких розбіжностей автором запропоновано власне визначення поняття юридичного факту як визначеної гіпотезою норми права обставини об'єктивної дійсності (одиночна обставина) або ж комплексу обставин (юридичний склад), з наявністю яких у праві передбачаються виникнення, зміна або ж припинення правових відносин, у рамках яких відповідні суб'єкти права реалізують належні їм права й обов'язки. Здійснено порівняльний аналіз ознак, притаманних юридичним фактам, акцентовано увагу на необхідності вдосконалення переліку специфічних рис юридичних фактів. Автором розглянуто найбільш поширені підходи до диференціації юридичних фактів як на загальнотеоретичному, так і на галузевому рівнях, за критеріями їх прояву, вольовим і темпоральним критерієм, формою прояву юридичних фактів. Водночас класифікація юридичних фактів за критеріями їх прояву є складною, інтегративною, адже містить підкласифікації. Досліджено відмінності в підходах різних науковців до класифікації юридичних фактів на основі критерію їх прояву. Критерії класифікації юридичних фактів предметно розглянуто в аспекті дослідження підстав для виникнення, зміни та припинення податкових відносин. Підставою для виникнення, зміни або ж припинення податкових відносин є юридичні факти, вказівка на які набуває безпосередньої формалізації в рамках приписів податкового законодавства. Для класифікації податкових відносин автором виділено критерій правореалізаційного або ж правозастосовного складу, критерій прояву юридичних фактів і вольовий

критерій. Наголошено на неможливості встановлення і фіксації юридичних фактів на основі диспозитивної волі учасників податкових відносин, адже юридичні факти у сфері оподаткування детермінуються приписами податкового законодавства через публічно-правовий характер податкового права, імперативність його приписів.

Ключові слова: юридичний факт, класифікація, податкові відносини, підстави виникнення, зміни та припинення податкових відносин.

Summary

Mamalui O. O. The grounds for occurrence, change and termination of tax relations. – Article.

Approaches to defining the fundamental theoretical concept of “legal fact” from the point of view of different authors have been analyzed in the scientific work, as well as the differences in the determination of the concept of “legal fact” in scientific researches. Considering the existence of such differences, the author proposes his own definition of the concept of legal fact as a hypothesized norm of the law of objective reality (single circumstance) or a set of circumstances (legal composition), with the presence of which the law presupposes the occurrence, change or termination of legal relations, within which the relevant entities exercise their rights and obligations. The comparative analysis of the features inherent in legal facts has been carried out, the attention is focused on the need to improve the list of specific features of legal facts. The author considers the most widespread approaches to differentiation of legal facts, both at the theoretical and sectoral level, by the criteria of their manifestation, volitional and temporal criteria, the form of manifestation of legal facts. In this case, the classification of legal facts by the criteria of their manifestation is complex, integrative, because it contains subclassifications. The differences in the approaches of different scholars to the classification of legal facts based on the criterion of their manifestation are investigated. The criteria for the classification of legal facts have been examined in detail in the aspect of the study of the grounds for the occurrence, change and termination of tax relations. The basis for the occurrence, change or termination of tax relations are legal facts, the indication of which receives its direct formalization in the framework of tax legislation. For the classification of tax relations the author distinguishes the criterion of the right-to-implement or enforceable composition, the criterion of manifestation of legal facts and the volitional criterion. It is emphasized that impossibility of establishing and fixing legal facts on the basis of the dispositive will of the participants in tax relations, because legal facts in the field of taxation are determined by the provisions of tax legislation due to the public law nature of tax law, its imperativeness.

Key words: legal fact, classification, tax relations, grounds for occurrence, change and termination of tax relations.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).449](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).449)

В. А. Миколаєць
orcid.org/0000-0001-6345-1018
кандидат юридичних наук, докторант
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЗРАЗКОВІ ТА ТИПОВІ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: НАПРЯМИ ЗАПОЗИЧЕННЯ

Вітчизняний законодавець, впроваджуючи інститути зразкових і типових справ в адміністративне судочинство, із самого початку ставив за мету підтримку загальносвітових тенденцій до спрощення судочинства. Навіть на міжнародному рівні, у т. ч. й у межах права Європейського Союзу, вже тривалий час порушуються питання реформування процесуального законодавства країн-учасниць у напрямі спрощених судових процедур як на рівні законодавства окремих країн-учасниць Європейського Союзу, так і на рівні законодавства Європейського Союзу загалом. Тому в умовах активної європеїзації різних сфер в Україні та продовження реформування української судової влади питання зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві стали одними із тих, шляхом впровадження яких Україна здійснила спробу наблизитися до міжнародних стандартів процесуального законодавства держав-учасниць Європейського Союзу.

В основу механізму зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві ліг інститут пілотних рішень, які виносить Європейський суд з прав людини. З часу прийняття першого пілотного рішення застосування цього інструменту було направлено насамперед на зменшення навантаження на суди та суддів. За своєю сутністю пілотні рішення Європейського суду з прав людини є вказівками державним органам на існування системної проблеми, яка стосується великої кількості осіб, і рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень. Шляхом впровадження інституту пілотних рішень було вирішено одразу дві задачі: по-перше, було впроваджено інститут, спрямований на вирішення багаторазово повторюваних проблем; по-друге, цей механізм сприяв вирішенню справ, що впливають зі стійкого системного неправильного функціонування адміністративних і правозастосовних органів правової системи держави. Як відзначається у науковій літературі, така процедура була впроваджена у багатьох судових системах Європи: в Угорщині, Португалії, Франції, Італії, Австрії, Словенії, Литві. Водночас існує практика, коли європейські країни відмовилися від впровадження таких процедур, наприклад, законодавці Латвії аргументували свою незгоду з таким нововведенням можливими запереченнями учасників процесу проти визна-

чення справи як типової для постанови зразкового рішення; тим, що фактичні обставини по справі можуть різною мірою відрізнятися, а суд може їх врахувати як ідентичні; а також тим, що у зв'язку із запровадженням цього інституту виросте навантаження на Верховний Суд [1]. Україна у цьому контексті стала на бік держав, у яких функціонують механізми зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві та відсутня певна єдина модель, досвід якої було запозичено Україною. Український варіант зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві не був повністю скопійований із певної конкретної моделі та має свої особливості.

З урахуванням того, наскільки прогресивним є запровадження механізмів зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві, поки що кількість наукових праць, присвячених глибокому вивченню зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції, є мінімальною. Це можна пояснити, з одного боку, новизною цих інститутів. З огляду на те, що їх було впроваджено лише декілька років тому, кількість відповідних наукових досліджень є дуже низькою, а деякі питання, зокрема напрями запозичення зарубіжного досвіду, взагалі залишилися поза увагою дослідників. З іншого боку, на рівень наукової уваги до цього питання також вплинула відсутність офіційних перекладів зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції. Серед дослідників зарубіжних моделей механізму зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві відзначимо внесок таких, як: С.В. Боднар, М.А. Бояринцева, О.Н. Ведерникова, А.В. Журавльов, В.В. Ільков, І.А. Качур, І.В. Мирончук, Л.І. Пахолок, В.Б. Пчелін, А.О. Селіванов, Т.Г. Стрілець, А.О. Черникова, В.І. Шишкін. Але водночас варто враховувати те, що праці перелічених авторів були присвячені більш загальним питанням адміністративного судочинства, які стосувалися й інститутів зразкових і типових справ. Також впровадження цих механізмів у Кодексі адміністративного судочинства України [2] не применшило актуальності наукових досліджень зарубіжних моделей, а, навпаки, надало таким дослідженням нового значення. Зарубіжний досвід функціонування механізмів зразкових і типових справ в адміністративному

судочинстві має вивчатися і надалі з метою вдосконалення чинного законодавства, практики його застосування, продовження процесу приведення правової системи до міжнародних стандартів.

У світі існує дві моделі забезпечення єдності судової практики: континентальна й англо-американська [3, с. 187]. Незважаючи на очевидні відмінності у сутності обох моделей, їх все ж об'єднує те, що сутність кожної із них полягає у забезпеченні однакового застосування судами висновків, прийнятих у процесі діяльності судів вищих інстанцій.

У країнах англо-американської системи єдність судової практики на найвищому рівні забезпечує Верховний суд. Окрім того, як відзначається на науковому рівні, єдність судової практики також забезпечується прецедентним характером рішень суду вищого рівня. Прецеденти, покладені в основу таких рішень у конкретних справах, є обов'язковими для застосування нижчими судами при вирішенні аналогічних справ. Прецедентна система є вертикальною і передбачає обов'язок суддів дотримуватися рішень вищих судів [3, с. 187]. Щодо сутності англо-американської системи, то варто відзначити такі моменти: по-перше, судова практика має вирішальне значення для визначення змісту права та вирішальний вплив на всю правову систему; по-друге, судові прецеденти є джерелом права; по-третє, при формуванні прецедентів значна увага приділяється урахуванню правових звичаїв. Україна належить до континентальної групи держав, і саме тому практика Верховного Суду нашої держави відрізняється від діяльності аналогічних установ країн англо-американської системи.

У країнах континентальної системи завдання забезпечення єдності судової практики покладається на суд або/та касаційної інстанції або на верховні суди держав. Суд касаційної інстанції зазвичай у державі один, проте В.В. Ільков звертає увагу на те, що їх може бути декілька, у разі, коли судова система будується за принципом спеціалізації судів [3, с. 187]. Для прикладу, раніше в Україні функціонував Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, на який було покладено функції касаційної судової інстанції у відповідних спорах, втім сьогодні Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції у складі таких структурних одиниць, як: Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд і Касаційний цивільний суд. Тобто Україна привела свою судову систему у відповідність до судових систем інших країн континентальної системи. Також варто враховувати, що у країнах континентальної системи верховні суди та/або суди касаційної інстанції (у разі їх існування)

формулюють правові позиції у своїх рішеннях за наслідками касаційного оскарження рішень судів нижчого рівня. Висновки верховних судів та/або судів касаційної інстанції (правові позиції) є умовно обов'язковими для судів нижчого рівня. Тобто, якщо суд нижчого рівня при винесенні рішення не врахує висновки Верховного Суду, цілком очевидно, що таке рішення буде скасовано [3, с. 187]. Беручи до уваги рішення у зразкових справах Верховного Суду, варто звернути увагу на те, що згідно із ч. 3 ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України [2] суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи. Тобто Україна також підтримала держави континентальної моделі забезпечення єдності судової практики.

Ключові відмінності, які дозволяють розрізняти держави континентальної та англо-американської моделі забезпечення єдності судової практики, у своїй праці розкриває А.В. Журавльов. Як відзначає дослідник, у сучасній доктрині та законодавстві країн континентальної Європи домінує принцип, за яким суди у своїй діяльності керуються та підкоряються закону, а рішення, що виносяться ними, мають силу індивідуально-правових актів. Відзначається, що правовою доктриною деяких країн континентального права судова практика взагалі не розглядається як джерело права, проте деякі європейські країни пішли шляхом визнання концепції обмеженого судового прецеденту, під яким розуміється рішення вищих судових інстанцій нормативного характеру, які у процесі тлумачення закону створюють норми, що відповідають закону та підлягають обов'язковому застосуванню в подібних справах [4, с. 79]. Таким шляхом пішла й Україна, регламентувавши в нормах Кодексу адміністративного судочинства України [2] інститути зразкових і типових справ. Зразкова справа також за своєю сутністю є рішенням вищої судової інстанції нормативного характеру, яке є обов'язковим для врахування при розгляді подібних справ, що у вітчизняному законодавстві дістали назву типових. А.В. Журавльов наголошує: такі рішення не варто ототожнювати з англо-американськими прецедентами, адже останні можуть бути створені одним судовим рішенням, а аналоги рішень у зразкових і типових справах в адміністративному судочинстві України є рядом судових рішень, прийнятих вищою судовою інстанцією (у випадку України – Верховним Судом, тобто не нав'язується «зверху», а виникає внаслідок сприйняття правової позиції значною частиною юридичної спільноти) [4, с. 79]. Отже, на основі вищенаведеного зробимо такі висновки щодо

належності України до держав континентальної моделі забезпечення єдності судової практики:

по-перше, в Україні завдання забезпечення єдності судової практики покладено на Верховний Суд як найвищий орган у системі судоустрою України, який забезпечує сталість і єдність судової практики;

по-друге, Верховний Суд формулює правові позиції у зразкових рішеннях за наслідками провадження у зразковій справі, які надалі є умовно обов'язковими (правові висновки Верховного Суду мають у майбутньому обов'язково враховуватися при розгляді типових справ) для місцевих адміністративних судів;

по-третє, в Україні судова практика не є джерелом права, проте по суті в нашій державі було визнано концепцію обмеженого судового прецеденту, а рішення у зразкових і типових справах є її відображенням.

Отже, Україна належить до держав континентальної моделі забезпечення єдності судової практики, у яких важливе місце у забезпеченні єдності судової практики відіграє Верховний Суд. У науковій літературі до таких держав відносять Францію, Федеративну Республіку Німеччина, Угорщину, Латвію, Болгарію та ряд інших європейських держав. Засновники системи адміністративних судів в Україні брали за приклад досвід цих держав і, як наслідок, в Україні було посилено роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики шляхом наділення його повноваженнями розглядати спори про компетенцію, приймати зразкові судові рішення у спорах, що виникають з аналогічних підстав, у відносинах, які регулюються одними нормами права й у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [3, с. 169]. Тому, на нашу думку, у процесі пошуку напрямів удосконалення чинної системи зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві варто також звертатися до досвіду таких держав.

Серед держав, які найчастіше розглядаються вітчизняними дослідниками як зразки у розбудові системи адміністративного судочинства, варто виділити Францію та Федеративну Республіку Німеччина. Розглядаючи їхній досвід у контексті правового регулювання механізмів зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві, варто розуміти, що єдність судової практики у них забезпечується у способи, відмінні від тих, як це здійснено в Україні, а тому можливості реального використання їх досвіду у вітчизняних умовах є обмеженими.

Говорячи про Францію, варто виділити досвід цієї держави у функціонуванні інституту преюдиційних запитів. Його сутність полягає у тому, що суд, який розглядає справу по суті, зіткнувшись із проблемою застосування норми права, може

зупинити провадження у справі та звернутися до найвищого судового органу з преюдиційним запитом стосовно тлумачення закону, якщо відповідне правове питання є новим, достатньо складним і виникає у багатьох справах [3, с. 188]. Переносючи цей зміст у вітчизняні реалії, можна сформулювати такий приклад. Якщо місцевий адміністративний суд розглядає типову адміністративну справу та стикається із проблемою застосування норми права, яка є новою, достатньо складною чи є характерною для багатьох інших типових справ, такий суд може звернутися до вищої судової інстанції (в Україні це Верховний Суд) щодо надання висновку з цього правового питання. Отже, корисний для України досвід Франції пропонуємо розглядати передусім через призму інституту преюдиційних запитів, тим більше, що про необхідність його запровадження в нашій державі вже не перший рік ведуться дискусії, а успішність його функціонування підтверджена досвідом інших держав Європи.

Однією з таких держав є Республіка Угорщина, найвищим судовим органом якого є Курія, зобов'язана заперечувати єдиний порядок здійснення судочинства в судах. Рішення Курії, які стосуються єдиного порядку здійснення судочинства, є обов'язковим для всіх судів. Цей орган наділено повноваженнями здійснювати правовий аналіз справ, переглядати судові рішення судів нижчих інстанцій у зв'язку з недотриманням єдності судової практики. Проте у контексті запозичення досвіду цієї держави варто звернути увагу на повноваження Курії приймати «рішення про єдність судової практики». Як відзначає В.В. Ільков, такі рішення приймаються з метою забезпечення єдності прецедентної практики. У висновку суд вказує, який закон слід забезпечувати і яким чином вирішувати справу. По суті, Курія приймає типові рішення, а суди при розгляді аналогічних справ зобов'язані враховувати ті висновки, що містяться у судовому рішенні Курії. Курія розглядає преюдиційні запити нижчих судів у випадках, коли виникають труднощі, а також наділена повноваженнями надавати нижчим судам роз'яснення законодавства [3, с. 189–190]. Всі рішення Курії, роз'яснення й узагальнення судової практики оприлюднюються на офіційному сайті цієї судової установи [5]. Такий механізм формування єдності й однаковості судової практики відіграє велику роль у цих державах із огляду на особливу прецедентну силу рішень цього суду. На нашу думку, запровадження процедури звернення до Верховного Суду з преюдиціальним запитом щодо надання висновку з певного правового питання могло б забезпечити такі результати: по-перше, дозволить забезпечити однакове розуміння норм права різними судами та суддями; по-друге, за допомогою інституту преюдиціального запиту питання щодо

використання відповідних норм могли б вирішуватися ще до того, як справа надійде до Верховного Суду України, на рівні судів першої інстанції. Тобто інститут преюдиціальних запитів варто розглядати не як складову частину зразкових і типових справ, а як ще один інструмент забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах.

Звернемо увагу на те, що спроба запровадження цього інституту вже здійснювалася вітчизняним законодавцем. Зокрема, 9 лютого 2018 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту й уніфікації касаційного провадження) [6], який згодом було відкликано. Законодавцями було запропоновано удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України [2] шляхом запровадження преюдиційного запиту й уніфікації касаційного провадження, що дозволило б забезпечити цілісність і єдність судової практики. У цьому законопроекті було врегульовано такі питання, як порядок звернення до Верховного Суду із преюдиційним запитом, розгляд Верховним Судом преюдиційного запиту, застосування судами висновку Верховного Суду на преюдиційний запит, і, на наше переконання, це було здійснено змістовно та в належній формі.

Суть процедури згідно із законопроектом полягає в такому [6]. Суди першої й апеляційної інстанції перед ухваленням рішення по справі, яку було розглянуто, приймають ухвалу про звернення до Верховного Суду із преюдиційним запитом, у якій сформульовано вимогу надати висновок щодо правильного застосування норм в адміністративній справі. Вимоги до запиту: він має бути складений у письмовій формі, має бути обґрунтованим і містити посилання на обставини, що підтверджують наявність необхідних умов для направлення до вищезазначеного суду. Також суд зазначає інформацію про правовідносини, які є предметом розгляду, а також обґрунтовує необхідність такого висновку. Відповідно, судове провадження припиняється до надання Верховним Судом висновку, а сторонам надається право подати до Верховного Суду свої пояснення.

Надійшовши до Верховного Суду, преюдиційний запит підлягає реєстрації у день надходження та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу для розгляду питання щодо відкриття чи відмови у відкритті провадження. Суддя-доповідач має право відмовити лише у двох випадках: по-перше, якщо Верховний Суд раніше розглядав це питання і вже видавав постанову; по-друге, якщо правильне застосування норм права є очевидним. Рішення щодо відкриття провадження приймається суддею-доповідачем само-

стійно, а про відмову – постійно діючою колегією, але, якщо хоча б один суддя приймає рішення про задоволення запиту, провадження відкривається.

Після відкриття провадження справа передається на розгляд Великій Палаті Верховного Суду. У разі, якщо до Верховного Суду надійшли однотипні преюдиційні запити, суд має право об'єднати їх в одне провадження. Преюдиційний запит розглядається протягом 60 днів із дня, коли було постановлено ухвалу про відкриття преюдиційного провадження, у порядку розгляду справи судом першої інстанції у спрощеному позовному провадженні. Під час засідання суддя-доповідач доповідає про зміст запиту та позиції учасників справи, за умови, що вони подані. Під час розгляду суд може звертатися до Науково-консультативної ради по допомогу у підготовці наукового висновку щодо застосування норми права. Рішення Суду приймається у вигляді Постанови, яка набирає законної сили з моменту прийняття й оскарженню не підлягає. Рішення надсилається до першочергового суду з усіма матеріалами справи у п'ятиденний строк.

Загалом, варто зробити висновок, що інститут преюдиційного запиту є схожим на інститути типових і зразкових справ в адміністративному судочинстві, проте їх не варто ототожнювати. Вони могли б існувати як єдина система. Тому, на нашу думку, інститут преюдиційного запиту міг би стати найефективнішим напрямом впровадження у вітчизняну систему адміністративного судочинства позитивного досвіду Франції та Республіки Угорщина. У цьому контексті прийняття законопроекту № 8031 [6] могло б стати цілком доцільним шляхом його реалізації.

Окрім провідних держав Європейського Союзу, вважаємо, що Україні варто опиратися на досвід держав, близьких історично, соціально-політично, територіально. Україна та ряд європейських держав розбудовували власні правові системи з ідентичних витоків, тому такий досвід буде легше запровадити у вітчизняну систему адміністративного судочинства.

Ще однією державою, досвід якої у правовому регулюванні зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві варто було б проаналізувати, є Болгарія. Актуальність звернення до аналізу законодавства цієї держави зумовлена такими підставами. По-перше, соціалістичне минуле України та Болгарії. Остання, хоча й не була частиною Союзу Радянських Соціалістичних Республік, мала міцні відносини з цією державою, й у ній також було встановлено комуністичний режим. По-друге, 1 січня 2007 р. Болгарія вступила до Європейського Союзу, тобто реалізувала ту ціль України, яка є ключовою. По-третє, Україна та Болгарія мають схожі правові системи, що зумовлює зручність запозичення досвіду одна

в одної. По-четверте, інститут типових справ в адміністративному судочинстві відрізняється від того, який на нинішньому етапі функціонує в Україні, а також від литовської моделі. А тому, на нашу думку, в рамках нашого дослідження доречно звернути увагу на те, якою могла би бути модель типових справ в адміністративному судочинстві в нашій державі, якби вітчизняний законодавець скористався досвідом Болгарії.

Правове регулювання типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії здійснюється нормами Адміністративно-процесуального Кодексу Болгарії від 12 липня 2006 р. [7]. Як відзначається у науковій літературі, специфіка регулювання типових справ у цій державі зумовлена тим, що ст. 136 цього нормативно-правового акта визначено ознаки типових справ [8, с. 142]. Зміст цієї статті передбачає, що, якщо у справі беруть участь більше 10 осіб з однаковими позовними вимогами, що не були представлені адвокатом, суд може зобов'язати їх у розумний строк призначити спільного представника. У разі, якщо такі особи не призначають адвоката, суд самостійно призначає для них представника. Якщо сторони все ж призначають свого представника, повноваження державного представника припиняються. У свою чергу, якщо сторони користуються послугами державного представника, витрати за його послуги несе адміністративний орган, у разі, якщо визнає його дії неправомірними. Із цього положення можна зробити такі висновки щодо типовості справ в адміністративному судочинстві Болгарії: по-перше, це справи, у яких 10 чи більше осіб пред'являють позовні вимоги до одного й того самого суб'єкта публічно-правових відносин; по-друге, у позивачів має бути спільний представник; по-третє, позовні вимоги усіх позивачів розглядаються як одна справа; по-четверте, у разі, якщо позивачі не доходять згоди щодо призначення спільного представника, його призначає держава, а витрати за його діяльність несе суб'єкт публічно-правових відносин у разі визнання його вини у процесі вирішення спору.

Отже, специфіка типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії порівняно з типовими справами в адміністративному судочинстві України проявляється у такому:

1) в адміністративно-процесуальному законодавстві Болгарії не визначається термін «типові справи» чи синонімічні йому терміни, проте окремі адміністративні справи мають ознаки типових справ;

2) типовість справ визначається не кількістю окремих справ із тими самими відповідачами та позовними вимогами, а кількістю позивачів із однаковими позовними вимогами;

3) в адміністративно-процесуальному законодавстві Болгарії [7], на відміну від Кодексу

адміністративного судочинства України [2], чітко визначено мінімальну кількість позивачів з однаковими позовними вимогами, необхідну для розгляду справи як типової;

4) у таких справах інтереси усіх позивачів мають бути представлені одним представником, обраним ними самостійно, або ж призначеним державою, якщо вони не дійшли згоди щодо його вибору.

На нашу думку, окремі моменти з болгарського досвіду могли бути використані вітчизняним законодавцем, незважаючи на те, що сутність типових справ в обох державах все ж відрізняється. Насамперед, на нашу думку, варто звернути увагу на такі моменти. Відзначимо необхідність чіткого встановлення в Кодексі адміністративного судочинства України [2] мінімальної кількості типових справ для ухвалення зразкового рішення. У Болгарії обов'язковою є наявність десяти позивачів з однаковими позовними вимогами, і, на нашу думку, така чисельність є цілком виправданою. Іншим важливим моментом є те, що усі позови з однаковими позовними вимогами до одного й того самого відповідача об'єднуються в одну справу, а інтереси усіх позивачів представляє один і той самий представник. Таке правило не має бути єдиним можливим, адже типові справи можуть розглядатися у різні проміжки часу. Але водночас у чинному законодавстві варто передбачити можливість об'єднання різних типових справ, які одночасно перебувають у провадженні одного чи різних судів, у яких позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача. Це могло б значно спростити провадження у таких справах, а також частково розвантажити суди. Більше того, у такій типовій справі може бути прийнято рішення з урахуванням висновків Верховного Суду у зразковій справі, і в такому разі розгляд таких справ буде спрощено ще більше. У такій справі може виникнути проблема із тим, який суд має розглядати подібну справу. Згідно зі ст. 25 Кодексу адміністративного судочинства України [2] «адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача». На нашу думку, у такій «об'єднаній» справі справа має розглядатися адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, адже позивачі можуть проживати у різних містах, а перебування відповідача в адміністративних справах є стабільним.

Тому з урахуванням досвіду Болгарії пропонуємо доповнити ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [2] нормою такого змісту:

«[...] Якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача, такі справи можуть бути об'єднані в одну та розглядатися адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Об'єднання справ, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача, здійснюється за клопотанням учасника справи або за ініціативою суду [...]».

Отже, серед напрямів запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві нами виділено:

- впровадження інституту преюдиційного запиту;
- визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі;
- впровадження можливості оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової;
- регламентацію розгляду типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження;
- визначення можливості об'єднання кількох типових адміністративних справ в одну, якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача.

Література

1. Стрілець Т.Г. Судова реформа: навіщо потрібні типові і зразкові справи. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnauyareforma-zachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovy-dela> (дата звернення: 29.12.2019).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, 35–36, 37. С. 1358. Ст. 446.
3. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України. Дніпро, 2017. 478 с.
4. Журавльов А.В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 76. С. 75–84.
5. Офіційний сайт Курії Республіки Угорщина. URL: hu/hu/elvdont/112017-szamu-kozigazgatasi-elvidontes (дата звернення: 20.06.2016).

6. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження) : Проект Закону України від 09 лютого 2018 р. № 8031. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63468 (дата звернення: 29.12.2019).

7. Адміністративнопроцесуален кодекс. В сила от 12.07.2006 г. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2135521015> (дата звернення: 29.12.2009).

8. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський міжнародний університет, Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 225 с.

Анотація

Миколаєць В. А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві в контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. – Стаття.

У статті проаналізовано специфіку правового регулювання зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві за кордоном. Досліджено особливості зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві у Франції, Угорщині та Болгарії. Виведено по кожній країні перелік основних ознак відповідного типу справ або справ, наближених до тих, що встановлені у національному адміністративному законодавстві. Виокремлено перелік позитивних і негативних аспектів правового регулювання зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві кожної з європейських держав. Деталізовано зміст і значення кожного аспекту. Сформульовано напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду у національне адміністративне законодавство. Наведено чіткі законодавчі пропозиції з метою оптимізації відповідної сфери адміністративно-правового регулювання. На міжнародному рівні, у т. ч. й у межах права Європейського Союзу, вже тривалий час порушуються питання реформування процесуального законодавства країн-учасниць у напрямі спрощених судових процедур як на рівні законодавства окремих країн-учасниць Європейського Союзу, так і на рівні законодавства Європейського Союзу загалом. Тому в умовах активної європеїзації різних сфер в Україні та продовження реформування української судової влади питання зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві стали надзвичайно актуальними. Крім того, урахувавши те, наскільки прогресивним є запровадження механізмів зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві, поки що кількість наукових праць, присвячених їх глибокому вивченню в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції, є мінімальною.

Ключові слова: зразкові справи, типові справи, адміністративне судочинство, європейська інтеграція, адміністративне законодавство.

Summary

Nikolayets V. A. Model and typical cases in administrative justice in the context of European integration of Ukraine: directions for borrowing. – Article.

In the article the specifics of the legal regulation of model and typical cases in administrative proceedings abroad are analyzed. The peculiarities of model and typical cases in administrative proceedings in France, Hungary and Bulgaria are investigated. Listed for each country is a list of the main features of the relevant

type of cases or cases, similar to those established in national administrative legislation. The list of positive and negative aspects of the legal regulation of model and typical cases in the administrative proceedings of each of the European states is highlighted. The content and meaning of each aspect are detailed. The directions of borrowing positive foreign experience in the national administrative legislation are formulated. Clear legislative proposals are presented to optimize the relevant area of administrative and legal regulation. At the international level, including within the framework of European Union law, the issues of reforming the procedural law of the member states in the direction of simplified litigation have been raised for a long time,

both at the level of the legislation of the individual member states of the European Union and at the level of the legislation of the European Union as a whole. Therefore, in the context of active Europeanization of various spheres in Ukraine and continued reform of the Ukrainian judiciary, the issues of model and typical cases in administrative justice became extremely relevant. Moreover, given how progressive the introduction of exemplary and model cases in administrative justice is, the number of scientific papers devoted to the deep study of exemplary and model cases in administrative justice in the context of European integration is minimal.

Keywords: model cases, standard cases, administrative justice, European integration, administrative law.

УДК 342 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).450](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).450)

О. А. Моргунов

orcid.org/0000-0003-2259-3620

кандидат юридичних наук, доцент, докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Постановка проблеми. Завдання статті – висвітлити функції як основні напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функцій державного управління, як і публічного адміністрування, неодноразово ставали предметом досліджень, серед яких варто відзначити праці таких науковців, як О.Ф. Андрійко, І.Л. Бородін, К.Л. Бугайчук, І.Л. Гасюк, Л.Є. Кисіль, О.Д. Крупчан, В.Л. Коваленко та ін.

Невирішені раніше проблеми. Сьогодні мета публічного адміністрування перебуває у стані трансформації у зв'язку із впровадженням людиноцентристської теорії. У цьому сенсі змінюється і мета публічного адміністрування порівняно з метою державного управління, відповідно, змінюються його завдання та функції.

Метою статті є визначення взаємного впливу та на цій основі – сучасного розуміння мети, завдань і функцій публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні в умовах відходу від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до концепції обслуговування громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Як вказує І.Л. Бородін: «У публічному управлінні функції відображають його зміст. Зміст публічного управління – це сукупність його процесів, відносин, зв'язків. Їх чисельність і різноманітність свідчить, наскільки складним є публічне управління. Функції мають самостійний, об'єктивний та універсальний характер і використовуються у різних сферах публічного управління. Вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними та тісно інтегровані в процес публічного управління і становлять єдине ціле з ним. Уся їх сукупність розкриває управлінський процес. Таким чином, функції публічного управління – це самостійні та якісно однорідні складові частини діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації» [1, с. 24]. За визначенням К.Л. Бугайчук, функції публічного адміністрування слід визначити як зумовлені цілями та завданнями конкретні складники змісту публічного адміністрування, які мають об'єктивний, універсальний і державно-владний характер, склада-

ються з груп відносно самостійних, однорідних дій, здійснюються уповноваженими суб'єктами [2, с. 115].

Можливою є систематизація функцій публічного адміністрування залежно від об'єкта управління, кінцевого результату тощо. Крім того, вони поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні та ін. [1, с. 24–25]. Класифікація напрямів діяльності може враховувати складники суспільної реальності, в межах яких створюється каркас відповідних адміністративних відносин: 1) відносини між державою, суспільством і громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством із боку державного апарату), у цьому процесі першорядного значення набувають правові механізми об'єктивної й об'єктивізації державного управління; 2) відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління. Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів; 3) вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлінських процесів, причому як із причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [3, с. 289–290]. Це означає, що функції суб'єктів публічного адміністрування можуть охоплювати зовнішнє управління, внутрішньо-організаційні зв'язки.

Але традиційним і найбільш поширеним в адміністративному праві є їх поділ на: а) загальні; б) спеціальні; в) допоміжні (обслуговуючі) [1, с. 24–25]. Допоміжні функції адміністрування призначені для більш якісної реалізації основних функцій публічного адміністрування. За їх допомогою створюються необхідні умови для нормальної діяльності усіх управлінських структур [2, с. 116] – це кадрова, матеріально-технічна, фінансова діяльність, діловодство та ін. Від них залежить ефективність управлінської діяльності. Вони забезпечують реалізацію двох перших функцій публічного управління і на практиці взаємодіють між собою та складають єдину систему впливу

суб'єкта на об'єкт публічного управління [1, с. 24]. Такі функції ще позначаються як внутрішньо-орієнтовані. Вони уособлюють управління всередині керуючої системи. Їх існування озумовлене багаторівневою і різнокомпонентною побудовою системи суб'єктів публічного адміністрування. Для системи управління необхідно не тільки визначити мету управління та поставити завдання для її досягнення, а ще й створити відповідні умови для їх виконання кожним елементом системи, встановити зв'язки між ними, забезпечити їх діяльність організаційно. Подібні завдання виконуються через внутрішньо-орієнтовані функції. Іншими словами, цільова орієнтація таких функцій полягає в тому, щоб надавати динамічності та законності керування кожному суб'єкту, удосконалювати і розвивати його, переводити у стан, що відповідає суспільним потребам у державному управлінні [4, с. 66–67]. Основною функцією програмно-технологічної структури І.Л. Гасюк пропонує визначити аналітичну діяльність відповідних комісій, спрямовану на адаптацію, визначення подальших пріоритетних шляхів розвитку фізичної культури і спорту за швидкоплинних умов навколишнього середовища, стандартизацію схем діяльності системи загалом у межах територіальної компетенції рад [5, с. 197–198].

Щодо загальних функції публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, то вони є універсальними та пристосованими до будь-яких управлінських процесів. Такі функції властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур. Вони відображають найбільш об'ємні завдання процесу публічного управління. До них належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік і контроль [1, с. 25]. Прогнозування охоплює: передбачення можливих тенденцій соціально-економічного розвитку в контексті динаміки та напрямів, у т. ч. і загальносвітових трансформацій; передбачення варіантів і можливих наслідків прийнятих стратегічних і тактичних рішень у сфері соціально-економічного, науково-технічного, екологічного, зовнішньоекономічного розвитку; корегування, що сприяє своєчасному уточненню або скасуванню рішення, якщо цього вимагатимуть обставини [6, с. 28]. Важливим чинником сприяння ефективності діяльності органів державної влади України Н.П. Дяченко визначає за діяння механізмів впливу прогнозування на формування державно-управлінських рішень і стратегій розвитку [7, с. 99]. Для цього застосовується планування.

Планування – розробка змісту конкретних заходів із реалізації поставлених цілей і завдань, визначення конкретних виконавців і ресурсів, а також строків виконання [8, с. 36]. В основу стратегічного планування покладено розгорнутий стратегічний аналіз, де стратегія в широкому розумінні трактується як взаємопов'язаний комп-

лекс заходів щодо підвищення життєдіяльності будь-якого об'єкта, а в практичному плані це генеральна довгострокова програма дій і порядок розподілу пріоритетів і ресурсів будь-якої структури для досягнення цілей. Основні завдання, які вирішуються під час розробки стратегічного плану розвитку будь-якого об'єкта, пов'язані з підвищенням його адаптованості до постійно змінюваних умов, а зрештою – із досягненням динамічної рівноваги в національній економіці загалом. Стратегічне планування – складовий елемент стратегічного управління, процес моделювання майбутньої діяльності на певний період [9, с. 38].

Регулювання як функція публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту проявляється у встановленні, скасуванні, коригуванні правил і меж поведінки учасників відповідних відносин [10, с. 4].

Функція координації забезпечує узгодженість дій всіх суб'єктів публічного адміністрування, допоміжної структури. Завдяки ній погоджуються дії не тільки окремих керівників і виконавців, але й окремих структурних підрозділів. Завдяки координації досягається злагодженість і єдність розробки та виконання управлінських рішень, забезпечується погодження спільних заходів, здійснюється інформаційний обмін [2, с. 116].

Облік як функція публічного адміністрування здійснюється задля забезпечення суб'єктів його здійснення корисною інформацією для планування, контролю та прийняття управлінських рішень. У системі управлінського обліку також здійснюється оцінка прийнятих рішень на різних рівнях управління та відповідності стратегії розвитку галузі. Досягнення мети базується на виконанні визначених завдань, які, з іншого боку, забезпечують функції управлінського обліку [11, с. 118]. Для сфер фізичної культури та спорту облік може бути використано для споживачів послуг відповідних сфер, якщо говорити про реєстри спортивних споруд, тренерів, спортсменів. Відкритість і доступність як принципи публічного адміністрування вказаних сфер таким чином будуть впроваджуватися.

Контроль є сукупністю дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів попередження правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності та дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [12, с. 459]. Всі ці функції конкретизуються у спеціальних функціях, що для кожного рівня структури суб'єктів дещо відрізняються.

Як пояснює І.Л. Бородін, спеціальні функції публічного управління дають можливість визначити особливості й умови публічного управління. Вони встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості й умови управління, насамперед економікою, соціально-культурною і адміністративно-політична сферами [1, с. 24–25]. Провідними функціями суб'єктів публічного адміністрування в галузях фізичної культури і спорту «за будь-якої соціально-економічної системи залишаються: визначення пріоритетів розвитку галузі, стратегічне планування та прогнозування, формування політики ресурсного, кадрового, інформаційного, медичного забезпечення діяльності галузі, створення сприятливих передумов для ведення господарської діяльності в галузі, організації фундаментальних і прикладних наукових досліджень і науково-методичного забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності, формування необхідної законодавчої бази» [13, с. 129]. І всі ці та інші спеціальні функції публічного адміністрування розподілено між суб'єктами різного рівня ієрархії.

Для стратегічного апексу основною відмінною спеціальною функцією публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту вважаємо формування та реалізацію політики у сферах фізичної культури і спорту. О.І. Лавренова доходить висновку, що функція формування та реалізації державної політики у визначеній сфері є доволі специфічною. Така функція притаманна лише такому типу органів державного управління, як міністерства, і не може бути застосована до інших органів державного управління [8, с. 36], на відміну від інших функцій, аналіз яких сьогодні з погляду децентралізації влади актуальний і необхідний.

Як вказує І.Л. Гасюк, сьогодні характерним є часткове делегування владних повноважень, адже контроль і визначення ефективності діяльності відповідних територіальних управлінських структур залишається за стратегічним апексом [5, с. 197]. Для середньої ланки спеціальні функції публічного управління у сферах фізичної культури та спорту охоплюють реалізацію політики у сферах фізичної культури і спорту, визначення пріоритетів розвитку у відповідних сферах, виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення розвитку фізичної культури та спорту, сприяння розвитку видів спорту, визначення в Україні, громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, розвитку олімпійського, паралімпійського та дефлімпійського руху, міжнародному співробітництву, здійсненню координації та контролю за дотриманням актів законодавства з питань молоді та спорту.

Місцеве самоврядування в Україні у сфері фізичної культури та спорту – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у сфері фізичної культури та спорту в межах Конституції і законів України: управління закладами фізичної культури та спорту, організація медичного, фінансового, матеріального технічного тощо забезпечення закладів фізкультури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, сприяння роботі громадських і неприбуткових організацій, що діють у сфері фізкультури і спорту, створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку громадян. До делегованих повноважень віднесено вирішення питань про надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах [14, с. 142].

До основних функцій операційного ядра І.Л. Гасюк пропонує віднести: 1) створення бази виробництва послуг фізкультурно-оздоровчого характеру та задоволення потреб суспільства в реалізації права на заняття фізичною культурою та спортом; 2) створення необхідних і достатніх умов для виготовлення продукту галузі відповідної якості й у необхідній кількості, що регулюється через ринковий механізм попиту та пропозиції; 3) врегулювання трансформаційних процесів виробництва фізкультурно-спортивних послуг відповідно до запитів суспільства» [5, с. 197]. Додамо, що до основних функцій публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту доцільно відносити функцію надання адміністративних послуг.

Є.І. Білокур стверджує про виділення надання адміністративних послуг як окремої функції публічного адміністрування [1, с. 168–169]. М.І. Ославський вказує, що інститут адміністративних послуг – це новий інститут адміністративного права, який з'явився внаслідок демократизації української держави та визнання за нею нової публічно-сервісної, обслуговуючої функції [15, с. 45]. О.І. Лавренова доходить висновку, що ця функція має пріоритетне значення [8, с. 36–37]. Така переорієнтація є наслідком переходу від традицій «владного розпорядництва» до «надання послуг» (або «обслуговування») громадянам та інших приватних осіб [16, с. 510].

О.І. Лавренова стверджує, що більшість функцій суб'єктів публічного адміністрування мають складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [8, с. 36–37]. Однак така позиція потребує уточнення в тому,

що здійснювати публічні послуги може як публічна адміністрація, так і альтернативні структури, створені з ініціативи органів влади у співпраці з громадськими організаціями. Фінансування надання послуг здійснюється переважно за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів і контролюється органами, які наділені державно-владними повноваженнями [17, с. 257–258]. І таке уточнення має визначальне значення для сфер фізичної культури та спорту, де громадські організації сьогодні складають окрему розгалужену функціонально-допоміжну структуру щодо системи суб'єктів публічного адміністрування.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [8, с. 36–37]. Дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» інтересам людини [16, с. 510] і передбачає розуміння під публічними послугами всіх сервісних дій, що надаються публічним сектором або іншими суб'єктами під відповідальність публічної влади і за рахунок публічних коштів. Публічними послугами може бути визначена не лише публічно-владна діяльність, але і її результати, спрямовані на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [17, с. 257–258].

Висновки. Сучасні завдання та функції публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту зумовлені його метою як орієнтиром розвитку відповідної системи як бажаного спрямування її діяльності. Відхід від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до концепції обслуговування громадянського суспільства владою тягне перегляд всіх категорій адміністративного права, що стосуються цілепокладання. У контексті розвитку теорії публічного адміністрування такі зміни включають доцільність визначення метою публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством, що, у свою чергу, дозволяє метою функціонування публічної адміністрації у вказаних сферах визначити служіння суспільству.

Реалізація мети досягається шляхом розробки системи цілей (які можуть бути закріплені у програмно-цільових актах з розробкою планів реалізації), регламентації завдань і функцій суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної куль-

тури та спорту. Цілі можуть змінюватися, коли певні з них досягнуто. Мета, завдання та функції є порівняно з цілями більш сталими положеннями щодо загального спрямування та конкретизованих напрямів діяльності конкретних суб'єктів організаційної структури публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту.

Напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, зумовлені завданнями, включають загальні функції, притаманні всім суб'єктам публічного адміністрування, незалежно від сфери та рівня в ієрархії, спеціалізовані, відмінні для кожного рівня організаційної структури функції, та допоміжна, які слугують забезпеченню виконання загальних і спеціальних. Реформа децентралізації влади передбачає перерозподіл спеціальних функцій між ланками системи різних рівнів, для чого з вищих рівнів ряд функцій доцільно передати на нижчі ланки та на виконання функціонально-допоміжної структури.

Література

1. Бородин І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 3. С. 24–29.
2. Бугайчук К.Л. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5 (267). С. 112–117.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
4. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи. *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 66–71.
5. Гасюк І.Л. Організаційна структура державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3. С. 195–203.
6. Дяченко Н.П. Прогнозування в органах державної влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентові України. Київ, 2018. 245 с.
7. Дяченко Н.П. Прогнозування як складова аналітичної діяльності органів державної влади. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 92–100.
8. Лавренова О.І. Загальна характеристика функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади. *Наше право*. 2014. № 6. С. 34–39.
9. Лікарчук Н.В. Сутність стратегії планування як функції управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 37–40.
10. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 23 с.
11. Фоміна О.В. Розвиток функцій управлінського обліку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6 (3). С. 117–120.
12. Виконавча влада і адміністративне право / О.Ф. Андрійко, Н.В. Кпіма, Л.Є. Кисіль, О.Д. Крупчан,

В.Л. Коваленко та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

13. Гасюк І.Л. Пріоритетні напрями удосконалення системи державного управління фізичною культурою і спортом. *Економіка та держава*. 2013. № 11. С. 129–132.

14. Шевчук І.В. Нормативно-функціональні та методологічні засади формування державного управління фізичною культурою і спортом на рівні адміністративно-територіального утворення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 1. С. 141–145.

15. Ославський М.І. Аналіз новел закону «Про адміністративні послуги». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 30. С. 45–52.

16. Берлач Н.А. Трансформація відносин між виконавчою владою та суспільством у процесі здійснення адміністративної реформи в Україні. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 509–515.

17. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

Анотація

Моргунов О. А. Функції публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні за сучасних умов. – Стаття.

У статті визначено взаємний вплив і сучасне розуміння мети, завдань і функцій публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні в умовах відходу від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до концепції обслуговування громадянського суспільства. Визначено, що сучасні завдання та функції публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту зумовлені його метою як орієнтиром розвитку відповідної системи як бажаного спрямування її діяльності. Відхід від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до концепції обслуговування громадянського суспільства владою тягне перегляд всіх категорій адміністративного права, що стосуються ціле покладання. У контексті розвитку теорії публічного адміністрування такі зміни включають доцільність визначення метою публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту – забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством, що, у свою чергу, дозволяє метою функціонування публічної адміністрації у вказаних сферах визначити служіння суспільству. З'ясовано, що реалізація мети досягається шляхом розробки системи цілей (які можуть бути закріплені у програмно-цілевих актах із розробкою планів реалізації), регламентації завдань і функцій суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту. Мета, завдання та функції є порівняно з цілями більш сталими положеннями щодо загального спрямування та конкретизованих напрямків діяльності конкретних суб'єктів організаційної структури публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту. Зроблено висновок, що напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, зумовлені завданнями, включають загальні функції, притаманні всім суб'єктам публічного адміністрування, незалежно від сфери та рівня в ієрархії, спеціалізовані, відмінні для кожного рівня організаційної

структури функції, та допоміжна, які слугують забезпеченню виконання загальних і спеціальних. Реформа децентралізації влади передбачає перерозподіл спеціальних функцій між ланками системи різних рівнів, для чого з вищих рівнів ряд функцій доцільно передати на нижчі ланки та на виконання функціонально-допоміжної структури.

Ключові слова: мета публічного адміністрування, завдання публічного адміністрування, публічне адміністрування сфер фізичної культури та спорту, належне врядування.

Summary

Morhunov O. A. Functions of public administration in physical culture and sports in Ukraine in the current context. – Article.

The article defines the mutual influence and, on this basis, a modern understanding of the goals, objectives and functions of public administration of the areas of physical education and sports in Ukraine in the context of moving away from the paradigm of managing people to the concept of serving civil society. It is determined that the modern tasks and functions of public administration in the field of physical culture and sports are determined by its purpose as a guide for the development of the respective system as a desirable direction of its activity. Moving away from the paradigm of people management and authority to the concept of civil society servicing by the authorities, there is a reconsideration of all categories of administrative law that relate to the whole. In the context of the development of the theory of public administration, such changes include the expediency of defining the purpose of public administration of the spheres of physical culture and sport – ensuring the rights, freedoms and interests of the individual and the citizen on the basis of building partnerships between the authorities and society, which in turn allows the purpose of the functioning of public administration in the specified spheres to determine service to the community. It is established that the achievement of the goal is achieved through the development of a system of goals (which can be enshrined in the program-target acts with the development of implementation plans), regulation of tasks and functions of subjects of public administration of the physical culture and sports. The purpose, tasks and functions are in comparison with the goals more stable provisions on the general direction and specific directions of activity of specific subjects of the organizational structure of the public administration of the spheres of physical culture and sports. It is concluded that the directions of activity of the subjects of public administration of the spheres of physical culture and sports, conditioned by the tasks, include the general functions inherent in all subjects of public administration, regardless of the sphere and level in the hierarchy, specialized, different for each level of organizational structure of the function, and ancillary services that serve the general and special. The reform of decentralization of power implies the redistribution of special functions between the links of the system of different levels, for which it is expedient to transfer a number of functions to the lower levels and to perform a functional support structure from higher levels.

Key words: goal of public administration, tasks of public administration, public administration of the areas of physical education and sports, good governance, good administration.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).451](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).451)*Д. Г. Мулявка**orcid.org/0000-0003-1578-1359**кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університету державної фіскальної служби України*

ГАРАНТІЇ ЗДІЙСНЕННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ОХОРОННОЇ ТА ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Реформування правоохоронної системи України, зміна пріоритетів у співвідношенні інтересів людини та держави зумовлюють важливість удосконалення функціонування всіх суб'єктів правоохоронної діяльності, у т. ч. недержавних. Проблеми і прогалини адміністративно-правового забезпечення їх функціонування у поєднанні з недостатньою розробленістю теорії недержавної правоохоронної діяльності зумовлюють необхідність і доцільність подальших наукових пошуків у цьому напрямі. Однією з базових категорій адміністративно-правового забезпечення є гарантії здійснення правоохоронної діяльності, коректне визначення і правильне розуміння яких дозволяє створити міцні теоретико-методологічні засади реформування будь-якої сфери суспільної активності.

Незважаючи на те, що питання правового забезпечення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності висвітлювалися у роботах багатьох науковців, таких як О.М. Бандурка, Н.П. Бортник, В.В. Галуцько, В.Ю. Горелова, С.В. Грищак, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, В.В. Лень, О.М. Музичук, Г.В. Олійников, С.О. Постольник, І.В. Хорт, О.М. Шелухін, С.С. Юрко, проблематика, пов'язана з висвітленням сутності гарантій вказаних видів діяльності, ще недостатньо розкрита на теоретико-методологічному рівні. Це слугує підтвердженням доцільності здійснення наукових пошуків у вказаному напрямі.

Мета написання статті полягала у визначенні сутності гарантій функціонування суб'єктів недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності.

За своєю сутністю гарантії – це система умов, що забезпечують задоволення інтересів людини, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій постають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян [1, с. 311]. О.Ф. Скакун під гарантіями забезпечення прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів і засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Коли

немає гарантій, то права, свободи й обов'язки людини і громадянина набувають форми «заяв про наміри», які не мають ніякої цінності ні для особистості, ні для людства [2, с. 203]. Гарантії є системою норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян [3, с. 310]. Кожна демократична держава вважає за необхідне будувати систему гарантій реалізації прав і свобод своїх громадян, оскільки саме вони забезпечують реальну можливість використовувати закріплені законом права і свободи.

Аналізуючи наукові визначення понять гарантій, необхідно відзначити, що в науковій літературі зустрічаються найрізноманітніші ознаки, що складають основу поняття гарантій: «засоби», «заходи», «механізм», «норми права», «умови», «обов'язки держави», «система умов, способів, засобів». На наш погляд, всі ці думки слушні та мають право на існування, однак слід виділити загальні, спільні риси всіх термінів. Спільним є те, що: 1) гарантіями є умови, за яких всебічно реалізуються права і свободи особи; 2) гарантіями є система засобів, за допомогою яких забезпечується охорона прав і свобод особи; 3) гарантіями є засоби, за допомогою яких забезпечується дієвий захист інтересів, прав і свобод людини та громадянина у разі їх незаконного порушення [4, с. 14].

Гарантії функціонування суб'єктів недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності можна умовно розділити на три групи: гарантії законності недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності; гарантії безпеки здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності; гарантії поєднання приватних і публічних інтересів під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності.

У діяльності вказаних суб'єктів гарантії законності можуть бути представлені як сукупність інституційних, політичних і правових умов, за яких забезпечується додержання вимог законів і підзаконних правових актів, якими регламентується недержавна охоронна та приватна детективна (розшукова) діяльність. До інституційних умов належить закріплена у Конституції України система державного ладу [4, с. 21].

Серед інституційних гарантій здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності слід назвати функціонування Верховної Ради України, на яку покладено законодавчу функцію, правоохоронних органів, призначення яких полягає у протидії злочинності та правопорушенням, судової системи, а також низки контрольних органів публічної влади. Політичними гарантіями недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності є функціонування системи народовладдя, право громадян на участь в управлінні державними справами, свобода слова, діяльність засобів масової інформації тощо.

До правових гарантій законності діяльності суб'єктів приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності слід віднести: 1) матеріальні гарантії, до яких належать: а) принципи верховенства права, законності, диспозитивності, об'єктивності та неупередженості, дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, поваги до людської гідності, добросовісності, незалежності суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності, конфіденційності та збереження професійної таємниці, взаємодії з правоохоронними органами, органами державної влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами; б) заборони, відповідно до яких представник недержавної служби охорони або приватний детектив не може бути службовою чи посадовою особою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних чи судових органів влади, а також не може належати до вказаних категорій особа, котра: має непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість; визнана судом недієздатною чи цивільна дієздатність якої обмежена; перебуває на обліку в закладах охорони здоров'я у зв'язку із психічними захворюваннями, алкоголізмом чи наркоманією; звільнена з посади судді, прокурора, нотаріуса, зі служби у правоохоронних органах, із державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення; позбавлена права на зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю – протягом трьох років із дня набрання чинності рішенням про анулювання свідоцтва про право на зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю; в) ведення Національною поліцією України Єдиного реєстру суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності з метою збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про чисельність і їх персональний склад, які відповідно до цього Закону набули права на зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю в Україні, про об-

рані суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності організаційні форми діяльності [5, с. 19].

До процесуальних гарантій законності функціонування суб'єктів недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності належать: а) порядок видачі й анулювання свідоцтва про право на зайняття недержавною охоронною або приватною детективною (розшуковою) діяльністю; б) порядок оскарження рішень про відмову у видачі свідоцтва про право на зайняття вказаним видом діяльності та про його анулювання; в) право суб'єктів недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності здійснювати захист своїх порушених прав у судовому та позасудовому порядку (у т. ч. шляхом самозахисту), що реалізується на підставі Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та інших нормативно-правових актів.

На жаль, головна правова гарантія законності здійснення приватної детективної діяльності сьогодні відсутня – Закон України «Про приватну детективну діяльність» досі не прийнято. Це зумовлює недостатній рівень додержання гарантій законності досліджуваного виду діяльності.

Гарантії безпеки здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності є системою визначених законодавством України та сталою правозастосовною практикою прийомів і способів, використання яких дає змогу знизити ризики спричинення шкоди життю, здоров'ю, фінансовим та іншим охоронюваним правам інтересів приватних детективів і їх об'єднань, а також фізичних і юридичних осіб, що користуються їх послугами [4, с. 19]. До гарантій безпеки слід віднести: захист інформації, у т. ч. у телекомунікаційних мережах; систему відбору та підготовки кадрів; контроль за діяльністю вказаних суб'єктів, як внутрішній, так і зовнішній.

Гарантії поєднання приватних і публічних інтересів під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності – це система правових засобів і способів, за допомогою яких забезпечується одночасне додержання, з одного боку, вимог інформаційного законодавства в аспекті захисту персональних даних і професійної таємниці вказаного виду діяльності, з іншого – забезпечується високий рівень взаємодії з правоохоронними органами у сфері протидії злочинам і правопорушенням.

Література

1. Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация. Москва : Юристъ, 2000. 728 с.
2. Скаун О.Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум; Университет внутренних дел, 2000. 704 с.

3. Словарь – справочник по праву / сост. Никитин А.Ф. Москва : «Акалис», 1995. 140 с.

4. Правовий статус суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності : монографія / Д.Г. Мулявка, І.М. Шопіна, О.О. Шилле. Київ : ВІКНУ, 2019. 100 с.

5. Принципи приватної детективної (розшукової) діяльності : монографія / Д.Г. Мулявка, І.М. Шопіна, М.А. Бедренко. Київ : «Видавництво Людмила», 2019. 88 с.

Анотація

Мулявка Д. Г. Гарантії здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності: адміністративно-правовий аспект. – Стаття.

У статті розглянуто сутність і структуру гарантій законності недержавної охоронної та приватної детективної діяльності в адміністративно-правовому аспекті. Гарантії функціонування суб'єктів недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності поділено на три групи: гарантії законності недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності; гарантії безпеки здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності; гарантії поєднання приватних і публічних інтересів під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної (розшукової) діяльності.

Гарантії законності представлені як сукупність інституційних, політичних і правових умов, за яких забезпечується додержання вимог законів і підзаконних правових актів, якими регламентується недержавна охоронна та приватна детективна (розшукова) діяльність. Автор відносить до правових гарантій законності діяльності суб'єктів приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності такі: 1) матеріальні гарантії, до яких належать: а) принципи верховенства права, законності, диспозитивності, об'єктивності та неупередженості, дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, поваги до людської гідності; б) заборони, відповідно до яких представник недержавної служби охорони або приватний детектив не може бути службовою чи посадовою особою органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних чи судових органів влади; в) ведення Національною поліцією України Єдиного реєстру суб'єктів приватної детективної (розшукової) діяльності з метою збирання, зберігання, обліку та надання достовірної інформації про чисельність і їх персональний склад.

Автор визначає гарантії безпеки здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності як систему прийомів і способів, використання яких дає змогу знизити ризики спричинення шкоди життю, здоров'ю, фінансовим та іншим охоронюваним правам інтересів приватних детективів і їх об'єднань, а також фізичних і юридичних осіб, що користуються їхніми

послугами. У статті визначено особливості гарантій поєднання приватних і публічних інтересів під час здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності.

Ключові слова: приватна детективна діяльність, недержавна охоронна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, гарантії, права, свободи та законні інтереси, захист.

Summary

Mulyavka D. G. Guarantees for the implementation of private security and private detective activities: administrative and legal aspects. – Article.

The article considers the essence and structure of guarantees of legality of non-state security and private detective activities in the administrative-legal aspect. The guarantees are divided into three groups: guarantees of the legality of private security and private detective (search) activities; security guarantees for the implementation of private security and private detective (search) activities; and guarantees a combination of private and public interests in the implementation of private security and private detective (search) activities.

Guarantees of legality can be represented as a set of institutional, political and legal conditions under which compliance with the requirements of laws and by-laws is regulated, which governs private security and private detective (detective) activities. The author relates to legal guarantees of the legality of the activities of private detective (search) and private security activities the following: 1) material guarantees, which include: a) the principles of the rule of law, legality, objectivity and impartiality, respect for the rights, freedoms and legitimate interests of physical and legal entities, respect for human dignity; b) a ban according to which a representative of a non-governmental security service or a private detective cannot be an official or an official of state authorities, local authorities, law enforcement or judicial authorities; c) maintaining by the National Police of Ukraine of the Unified Register of subjects of private detective (search) activity with the aim of collecting, storing, recording and providing reliable information about the number and their personnel.

The author defines the security guarantees of non-state security and private detective activities as a system of methods and methods, the use of which helps to reduce the risks of harming the life, health, financial and other protected rights of the interests of private detectives and their associations, as well as individuals and legal entities using their services. The article defines the features of guarantees combination of private and public interests in the implementation of private security and private detective activities.

Key words: private detective activity, non-state security activity, administrative and legal support, guarantees, rights, freedoms and legitimate interests, protection.

UDC 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).452](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).452)

R. M. Opatsky
orcid.org/0000-0002-8658-8153
Doctor of Law,

*Associate Professor of the Department of Administrative Law, Process and Administrative Activity
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*

BULLING AND ITS NEIGHBORHOOD: A COMPARATIVE ASPECT

Introduction. The most important and priority task of every democratic state is to protect the life and health of the individual and the citizen. The Constitution of Ukraine proclaims human life and health, its honor and dignity, inviolability and security as the highest social value (Article 3), stating that “no one shall be subjected to torture, cruel, inhuman or degrading, treatment or punishment” (p. 28) [1]. The prohibition of torture meets the requirements of international legal instruments, on the basis of which every state, including Ukraine, regards acts of torture as crimes [2].

Formulation of the problem. The problem of violence in the human environment, and especially in adolescents, testifies to the need for careful study and development of preventive measures to address it, since children, on the one hand, are the most vulnerable, most vulnerable and almost completely dependent on society. On the other hand, there is a problem of qualification of unlawful acts, their differentiation from joint socially dangerous acts, and therefore the type and severity of punishment of the guilty person.

Analysis of the publications that started solving this problem. Foreign scholars such as I. Berdyshev, I. Kohn, X. Leimann, D. Lane, K. Lorenz, D. Olveus and others have thoroughly covered the problem of student violence. In domestic jurisprudence, the problem of bullying (harassment) was developed by E. Gribov, R. Ivchenko, B. Logvinenko, S. I. Ignatov, and I. Kravchenko, however.

Therefore, **the purpose of the article** is to attempt to differentiate the billing from related violations, and to outline the specific features that will enable such actions to be properly qualified.

Presenting main material. Nowadays, in Ukraine, as in the whole world, an extremely acute and widespread problem is the aggressive manifestation in the interpersonal relations of student youth. Currently, the relevance of the study of this phenomenon is due to the fact that, first, the number of fixed cases of this phenomenon increases. At the end of November 2017, the Ukrainian Institute for Extremism Studies found that 8 out of 10 children are experiencing bullying in Ukraine [3]. Also, according to the Human Rights Information Center, as of July 2017, 67% of children in Ukraine

between the ages of 11 and 17 have been experiencing a bullying problem over the last three months. 24% of children were harassed, and 48% did not even tell anyone about these cases [4]. According to the World Health Organization (WHO), Ukraine ranks fourth among European countries in terms of adolescent aggression. In the first place – Russia, in the second – Albania, in the third – Belarus [4].

Secondly, the situation of bullying leads not only to social but also to pedagogical (school maladaptation and failure), psychological (psychological disorders, decreased self-esteem, impaired socialization) and medical (traumatizing) consequences.

Third, the problem was investigated mainly by Western scholars. It is not in Ukraine that systematic nationwide studies of this phenomenon (solitary) are conducted, and therefore the methods of its prevention and correction are not offered sufficiently.

Fourth, to date, there is no single broad definition of this phenomenon, but different terms and related concepts are used, in my opinion, on which research should be focused, in order to bring clarity to the very concept of “bullying” and its varieties, as well as to improve the apparatus of youth protection against harassment and humiliation.

It should be noted that not every violence and every unwanted behavior of young people can be considered as bullying. The severity and duration of this process are directly related to the victim's response to verbal, physical, or psychological aggression. Therefore, it is necessary to outline the basic definitions and characteristics of the concept of bullying related concepts in order to be able to regard certain acts as unlawful and criminal and to consider them as requiring the intervention of adults or other authorities.

As already noted, one of the most common problems in the child's environment today is bullying, which is considered to be unwanted aggressive behavior by school-age children, leading to the bullying of another child or a group of children for the purpose of humiliation, intimidation and demonstration of force.

British researchers D. Lane and E. Miller defines bullying as a long-term process of conscious abuse, whether physical or mental, by an individual or group against another individual who is unable

to protect himself / herself in this situation [5]. D. Olveus means bullying by intentional, systematically repeated and aggressive behavior, including inequality of social power or physical strength. E. Roland defines bullying as a social system that includes the persecutor, the victim, and outside observers [6, p. 50].

In general, the term “bullying” comes from the English verb to bully, which according to the Cambridge Dictionary has the following meaning: “to offend or intimidate someone who is less or less influential than you, often forcing a person to do undesirable actions”, as well as English the noun a bully is a bully, a brawler [7].

Bulling is, of course, violence of a deliberate nature and manifested, as a rule, in prolonged, repeated physical and / or mental actions by a person or group of persons with certain advantages (physical, administrative, psychological, etc.), committed for a specific, specific purpose (to intimidate, to make a confession of something, to punish for committing an act, etc.).

Given the above, it is possible to deduce the main features of bullying (bullying), such as: the presence of the subject (buller) is usually a person under the age of majority; the presence of a victim; direct intent, that is, actions aimed at intentionally causing physical or psychological harm; systematic, unlawful actions must be systemic in nature and occur with some repetition; mandatory presence of witnesses (observers) and / or the ability of a certain number of individuals to witness illegal acts (this can be either a direct physical contact between the Buller and the victim, as well as an online bulletin to allow third parties to evaluate the actions) [14, p. 267].

In view of the foregoing, I propose to consider torture as a separate manifestation of juvenile bullying as a first related concept. And given the common features of such acts and the particular threat to life, health, will, honor and dignity of a person as a criminal being protected in Ukraine, certain manifestations of bullying may fall under Art. 127 of the Criminal Code of Ukraine and qualify as torture.

Another concept is mobbing, which is considered one of the varieties of billing. Interestingly, this word was first used by ethnologist K. Lorenz to describe the behavior of a group of small animals (most often birds) attacking one stronger and larger animal with small but massive impacts [8]. In general, mobbing is a form of psychological violence in the form of harassment of an employee in a team with a view to his subsequent dismissal. Such persecution is spreading very quickly in the team. In this case, victims of this phenomenon are usually individuals who stand out from other workers and who have demonstrated the mind or competence,

education or creativity in their work. Sometimes management uses mobbing purposefully to get rid of unwanted employees [9].

In psychology and medicine the term “mobbing” was introduced in 1960 by the Swedish doctor P.Heinemann, who in his book *Mobbing – Group Violence among Children and Adults* [10] compared the behavior of children with peers with aggressive animal behavior. Later, another Swedish researcher H. Leiman, on the basis of studying the behavior of people in the labor collective, described mobbing as “psychological terrorism”, in which the hostile attitude of one or more persons to another person is systematically repeated [11].

In his 1998 book *Violence at Work* [12], published by the International Labor Office (ILO), mobbing was put on a par with murder, rape or robbery. Although mobbing may seem completely innocent compared to rape or other physical violence, the effect it produces on the victim, especially if it is protracted, has a devastating effect that can lead to suicide.

In essence, mobbing and bulling are similar concepts, but at the same time, bulling differs from mobbing in that it is not the whole class but the particular student or group of students who have the authority to pursue the role of the pursuer.

Another related concept, or even type of billing, is haze [13]. Hazing is an informal ritualistic rite of passage performed when joining a particular group, and to further support the hierarchy in that group. To a greater extent, hazing is characteristic of closed (paramilitary, sports, boarding, etc.) establishments. On the other hand, this concept can be considered as irrelevant relations in the collective, for example, we know “hazing”.

Hazing is also found in mainstream schools and colleges, especially if they have dormitories. Beginner classmates or students of the upper classes (courses) are forced to take various actions, for example, to walk publicly undressed, to wash the floor in the toilet with a toothbrush, etc. (example – a resonant dedication to students with undress in one of the country's universities this year).

Hazing is considered to be a form of bullying, as it is also a form of aggressive behavior, which usually involves intimidation and humiliation, but it occurs precisely in the process of dedication or acceptance of a particular club, group, etc., but in any case degrades the honor and dignity of a person. .

Charassment is another English-language word that can be compared to bulling. The closest analogy to “harassment” is “sexual harassment”, but the English term is broader. It includes not only actions, but also offensive remarks, indecent suggestions, and psychological harassment.

The very word appeared in the early seventeenth century in France: *harasser* meant “to hunt a hunting dog for game”. Now the Oxford Dictionary

defines character as “unwanted sexual suggestions or hints of obscene nature, usually addressed to a woman”.

Research has shown that workplace charisma has a catastrophic effect on women, their sense of self-confidence, and their desire to continue working. Aggressive sexual harassment reduces the enthusiasm of employees, worsens their performance, sometimes leading to depression and panic.

Drawing on the analogy with billing, harassment is an aggressive manifestation, but not in young people, but in the relationship between a man and a woman at work, there are also manifestations of such influence, even in the street.

Another concept that can be compared to billing is stalking, which means intrusive attention to one person by another person or group of people. Stalking is a form of harassment carried out through intimidation and, as a rule, is the pursuit of, and the pursuit of, the victim.

The community of stalking and billing is that it carries a systematic character, and this brings great psychological trauma to the victim. And the main difference lies in the mechanism of causing this injury. That is, a stalker is a person who literally follows you, makes calls, writes messages, can even leave gifts (including a scary one, such as the heart of a killed animal), get your friends and relatives (often hinting at the sexual context of your relationship or his desires towards you).

As a result, you feel constant control and attention to yourself, the inability to manage your life (getting rid of the stalker at will is almost impossible), so at some point fear overtakes even the most courageous person.

It is also very widespread in our time developed Internet resource, such a concept as a hat, which is considered full of hatred, contempt, anger activity, human activity on the Internet. It can be directed against either a specific person, or against representatives of a particular nation, gender, a person of another appearance, followers of a particular religion or political group, representatives of show business, and even just acquaintances. Thus, virtually anyone can become the object of “network hatred”.

According to data provided by SWPS, one in four people using the Internet has ever fallen victim to a hack, and 11% of internet users admit that they sometimes have to become the same hackers on the Web.

The reason for the high can be envy, dissatisfaction with their life situation, unpleasant experience. Because of this, its victims are public figures, public figures, celebrities, and also just acquaintances who have achieved financial success, have an interesting job or a happy personal life.

Haight in such cases is the result of frustration, lack of satisfaction with one's life.

The concept of bodybuilding, as another related concept to billing, is not known to all. Bodybuilding can be characterized as a phenomenon where some people criticize others for features that are outside the conventional standards of beauty. Bodyshimers are people who are used to actively discussing someone else's appearance, thinking about what would be best for a particular person. It is worth noting that in most cases, the expression of such users is not limited to words – photo editors and other tools that make a photo subject to mockery and mockery are in progress.

According to psychologists, the inappropriate behavior of bodyshimers is related to those rules that prevail in modern society. Tearing other people in such ways, they try to devalue the person in their eyes and thus feel at least a little significant. Very often the desire to criticize the looks and figures of other people is associated with the disadvantages of their own appearance.

Therefore, given the above, it should be noted that bullying has much in common with other offenses, which are aimed at degrading honor, dignity, and sometimes physical abuse, from the individual. In our view, the phenomenon of violence and oppression by a certain criterion dates back to the early teens (which is directly bullying) and continues to exist in society in various manifestations: on the street, at work, and most often on the Internet.

At the same time, society is condescending to this shameful phenomenon (especially in the adult environment). Eradicating this phenomenon is an extremely complex task and at the same time important, the fragments require a change in the model of relationships between people at the present stage of society.

The main directions in this direction are: improvement of the legal framework, in the part of the normative fixing of responsibility not only for billing, but also for similar other types of offenses; consolidation at the legislative level of such concepts as mobbing, hazing, stalking, etc.; fixing the passage of a mandatory corrective program by abusers.

References

1. The Constitution of Ukraine of 28.06.1996. Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ver>.
2. The sad fact is that even in the 21st century, the use of torture has to be combated: Amnesty International press release (MA Index: POL 30/006/2003 (Public). Access Mode: <http://amnesty.org.ru/node/1089>.
3. Ukrainian Institute for the Study of Extremism. Stop School Terror Study. Prevention and counteraction of bullying. Access mode: <http://uire.org.ua/wpcontent/uploads/2017/11/Doslidzhennya-buling.pdf>.
4. 67% of children in Ukraine were abused in the previous 2-3 months. Access mode: <https://humanrights>.

org.ua/material/67_ditej_v_ukrajini_detected_ck_van_u_forward_23_misjiaci.

5. D.A. Lane School bullying. Access mode: http://psifeya.ru/wpcontent/uploads/2014/02/LaneD_School-baiting-bulling-article.doc Title. from the screen. The language is Russian.

6. E.I. Pogorelova, I.V. Arkova, A. C. Golubovskaya Psychological features of adolescents involved in the cyberbullying situation. *North Caucasian Psychological Bulletin*. 2016. № 14/2. pp. 47–53.

7. Meaning of “bully” in the English Dictionary. Access mode: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/bully?q=bullying#translations>.

8. Lorenz K. Das sogenannte Bose: Zur Naturgeschichte der Aggression. Wien: BorothaSchoeeler, 1963

9. T.Yu. Bazarov Conflict management. Mobbing. Business education. 2006. June 15 (Electronic Journal). URL: <https://ubo.ru/articles/?Id=1167> (accessed 20/02/2019) 3. Lorenz K. Das sogenannte Bose: Zur

10. A.V. Skavitin The problem of worries in the workplace. Management in Russia and abroad. 2004. №5.C. 118–126.

11. H. Leymann The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organization Psychology*. 1996. N 5 (2). P. 165–184.

12. 12. Violence at work. Access mode: <https://www.livelib.ru/book/1000192760/about-violence-at-work-duncan-chappell>

13. The meaning of the word “hashing”. Access mode: <https://exam.ph/wd/heizing>.

14. B.O. Logvinenko, S.O. Ignatov Problematic Prospects for Administrative *Responsibility for Committing Bullying Comparison*. 2018. № 6. p. 266–268.

Summary

Opatsky R. M. Bulling and related concepts: a comparative aspect. – Article.

The problem of violence in the human environment, and especially in adolescents, testifies to the need for careful study and development of preventive measures to address it, since children, on the one hand, are the most vulnerable, most vulnerable and almost completely dependent on society. The author emphasized the problem of qualification of unlawful acts, their differentiation from joint socially dangerous acts, and therefore the type and severity of punishment of the guilty person. An attempt has been made to compare billing with similar offenses in its own generic object. It has been established that in modern society various forms of persecution are manifested, covering absolutely all age and social groups.

The author made an attempt to independently identify the main signs of bullying, which include: presence of the offender (Buller) – a person under 18 years of age; the presence of a victim; a direct intent, that is, a direct desire to cause physical harm / pain, or to make a moral humiliation of the victim, usually by witnesses or on the public Internet; systematic; the ability of a third party to witness (bystander) wrongdoing.

It is concluded that the manifestation of bullying underlies such offenses in the adult life of the offender. It is proposed to fix at the normative level various manifestations of psychological and physical abuse, such as: mobbing – hiring an employee in a team with the purpose of his subsequent dismissal; hazing – informal ritualistic violent rites performed when joining a particular group and to further support the hierarchy in that group; stalking – bullying, harassment, victim tracking, etc; hat – a display of hatred, contempt for human activity on the Internet; Body-shaming is a humbling criticism for features that go beyond conventional beauty standards, as well as providing for a mandatory corrective program for the abuser.

Key words: torture, mobbing, haze, stalking, bulling.

Анотація

Опаций Р. М. Булінг та суміжні з ним поняття: порівняльний аспект. – Стаття.

Проблема насильства у людському середовищі, а надто у підлітковому, свідчить про необхідність ретельного вивчення й розробки профілактичних заходів, спрямованих на її вирішення, оскільки діти, з одного боку, є найнезахищенішою, найуразливішою й майже повністю залежною частиною суспільства. Автором наголошено на наявності проблеми кваліфікації протиправних дій, їх розмежування від сумісних суспільно-небезпечних діянь, а отже, і вид та суворість покарання винної особи. Здійснено спробу провести порівняння булінгу з подібними за своїм родовим об'єктом правопорушеннями. Встановлено, що в сучасному суспільстві проявляються різні форми цькування, які охоплюють абсолютно всі вікові та соціальні групи.

Автором здійснено спробу самостійно визначити основні ознаки булінгу, до яких віднесено: наявність кривдника (буллера) – особи, яка не досягла 18-річного віку; наявність жертви; прямий умисел, тобто пряме бажання завдати фізичної шкоди / болю або здійснити моральне приниження жертви зазвичай у присутності свідків чи в мережі Інтернет із загальним доступом; системність; можливість третьої сторони бути свідком (спостерігачем) протиправних дій.

Зроблено висновок, що прозв булінгу лежить в основі подібних правопорушень у дорослому житті кривдника. Запропоновано на нормативному рівні закріпити різні прояви психологічного та фізичного збиткування, такі як: мобінг – цькування співробітника в колективі з метою його подальшого звільнення; хейзинг – неформальні ритуальні насильницькі обряди, виконувани у разі вступу в певну групу і для подальшої підтримки ієрархії в цій групі; сталкінг – залякування, переслідуванні жертви, стеження за нею тощо; хейт – прояв ненависті, презирства до активності людини в Інтернеті; боді-шеймінг – принизлива критика за особливості зовнішності, що виходять за межі загальноприйнятих стандартів краси, а також передбачити проходження обов'язкової корекційної програми для кривдника.

Ключові слова: катування, мобінг, хейзинг, сталкінг, булінг (цькування).

УДК 336.148

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).453](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).453)**В. В. Пацкан***orcid.org/0000-0002-9219-5380**здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ВІДНОСИНИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ТА ЇЇ КОМІТЕТАМИ

Постановка проблеми. У процесі розвитку України як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, адміністративної реформи важливого значення набуває дослідження проблеми відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами.

Дослідження проблеми відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Дослідження проблеми відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Мета статті – охарактеризувати проблему відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами.

Завдання статті – сформулювати поняття «відносини Рахункової палати з іншими державними органами», охарактеризувати відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами.

Стан дослідження. Проблема відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження сучасних науковців, зокрема О. Койчевої, М. Крутевича, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Табенської.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 98 Конституції України [1] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є не просто вищим за субординацією, а дійсно провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам. Це важливо з огляду на курс на євроінтеграцію [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Рахункова палата України як орган парламентського контролю згідно із конституційно затвердженими повноваженнями здійснює зовнішній контроль державних коштів [3]. Згідно зі ст. 1

Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів запровадження контролю є невід'ємною складовою частиною управління публічними фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління [4]. Для виконання своїх завдань Рахункова палата як орган контролю використовує фінансовий контроль як спосіб, а для його реалізації виконує покладені на неї функції та використовує певні методи [5, с. 196].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [6] повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Відповідно до ч. 4 ст. 363 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [7] державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю згідно із законом.

Головним об'єктом контрольної діяльності Рахункової палати є державний бюджет. Щодо нього застосовується як наступний, так і попередній контроль, проводиться перевірка своєчасності виконання за обсягами, структурою і цільовим призначенням обґрунтованості дохідних і видаткових статей, ефективності і доцільності витрат державних коштів [8, с. 10].

У процесі практичної діяльності щодо здійснення своїх повноважень Рахункова палата, її члени та посадові особи вступають часто у правовідносини з іншими органами державної влади. Також існує специфіка контрольної діяльності і взаємовідносин Рахункової палати з об'єктами контролю та їх посадовими особами при провадженні заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що здійснюються Рахунковою палатою як вищим органом аудиту України, що заслуговує на окреме дослідження.

Отже, відносини Рахункової палати з іншими державними органами України – це суспільні відносини, врегульовані нормами права, з питань здійснення встановлених чинним законодавством України повноважень Рахунковою палатою та іншими державними органами України, що знаходять своє вираження у взаємних правах та обов'язках відповідних учасників правовідносин.

Відносини Рахункової палати з іншими державними органами України можна поділити на такі основні групи:

- 1) відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами;
- 2) відносини Рахункової палати з Президентом України;
- 3) відносини Рахункової палати з Кабінетом Міністрів України;
- 4) відносини Рахункової палати з органом державного фінансового контролю;
- 5) відносини Рахункової палати з правоохоронними органами.

Відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами ми розглянемо нижче більш детально.

Згідно зі ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами в порядку, визначеному цим Законом, Регламентом Верховної Ради України та іншими законами. Така взаємодія передбачає, зокрема:

- призначення і звільнення Верховною Радою України Голови та інших членів Рахункової палати;
- інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;
- заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- надання Рахунковою палатою в межах її компетенції консультацій Верховній Раді України;
- участь народних депутатів України у засіданнях Рахункової палати;
- участь членів Рахункової палати у засіданнях Верховної Ради України та її органів.

Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад членів Рахункової палати відповідно до вимог Закону України «Про Рахункову палату» та в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. Рахункова палата в межах компетенції надає консультації Верховній Раді України за її зверненням.

Відповідно до п. 41.1. Регламенту Рахункової палати [9] вона регулярно інформує Верховну Раду України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю

(аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства.

Інформування Верховної Ради України здійснюється протягом 15 робочих днів з моменту затвердження Рахунковою палатою звіту та/або висновків, складених за результатами здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), шляхом направлення листа за підписом Голови Рахункової палати, додатками до якого є копія рішення Рахункової палати, копія затвердженого звіту та інші матеріали (за необхідності).

Важливе значення у вищезгаданому контексті має також щорічний звіт про діяльність Рахункової палати. Вона щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність.

Структурний підрозділ, відповідальний за питання аналітики, методології та контролю якості, на підставі матеріалів щодо здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), наданих департаментами та іншими структурними підрозділами з питань діяльності Рахункової палати, підготовлених за окремим розпорядженням Голови Рахункової палати, готує проєкт щорічного звіту про діяльність Рахункової палати і подає його на розгляд Голові Рахункової палати, який вносить звіт на засідання Рахункової палати. Звіт після розгляду доопрацьовується з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Затверджений на засіданні і підписаний Головою Рахункової палати звіт про діяльність відповідно до статті 30 Закону подається до Верховної Ради України.

Одночасно із поданням звіту про діяльність Рахункової палати Верховній Раді України його електронна версія надається структурним підрозділом, відповідальним за питання аналітики, методології та контролю якості, структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для подальшого розміщення у форматі pdf-файла на вебсайті Рахункової палати для відкритого доступу у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Рахункова палата за дорученням Верховної Ради України проводить експертизу проєкту закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік та за результатами проведеної експертизи складає у встановленому порядку висновок. Цей висновок затверджується Рахунковою палатою. Рахункова палата подає Верховній Раді України висновки, прийняті за результатами проведення експертизи проєкту закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік. Голова Рахункової палати або за рішенням Рахункової палати

інший її член представляє Рахункову палату на пленарному засіданні Верховної Ради України під час обговорення у першому читанні проекту закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік та має право на виступ.

Рахункова палата у встановленому порядку подає Верховній Раді України такі документи:

- щоквартально висновки про стан виконання Закону «Про Державний бюджет України», а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень;

- висновки та пропозиції до річного звіту про виконання Закону «Про Державний бюджет України», поданого Кабінетом Міністрів України, з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету.

Важливе значення мають також відносини Рахункової палати з комітетами Верховної Ради України. Комітети Верховної Ради України на своїх засіданнях регулярно розглядають інформацію про результати аудитів, проведених Рахунковою палатою. Зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення на засіданні 18.01.2017 р. заслухав інформацію Рахункової палати щодо результатів аудиту проекту «Модернізація соціальної підтримки населення України», що підтримувався коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Було ухвалене рішення рекомендувати Кабінету Міністрів України заслухати на засіданні Уряду питання стану виконання цього проекту, доручити Міністерству соціальної політики України вжити заходів щодо реформування дитячих інтернатних закладів, запровадити ефективну систему моніторингу та оцінювання результатів проекту, провести інвентаризацію та аналіз стану закупівель і використання обладнання, придбаного в рамках проекту «Модернізація соціальної підтримки населення України».

На засіданні 01.11.2017 р. Комітет Верховної Ради України у закордонних справах розглянув інформацію Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на забезпечення у 2015–2016 роках Міністерством закордонних справ України функціонування закордонних дипломатичних установ України. Було прийняте рішення результати аудиту та стан реагування Міністерства закордонних справ України на рішення та пропозиції Рахункової палати розглядати в закритому режимі, оскільки матеріалам аудиту був присвоєний гриф «Для службового користування».

Комітет Верховної Ради України з питань культури і духовності на своєму засіданні 12.07.2017 р. розглянув інформацію Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності

Національної академії мистецтв України. Результати аудиту Рахункової палати взято до відома. Рекомендовано вжити заходів щодо усунення порушень, встановлених аудитом [10].

Під час розгляду питань за результатами здійснених Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) на засіданнях комітетів Верховної Ради України Головою та членами Рахункової палати постійно наголошується на посиленні парламентського контролю за виконанням рішень Рахункової палати.

У 2018 році представники Рахункової палати взяли участь у 96 засіданнях комітетів Верховної Ради України, на яких було розглянуто 50 питань щодо діяльності Рахункової палати, з них 35 – за результатами здійснених Рахунковою палатою контрольних заходів на 3 парламентських слуханнях та на 52 засіданнях робочих груп. Розгляд і обговорення комітетами Верховної Ради України результатів проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та реагування на рішення Рахункової палати сприяли реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій об'єктам контролю, зокрема органам виконавчої влади. Протягом 2018 року питання щодо діяльності Рахункової палати та здійснених нею контрольних заходів розглядалися такими комітетами Верховної Ради України:

- комітетом з питань бюджету (17 питань);
- комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (10 питань);
- комітетом з питань охорони здоров'я (5 питань);
- комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (5 питань);
- комітетом з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму (3 питання);
- комітетом з питань правової політики та правосуддя (2 питання);
- комітетом з питань аграрної політики та земельних відносин (2 питання);
- комітетом соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення (1 питання);
- комітетом з питань інформатизації та зв'язку (1 питання);
- комітетом з питань економічної політики (1 питання);
- комітетом з питань культури і духовності (1 питання);
- комітетом у закордонних справах (1 питання);
- спеціальною комісією Верховної Ради України з питань приватизації (1 питання).

Представники Рахункової палати брали участь за запрошеннями комітетів Верховної Ради України:

– у 2 засіданнях комітету з питань науки і освіти;

– у 2 засіданнях комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки;

– у 1 засіданні комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства;

– у 1 засіданні комітету з питань законодавчого забезпечення та правоохоронної діяльності.

Упродовж 2018 року Рахункова палата кардинально змінила організацію співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, надаючи звіти, висновки та інформацію, що були використані при проведенні оцінки показників державного та місцевих бюджетів на стадії їх формування та виконання. Представники Рахункової палати взяли участь у 21 засіданні Комітету, 30 засіданнях підкомітету та 51 засіданні робочих груп при підготовці проекту закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік». Народні депутати – члени Комітету – регулярно запрошувались на засідання Рахункової палати і брали участь в обговоренні найбільш актуальних питань.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на засіданні:

– 6 червня 2018 року розглянув Звіт Рахункової палати за 2017 рік та надав низку рекомендацій Рахунковій палаті, спрямованих на удосконалення її діяльності, посилення взаємодії з Верховною Радою України та інформування громадськості. На цьому ж засіданні були розглянуті Висновки Рахункової палати про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік». Ці висновки були використані при підготовці поданого до Верховної Ради України проекту постанови Верховної Ради України «Про звіт «Про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», де пропонувалося доручити Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо недопущення порушень бюджетного законодавства у 2018 році та наступних бюджетних періодах, а також щодо реалізації відповідних пропозицій Рахункової палати;

– 19 грудня 2018 року розглянув Висновок Рахункової палати про стан виконання Закону «Про Державний бюджет України на 2018 рік» у січні – вересні та інформацію щодо виконання державного бюджету в поточному році. За результатами розгляду було прийняте рішення надати відповідні рекомендації Кабінету Міністрів України щодо забезпечення належного виконання державного бюджету у 2018 та 2019 роках [11].

На засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин 15 березня 2018 року розглянуто інформацію про результати проведеного Рахунковою палатою

аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на реалізацію державної політики з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Враховуючи пропозиції Рахункової палати, Комітет надав Кабінету Міністрів України низку рекомендацій щодо розроблення та прийняття нормативно-правових актів з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, прискорення внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів щодо внесення змін до законів України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» [12], «Про ветеринарну медицину» [13], «Про захист прав споживачів» [14], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [15] та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [16]. Крім того, Комітет рекомендував Міністерству аграрної політики та продовольства України і Державній службі України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів вжити заходів щодо врегулювання питання штатної чисельності державних фітосанітарних інспекторів головних управлінь Держпродспоживслужби в областях та їх постійного перебування у митницях для безперебійного оформлення вантажів в інформаційній системі «Єдине вікно», інспекторів регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні і транспорті, а також прискорення процедур реорганізації (ліквідації) територіальних органів, установ та підприємств, що перебували у віданні центральних органів виконавчої влади, які були реорганізовані при створенні Держпродспоживслужби та перебувають на тимчасово окупованих територіях.

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування:

– 6 червня 2018 року розглянуто інформацію Рахункової палати щодо результатів аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. За підсумками розгляду Комітет прийняв рішення рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо нормативного врегулювання порушених у звіті Рахункової палати питань професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

– 20 червня 2018 року Комітет заслухав інформацію Рахункової палати щодо результатів аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на створення і забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг. Прийнято рішення звернутися до Кабінету

Міністрів України, висловивши позицію Комітету про необхідність надання усіх послуг населенню тільки через центри надання адміністративних послуг, утворені відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», і неприйнятність створення паралельних структур для надання послуг окремими органами виконавчої влади.

Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи на засіданні 16 січня 2018 року розглянув інформацію Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на розвиток та функціонування системи протипаводкового захисту. Комітет прийняв рішення рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо забезпечення міжвідомчої та регіональної координації при виконанні заходів Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року та забезпечити у 2018 році та у наступних роках належне фінансування протипаводкових заходів, визначених у цій програмі.

22 травня 2018 року розглянуто такі питання за результатами контрольних заходів Рахункової палати:

– щодо результатів аналізу стану виконання рекомендацій Міжнародного координованого аудиту Чорнобильського фонду «Укриття». Комітет рекомендував Кабінету Міністрів України, Міністерству екології та природних ресурсів України, Державному агентству України з управління зоною відчуження та Державному спеціалізованому підприємству «Чорнобильська АЕС» усунути виявлені аудитором порушення та недоліки, прискорити введення в експлуатацію нового безпечного конфаймента, другого проміжного сховища відпрацьованого ядерного палива «сухого» типу, заводу з переробки рідких радіоактивних відходів, промислового комплексу поводження з твердими радіоактивними відходами та забезпечити дієвий контроль за дотриманням графіків виконання робіт і кошторисів видатків міжнародних проєктів, що реалізуються на майданчику Чорнобильської АЕС, а також забезпечити довгострокове та стабільне фінансування зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС і перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему шляхом створення у складі Державного бюджету України спеціалізованого фонду або за рахунок вже існуючих фондів;

– щодо результатів аудиту ефективності використання Міністерством екології та природних ресурсів України коштів державного бюджету за бюджетною програмою «Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним

замовленням у сфері природоохоронної діяльності, фінансова підтримка підготовки наукових кадрів». Прийнято рішення рекомендувати Міністерству екології та природних ресурсів України забезпечити приведення у відповідність із Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [17] нормативно-правових актів та власних актів щодо фінансування окремих наукових і науково-технічних програм і проєктів, виконавцями яких є установи, що належать до сфери управління Міністерства, а також визначити пріоритетні напрями наукових досліджень у галузі охорони навколишнього природного середовища і забезпечити виконання Указу Президента України «Про оголошення природної акваторії Чорного моря ботанічним заказником загальнодержавного значення «Філофорне поле Зернова» [18] в частині оформлення охоронного зобов'язання цього заказника відповідно до статті 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [19].

6 вересня 2018 року розглянуто результати міжнародного координованого аудиту функціонування біосферного заповідника «Східні Карпати» і рекомендовано Кабінету Міністрів України надати відповідні доручення зацікавленим органам щодо розробки проєкту та укладання міжурядової або міжміністерської угоди про створення та функціонування міжнародного біосферного заповідника «Східні Карпати» [11].

Висновки. Отже, поняття «відносини Рахункової палати з іншими державними органами України» можна визначити як суспільні відносини, врегульовані нормами права, з питань здійснення встановлених чинним законодавством України повноважень Рахунковою палатою та іншими державними органами України, що виражаються у взаємних правах та обов'язках відповідних учасників правовідносин.

З метою ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн важливим є забезпечення належних відносин Рахункової палати з іншими державними органами України, що є гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямі щодо порівняльно-правового аналізу статусу вищих органів аудиту, державного фінансового контролю, адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблему правовідносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Койчева О.С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство*. 2014. № 6.1. С. 151–158.

3. Табенська Ю.В. Делеговані контрольні повноваження Рахункової палати України. URL: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/delegovani_kontrolni_povnovazhennja_rakhunkovoi_palati_ukrajini/99-1-0-1470 (дата звернення: 23 вересня 2019 року).

4. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf (дата звернення: 23 вересня 2019 року).

5. Койчева О.С. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2014. Вип. 65. С. 192–198.

6. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

7. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 9. Ст. 50.

8. Крутевич М.М. Конституційно-правові основи діяльності Рахункової палати в Україні. Окремі аспекти. *Юридична наука*. 2015. № 7. С. 7–13.

9. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 р. № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arg_1_new.pdf (дата звернення: 24 вересня 2019 року).

10. Звіт Рахункової палати за 2017 рік, затверджений Рішенням Рахункової палати від 22.03.2018 р. № 7-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf (дата звернення: 24 вересня 2019 року).

11. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 24 вересня 2019 року).

12. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.

13. Про ветеринарну медицину : Закон України в редакції від 16.11.2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 5–6. Ст. 53.

14. Про захист прав споживачів : Закон України в редакції від 01.12.2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 7. Ст. 84.

15. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

17. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 25.

18. Про оголошення природної акваторії Чорного моря ботанічним заказником загальнодержавного

значення «Філофорне поле Зернова» : Указ Президента України №1064/2008. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/10642008-8223> (дата звернення: 25 вересня 2019 року).

19. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.

Анотація

Пацкан В. В. Відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами. – Стаття.

Статтю присвячено проблемі відносин Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами. Сформульовано поняття «відносини Рахункової палати з іншими державними органами». Охарактеризовано відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами. З'ясовано, що затверджений на засіданні і підписаний Головою Рахункової палати звіт про діяльність Рахункової палати відповідно до статті 30 Закону подається до Верховної Ради України. Одночасно із поданням звіту про діяльність Рахункової палати Верховній Раді України його електронна версія надається структурним підрозділом, відповідальним за питання аналітики, методології та контролю якості, структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для подальшого розміщення на вебсайті Рахункової палати для відкритого доступу у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Визначено, що рахункова палата за дорученням Верховної Ради України проводить експертизу проекту закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік та за результатами проведеної експертизи складає у встановленому порядку висновок. Зроблено висновок, що поняття «відносини Рахункової палати з іншими державними органами України» можна визначити як суспільні відносини, врегульовані нормами права, з питань здійснення встановлених чинним законодавством України повноважень Рахунковою палатою та іншими державними органами України, що виражаються у взаємних правах та обов'язках відповідних учасників правовідносин. З метою ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн важливим є забезпечення належних відносин Рахункової палати з іншими державними органами України, що є гарантією належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, державна влада, Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України, фінансовий контроль, аудит.

Summary

Patskan V. V. Relations of the Accounting Chamber with the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees. – Article.

The article is devoted to the problems of relations of the Accounting Chamber with the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees. The concept of "relations of the Accounting Chamber with other state bodies" is formulated. The relations of the Accounting Chamber with the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees are characterized. It is found out that the report on the activity of the Accounting Chamber approved in accordance with

Article 30 of the Law, approved and approved by the Chairman of the Accounting Chamber, is submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine. Simultaneously with the submission of the Accounting Chamber activity report to the Verkhovna Rada of Ukraine, its electronic version is provided to the structural unit responsible for analytics, methodology and quality control, the structural unit responsible for information resources and technologies for further placement on the website of the Accounting Chamber for the public, access in the form of open data in accordance with the Law of Ukraine "On Access to Public Information". It has been determined that the Accounts Chamber, on behalf of the Verkhovna Rada of Ukraine, carries out an examination of the draft law on the State Budget of Ukraine for the next year and draws a conclusion in accordance with the established procedure. The opinion, drawn on the results of the examination of the draft law on the State Budget of Ukraine for the next year, is approved. It is concluded that the concept of "relations of the

Accounting Chamber with other state bodies of Ukraine" can be defined as public relations governed by the rules of law on the exercise of the powers established by the current legislation of the Accounting Chamber and other state bodies of Ukraine, which are expressed in mutual rights and obligations relations of the relevant participants in the relationship. In order for the Accounting Chamber to function effectively as the supreme audit body of Ukraine, to ensure a high level of trust on the part of the public, other public authorities, the international community, and the higher audit bodies of certain foreign countries, it is important to ensure the proper relations of the Accounting Chamber with other state bodies of Ukraine an important guarantee for the proper exercise of public control over the receipt and use of funds to the State Budget of Ukraine.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, the state government, Verkhovna Rada of Ukraine, Committees of Verkhovna Rada of Ukraine, financial control, audit.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).454](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).454)**В. М. Прасюк***orcid.org/0000-0002-1681-8662**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Із метою поєднання надбань юридичної науки і практичного правозастосування вітчизняні науковці дедалі більшу увагу приділяють дослідженню принципів у різних сферах правового життя. Однак, враховуючи важливість внеску вчених у дослідження такого багатогранного питання, як принципи, а також численність наукових розробок тематики принципів у праві, не можна не звернути увагу на те, що у цій сфері результати дослідження є спірними і дотепер залишаються актуальними. Вказана проблема зумовлює необхідність комплексного дослідження принципів також у зв'язку із тим, що вона є основоположною у розвитку всього права. Тому пропонується проведення наукового пошуку й обґрунтування нових теоретичних позицій визначення поняття принципів державного фінансового контролю та з'ясування їхньої сутності.

Насамперед варто звернутися до аналізу загального поняття принципу, оскільки це твердження сприймається як головне, важливе, суттєве. Принципи – це «основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [1, с. 43]. Термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*» і буквально перекладається як «те, з чого все починається» [2] й означає «базові засади, фундаментальну основу, вимоги» тощо. Водночас, за визначенням словника іншомовних слів, принцип – це те, що «знаходиться в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки» [3, с. 547]. Філософський енциклопедичний словник свідчить про те, що принцип є синонімом життєвої позиції, його називають внутрішнім переконанням людини – практичними, моральними й теоретичними засадами, якими вона керується у реальному житті, у різноманітних сферах діяльності. У філософській довідковій літературі під принципами також розуміють загальні вимоги до побудови системи теоретичного знання, сформульовані як те первинне, першопочаткове, що лежить в основі певної сукупності фактів [4, с. 519]. У юридичній літературі в означенні «принципу» застосовуються: першооснова, підстава, аксіома, постулат, передумова знання, керівна ідея, центральне поняття, ланка, яка пов'язує ключове поняття, від-

правний пункт пояснення, основоположне теоретичне знання, вираження необхідності або закону явищ, одна з логічних функцій закону, внутрішнє переконання людини й погляд на речі [5, с. 12].

Із перелічених словникових визначень термін «принцип» розкривається як основні, вихідні положення певної теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо. Проте у дослідженні організації та здійсненні державного фінансового контролю розглянемо принципи як основоположні ідеї, керівні засади, фундаментальні положення, вихідні начала, які є найсуттєвішою основою не лише правових норм, а й усієї правозастосовчої діяльності.

Однією з найважливіших умов досягнення мети та цільових завдань державного фінансового контролю, створення його єдиної й ефективної системи є додержання принципів контролю, тобто головних вимог, правил, стандартів, що охоплюють процедури контрольної діяльності загалом. Принципи державного фінансового контролю розкривають внутрішні закономірності організації та здійснення контролю і водночас зумовлюють суворі вимоги, згідно з якими створюється та функціонує система фінансового контролю у системі публічного адміністрування.

Державний фінансовий контроль здійснюється певними державними органами, а це означає, що виконання завдань кожного з них так або інакше пов'язане із принципами, які виступають основоположним фундаментом їхньої діяльності. Також слід зазначити, що державний фінансовий контроль реалізується за тими ж принципами, що і фінансова діяльність, тому що контроль є її складовою частиною. Між тим, фінансовий контроль має і специфічні принципи, викладені в Лімській декларації керівних принципів контролю. Це зумовлено тим, що в сучасному суспільстві формується єдина система стандартизації державного фінансового контролю, мета якої полягає в розробці загальних принципів діяльності контролюючих органів.

Передусім варто констатувати, що в юридичній літературі немає, по-перше, однозначної дефініції поняття «принципи державного фінансового контролю», адже його визначення залежить від контексту застосування та позиції того чи іншого автора, і, по-друге, відсутня єдина думка щодо переліку принципів державного фінансового

контролю. Слід зазначити, що питання принципів контролю привертало увагу вчених-адміністративістів як загалом, так і щодо розгляду окремих його різновидів (державного, фінансового тощо). Так, В.М. Гаращук зазначає: «У юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність» [6, с. 99]. Вчений акцентує увагу на комплексному характері відповідних принципів, адже вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, що мають загальнообов'язковий характер, а також ознаки фундаменту форми публічного управління. Саме таке органічне поєднання вищезазначених властивостей свідчить про комплексний характер принципів контролю [6, с. 99]. О.Ф. Андрійко наголошує, що в «літературі існують різні підходи до розуміння принципів контролю та їх систематизації, однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідним від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю» [7, с. 20].

Досліджуючи контроль як правову форму діяльності, В.М. Горшенев та І.Б. Шахов зазначають, що принцип контролю є основною ідеєю, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, своєрідним синтезом роздумів і досвіду [8, с. 73]. На думку О.В. Шоріної, принципи контролю – це організаційні та правові основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність [9, с. 61]. Д.В. Лученко стверджує, що принципами контролю є «науково обґрунтовані й апробовані практикою, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю» [10, с. 200]. Окремі науковці характеризують принципи контролю як основні засади, на яких здійснюються його функції [11, с. 65]. О.П. Гетманець визначає принципи контролю як систему елементів, що становить фундамент методологічної бази контролю [12, с. 88]. В.А. Хмельницький зазначає, що «принцип контролю – це загальноприйняте правило дії в контрольних ситуаціях, він втілює економічні, соціальні та інші закономірності сфери контролю, визначає вимоги, відповідно до яких формує і функціонує підсистема контролю в системі управління виробництвом, суспільством» [13, с. 16–17]. На думку В.К. Колпакова, принципами є позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах [14, с. 18]. О.І. Миколенко виокремлює такі принципи контролю: загальні принципи права; принципи адміністративного процедурного права (галузеві); принципи, характерні для окремих інститутів чи окремих адміністративних прова-

джень (спеціальні) [15, с. 283–284]. Ґрунтовне визначення запропоноване Т.О. Коломоець, відповідно до якого принципи контролю – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загально-нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності [16, с. 41].

В.В. Бурцев аналізує принципи державного фінансового контролю та відзначає як ключову умову досягнення мети і завдань державного фінансового контролю дотримання принципів, тобто основних правил, що охоплюють контрольну діяльність загалом. Науковець наполягає на виділенні основних вимог до організації державного фінансового контролю, які, хоч і не вважає принципами, але наголошує, що саме вимоги зумовлюють ефективне функціонування системи державного фінансового контролю загалом [17]. А.М. Михайловський зазначає, що принципи державного фінансового контролю виступають основоположними керівними положеннями, відповідно до яких будується контрольна діяльність держави [18, с. 89]. Л.А. Савченко вважає принципами фінансового контролю основні засади, на яких базується організація та здійснення фінансового контролю [19, с. 68]. І.М. Ярмач під принципами фінансового контролю розуміє основні вимоги, визначені у нормативно-правових актах, і правила, що не закріплені у праві, але отримали загальне визнання під час організації фінансового контролю та діяльності суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями, визначають специфіку організаційної побудови контролюючих суб'єктів, відображають особливості їх діяльності, характеризують професійні якості осіб, що реалізують контрольні функції, забезпечують результативність, ефективність, дієвість фінансового контролю [20, с. 188]. Існує твердження, що принципи фінансового контролю – це основні положення фінансового контролю, що застосовується на практиці [21, с. 16]. Також є таке визначення основних принципів державного фінансового контролю як науково вивірених і підтверджених світовою практикою засад, які є його організаційною і правовою основою [22, с. 94]. Деякі науковці, досліджуючи концептуальні основи організації контролю й аудиту, слушно зауважують, що, на відміну від постулатів, за допомогою яких визначаються межі (рамки) розвитку аудиту, у принципах контролю конкретизуються, удосконалюються його найважливіші характеристики [23, с. 232]. Ю.Р. Баранюк, аналізуючи економічну природу державного фінансового контролю, наголошує, що визначення принципів державного фінансового контролю допоможе забезпечити

покращення стану управління фінансовими ресурсами держави [24, с. 133].

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна запропонувати визначення поняття *принципи державного фінансового контролю* – це теоретично обґрунтовані та нормативно закріплені правові, процесуальні й організаційні основи здійснення публічного фінансового контролю, які визначають його загальну спрямованість, а також керівні засади, на яких ґрунтується специфіка контрольної діяльності органів публічного адміністрування.

Визначивши сутність поняття принципів державного фінансового контролю, видається можливим перейти до вирішення наступного наукового завдання дослідження – з'ясувати конкретний перелік принципів державного фінансового контролю, систематизувати та висвітлити їх сутність, оскільки кожен принцип має як теоретичне, так і практичне значення і дозволяє конкретизувати напрями контрольних відносин. Для цього вважаємо за потрібне проаналізувати думку науковців щодо класифікації принципів контролю у сфері публічних фінансів. Крім того, доцільним вважається розгляд принципів державного фінансового контролю як певної системи, яка є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих принципів фінансового контролю у відповідній сфері відносин.

Принципи державного фінансового контролю є конкретизацією характерних особливостей контролю в системі управління, вони ґрунтуються на його закономірностях і слугують конкретним виразом їхньої дії. Принципи контролю повинні відповідати певним вимогам, до яких відносять: об'єктивність, визначеність, стійкість, конкретність, взаємозв'язок з іншими принципами тощо [25, с. 42]. Варто зазначити, що державний фінансовий контроль, будучи складовим елементом фінансової діяльності держави, зумовлений її особливостями, в т. ч. властивим їй принципами, на яких базується процес контрольної діяльності органів публічного адміністрування, але, звичайно, з адаптацією змісту цих принципів щодо функції контролю.

У науковому оточенні здійснюються окремі спроби щодо формування системи принципів державного фінансового контролю, виділяють різні групи принципів, однак поки відсутній уніфікований підхід до їхнього визначення. В.Ф. Максимова виокремлює низку загальних, загальносистемних, етичних принципів організації та здійснення фінансового контролю. До основних принципів здійснення державного фінансового контролю відносить: законність, обов'язковість, стратегічну спрямованість, неупередженість, всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність, глас-

ність (за умови дотримання державної, службової, комерційної та іншої таємниці, що охороняється законом), дієвість [26, с. 65–71].

Деякі сучасні науковці виділяють окремо принципи організації та принципи здійснення державного фінансового контролю. Так, на їхню думку, принципами організації державного фінансового контролю є: розмежування місця, ролі, завдань і функцій органів державного фінансового контролю відповідно до законодавства; функціональна, організаційна, персональна й фінансова незалежність органів державного фінансового контролю та їх посадових осіб від підконтрольних об'єктів; координація діяльності органів державного фінансового контролю з метою виключення дублювання у їх роботі та забезпечення єдиної системи державного фінансового контролю на усіх рівнях державної влади. Основними принципами здійснення державного фінансового контролю вважають: законність, обов'язковість, незалежність, об'єктивність, стратегічну спрямованість, неупередженість, гласність (за умови дотримання державної, службової, комерційної та іншої таємниці, що охороняється законом), всебічність (всеосяжність), системність, плановість, регулярність (своєчасність), конкретність, економічність, дієвість [27, с. 19]. Л.А. Савченко стверджує, що принципи фінансового контролю одночасно є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів фінансового контролю, оскільки вони реалізуються під час діяльності останніх, і пропонує власний їх перелік: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність [19, с. 69]. І.К. Дрозд пропонує поділяти принципи державного фінансового контролю на загальні, аналітичні й етичні. Загальні принципи державного фінансового контролю поділяє на принципи: законності, незалежності, об'єктивності, гласності, системності, відповідальності, ендогенності (комунікативності), розподілу контрольних повноважень, компаративності, своєчасності та превентивності [28, с. 48–50]. На думку Н.В. Синюгіної, поділ принципів на окремі групи (загальні, етичні, специфічні) не є доцільним через те, що такий поділ нібито ранжує принципи за їх важливістю, оскільки принципи повинні мати один рівень важливості. Надає власний перелік принципів державного фінансового контролю, який вважає вичерпним: незалежність, законність, системність, систематичність, об'єктивність, публічність [29, с. 111]. В.Ф. Піхоцький поділяє принципи реалізації державного фінансового контролю за класифікаційними ознаками на такі: методологічні принципи: демократизм, гуманізм, пріоритет прав людини і громадянина, незалежність, законність, об'єктивність, гласність, систематичність, професіоналізм, конфіденційність;

принципи організації: результативність, адресність, своєчасність, гнучкість, економічність, законність, незалежність, збалансованість, системність і принципи здійснення контролю: законність, об'єктивність, гласність, ефективність, плановість, системність, безперервність, демократичний централізм, відповідальність [30, с. 44–45]. С.В. Бардаш, досліджуючи принципи контролю як поліморфного явища, пропонує класифікаційну модель, в основу побудови якої покладає такі факти: доцільності поділу принципів за видами контролю (зовнішній і внутрішній) на загальні та специфічні, їх обґрунтованості, диференціації (принципи, пов'язані з практичною діяльністю – організацією та здійсненням контролю), а також наголошує на раціональності включення принципів професійної етики суб'єкта контролю до системи принципів. Науковець виділяє п'ятдесят принципів контролю, які систематизовані за групами теоретичних і методологічних принципів [31, с. 7].

С.О. Ніцимна вважає, що принципи публічного фінансового контролю не потрібно класифікувати – їх можна поділити, наприклад, на загальні та внутрішні інституційні. Перша група – загальні принципи публічного фінансового контролю охоплює всі загальні принципи, що застосовуються у фінансовому праві і принципи публічної фінансової діяльності, оскільки контроль здійснюється у межах контрольної діяльності, яка є видом публічної фінансової діяльності. Друга група – внутрішні інституційні принципи публічного контролю. До цієї групи відносить особливі засади, на яких ґрунтується процес здійснення такого контролю, а також засади організації суб'єктів фінансового контролю; принципи функціонування вищих органів фінансового контролю [32, с. 200].

А.І. Бондаренко, спираючись на положення Лімської декларації керівних принципів контролю як на принциповий документ, який рівною мірою враховує різницю в системах фінансового контролю різних країн, вважає доцільним впровадження всіх принципів фінансового контролю, які в ній закріплено, у діяльність органів державного фінансового контролю в Україні як загальних щодо здійснення контрольних повноважень всіма органами державного фінансового контролю, а специфічні для кожного окремого органу принципи пропонує закріпити в нормативних актах, що визначають їх статус і правові основи діяльності [33]. На погляд В.К. Симоненка, О.І. Барановського, П.С. Петренка, ефективність функціонування системи державного фінансового контролю залежить від умов дотримання таких принципів: достатності, законодавчо визначених повноважень органів державного фінансового контролю; об'єктивності та гласності контрольної діяльності; невідворотності покарань за порушення податково-

го та бюджетного законодавства; періодичності контрольних заходів; взаємодії контролюючих органів у формі здійснення спільних перевірок [34, с. 37].

Н.Д. Собкова пропонує запровадження у діяльність контрольних органів державного фінансового контролю таких принципів: узгодженість і плановість дій суб'єктів державного фінансового контролю; об'єктивність і гласність їх діяльності; невідворотність покарання за порушення податкового та бюджетного законодавства; неупередженість та об'єктивність у процесі здійснення державного фінансового контролю; плановірність у системі добору об'єктів фінансового контролю, заснованій на циклічності перевірок; невторчання в оперативну фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання, за винятком випадків, передбачених законодавством; відкритість і прозорість за винятком необхідності дотримання режиму спеціальних обмежень, у т. ч. нерозголошення комерційної, державної та інших таємниць, відповідно до законодавства; дотримання норм професійної етики; консолідована взаємодія органів загальнодержавного фінансового контролю [35, с. 190].

Підтримуючи і загалом позитивно оцінюючи напрацювання дослідників проблеми визначення принципів державного фінансового контролю, можна зробити висновок, що серед принципів державного фінансового контролю низка таких принципів, як законності, гласності, об'єктивності, незалежності, системності, ефективності повторюється в роботах переважної більшості вчених. Слід зауважити, що вказаний перелік принципів зустрічається також при вивченні основоположних засад будь-якої галузі права або діяльності, насамперед, державної. Отже, можна констатувати, що зазначені основні засади складають *загальний перелік принципів*, характерних для будь-якої правової діяльності, процесу тощо, зокрема властиві для організації та здійснення державного фінансового контролю.

Інші принципи, які виокремлюються вченими, належать до окремих характеристик організації та здійснення державного фінансового контролю. Так, наприклад, моральні й етичні принципи, компетентність, професіоналізм, відповідальність відносять до принципів діяльності суб'єктів державного фінансового контролю. Водночас принцип гласності вважають синонімом принципу публічності, принцип неупередженості отожднюють із принципом об'єктивності. Принцип конфіденційності взагалі суперечить принципу публічності, а принцип розподілу контрольних повноважень входить до складу принципу системності. Рівнозначними за змістом можуть бути принципи регулярності, систематичності, періодичності, постійності. Що стосується принципів

плановості, економічності, оперативності, їх не доцільно закріплювати як принципи державного фінансового контролю, тому що вони не можуть мати місце у всіх без винятку заходах відповідного контролю.

Література

1. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. № 3. С. 42–46.
2. Юридический этимологический словарь / Р.Х. Алеев. Москва : ВИКОН, 2002. 63 с. URL: <http://nashaucheba.ru/v32813/>.
3. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Гол. ред. УРЕ, 1974. 776 с.
4. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди ; ред. В.І. Шинкарук та ін. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
5. Демин В.Н. Принцип как форма научного познания. Москва : Юридическая литература, 1976. 354 с.
6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. Київ : Наукова думка, 2004. 304 с.
8. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.
9. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва : Наука, 1981. 300 с.
10. Лученко Д.В. Проблеми систематизації принципів контрольно-процесуальної діяльності. *Збірник наукових праць «Державне будівництво та місцеве самоврядування»*. 2003. Вип. 5. С. 199–207.
11. Білуха М.Т., Микитенко Т.В. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит. Київ : Українська академія оригінальних ідей, 2005. 888 с.
12. Гетманець О.П. Правові принципи бюджетного контролю. *Форум права*. 2017. № 5. С. 84–90.
13. Хмельницький В.А. Ревізія и аудит. Минск : Книжный Дом, 2005. 48 с.
14. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
16. Коломоець Т.О., Матвієнко П.Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 31–42.
17. Бурцев В.В. Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях. *Финансовый менеджмент*. 2001. № 2. URL: <http://www.finman.ru/articles/2001/2/608.html>.
18. Михаловский А.М. Формирование системы принципов государственного финансового контроля на современном этапе. *Теория и практика совершенствования законодательства и правоприменения: традиции и новации*: материалы междунар. науч. конф., Минск, 30–31 окт. 2009 г. Минск, 2010. С. 89–90.
19. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
20. Ярмач І.М. Поняття принципів фінансового контролю. *Європейські перспективи*. 2013. № 11. С. 184–191.
21. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Принципи фінансового контролю в системі інвестиційно-правової політики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 14–20.
22. Микитюк І.С. Принципи організації та здійснення державного фінансового контролю. *Вісник Тернопільського державного економічного університету*. 2006. № 3. С. 88–94.
23. Чая В.Т., Гогія К.А. Концептуальные основы организации контроля и аудита. *Аудит и финансовый анализ*. 2011. № 4. С. 230–235.
24. Баранюк Ю.Р. Економічна природа державного фінансового контролю. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2017. № 6 (2). С. 127–137.
25. Лиско Н.А. Основні принципи державного фінансового контролю в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 5 (119). С. 42–47.
26. Максимова В.Ф. Організація державного фінансового контролю : навчальний посібник. Одеса : ОНЕУ, 2012. 276 с.
27. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрий М.М. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2009. 424 с.
28. Дрозд І.К., Шевчук В.О. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник. Київ : Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.
29. Синюгіна Н.В. Теоретичні узагальнення змісту принципів державного фінансового контролю в Україні. *Економіка: реалії часу*. 2013. № 3. С. 106–111.
30. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... док. економ. наук : 08.00.08. Львів, 2015. 530 с.
31. Бардаш С.В. Класифікація принципів контролю як складного поліморфного явища. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 4–8.
32. Ніщимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернігів : ЧДЕУ, 2013. 376 с.
33. Бондаренко А.І. Принципи здійснення державного фінансового контролю. *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку*. 2011. Вип. № 2 (33). С. 227–233. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_2_38
34. Симоненко В.К., Барановський О.І., Петренко П.С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). Київ : Знання України, 2006. 280 с.
35. Собкова Н.Д. Принципи державного фінансового контролю. *Актуальні проблеми функціонування господарської системи України: XXII-ГА Міжнародна наукова конференція студентів, аспірантів та молодих учених*, Львів, 15–16 травня 2015 р. Львів, 2015. С. 189–190.

Анотація

Прасюк В. М. Принципи державного фінансового контролю: загальна характеристика. – Стаття.

Стаття присвячена загальній характеристиці принципів державного фінансового контролю. Зауважено, що у дослідженні організації та здійсненні державного фінансового контролю принципи слід розглядати як основоположні ідеї, керівні засади, фундаментальні положення, вихідні начала, які є найсуттєвішою основою не лише правових норм, а й усієї правозастосовчої діяльності. Зазначено, що державний фінансовий контроль реалізується за тими самими принципами, що і фінансова діяльність, тому що контроль є її складовою частиною. Проаналізовано наукові позиції

у вітчизняних фахових джерелах щодо визначення поняття «принципи державного фінансового контролю» та запропоновано авторське поняття розуміння їх сутності. З'ясовано конкретний перелік принципів державного фінансового контролю, систематизовано і висвітлено їх сутність, оскільки кожен принцип має як теоретичне, так і практичне значення і дозволяє конкретизувати напрями контрольних відносин. З цією метою проаналізовано думку науковців щодо класифікації принципів контролю у сфері публічних фінансів. Крім того, розглянуто принципи державного фінансового контролю як певну систему, яка є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих принципів фінансового контролю у відповідній сфері відносин.

Підтримано загалом напрацювання дослідників щодо проблеми визначення принципів державного фінансового контролю, зроблено висновок, що серед принципів державного фінансового контролю низка таких принципів, як законності, гласності, об'єктивності, незалежності, системності, ефективності повторюється в роботах переважної більшості вчених. Констатовано, що зазначені основні засади складають загальний перелік принципів, характерних для будь-якої правової діяльності, процесу тощо, зокрема властиві для організації та здійснення державного фінансового контролю.

Ключові слова: контроль, державний контроль, державний фінансовий контроль, публічні фінанси, принципи.

Summary

Prasiuk V. M. Principles of state financial control: general characteristics. – Article.

The article deals with the general characteristics of the principles of public financial control. It is noted that

in the study of the organization and implementation of public financial control principles should be considered as fundamental ideas, guidelines, fundamental provisions, starting points, which are the most fundamental basis not only of legal rules, but of all law enforcement activities. It is stated that state financial control is implemented according to the same principles as financial activity, because control is an integral part of it. The scientific positions in the domestic professional sources on the definition of the concept of “principles of state financial control” are analyzed and the author’s concept of understanding of their essence is offered. A specific list of principles of state financial control is clarified, their essence is systematized and covered, since each principle has both theoretical and practical importance and allows to specify the directions of control relations. To this end, the views of scholars on the classification of principles of control in public finance have been analyzed. In addition, the principles of public financial control are considered as a certain system, which is a set of interrelated and complementary principles of financial control in the relevant sphere of relations.

The problem of defining the principles of state financial control was generally supported by the researchers, and it was concluded that among the principles of state financial control a number of such principles as: legality, transparency, objectivity, independence, systematicity, efficiency, are repeated in the works of the overwhelming majority of scientists. It is stated that these basic principles form a general list of principles specific to any legal activity, process, etc., including those peculiar to the organization and exercise of public financial control.

Key words: control, state control, state financial control, public finances, principles.

УДК 347.998.85 (477) Україна
DOI [https://doi.org/10.32837/ruuv.v2i4\(29\).455](https://doi.org/10.32837/ruuv.v2i4(29).455)

О. В. Рафальська
orcid.org/0000-0001-5394-4150
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУТ МНОЖИННОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ПРАКТИЦІ ЯК НОВИЙ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Розуміння і врахування світових тенденцій є вкрай важливим під час планування перетворень державного управління і місцевого самоврядування в Україні з огляду на процеси міжнародної інтеграції, у тому числі обраний керівництвом нашої держави євроінтеграційний курс [1, с. 95]. Це завдання набуває актуальності в контексті активізації адміністративної реформи.

На цей час у теорії юридичного процесу відсутня єдина концепція процесуальних форм захисту [2, с. 5, 14–15.], яка своєю чергою має вихід на питання про види юрисдикційних процесів. Класифікація позовів за характером захисту інтересів є актуальною в зв'язку із законотворчою діяльністю і уніфікацією процесуальних кодексів [3].

Процесуальне право зарубіжних країн завжди привертало увагу вчених та юристів й досить великий проміжок часу є предметом досліджень в аспекті інтеграції між державами в сфері життя суспільства, а також міжнародних та економічних зв'язків. Незважаючи на зближення та зумовленість правових систем, порядок здійснення правосуддя у адміністративних справах в різних країнах відрізняється, що зумовлює актуальність досліджень у цій сфері.

Опрацювання процесуальних елементів провадження має не тільки наукову, а й практичну природу. Розглядаючи деякі проблематичні аспекти судочинства, науковці досить часто звертаються до досвіду регулювання схожих питань в інших державах. Це допомагає не тільки визначити шляхи реформування національного законодавчого підґрунтя, а й достеменно дослідити вітчизняні інститути та виявити наявні у них дефекти.

Така актуальність у дослідженнях призводить до появи великої кількості літературних джерел, які присвячені аналізу та опису міжнародного процесу.

Міжнародною доктриною вивчення інституту множинності найчастіше проявляється через розгляд таких категоріальних понять, як «груповий (колективний) позов», «масовий позов» або ж «процесуальна співучасть».

Груповий позов за своєю процесуальною конструкцією відрізняється як від позовів на захист інтересів невизначеного кола осіб [4], так і від процесуальної співучасті [5].

Сам термін «група осіб» означає, що склад групи буде визначено, і, відповідно, на момент винесення рішення по груповому позову склад її буде персоніфікований, що дає можливість отримувати присудження членам цієї групи майнового характеру за вимогами.

Структура позовів на захист невизначеного кола осіб зумовлює, що склад характерної групи не можна чітко та достеменно виділити, а вирішення по справі має преюдиційний характер, а тому рішення щодо спору має можливість розгляду шляхом внесення позову в індивідуальному порядку та в окремому судовому провадженні. У рамках такої форми процесуального судочинства захищається публічний, суспільний інтерес, який не може бути приватним без індивідуального носія [6, с. 16].

Під час використання групового позову одночасно може захищатися як приватний, так і публічний інтерес, оскільки можливе стягнення за таким позовом на користь членів її групи. Необхідність розмежування цих видів позовів у правозастосовній діяльності пов'язана також з можливістю подачі прокурором позовів у справах про захист невизначеного кола осіб незалежно від предмета спору.

Групові позови у Сполучених Штатах Америки прийнято розділяти на два види: по-перше, групові позови, які об'єднують велику кількість дрібних вимог різних позивачів, тримання яких в суді в порядку пред'явлення особистого позову є не вигідним з урахуванням високої ціни судових витрат в США, як і в більшості інших країн загального права; по-друге, групові позови про накладення судової заборони, які пред'являються від імені учасників численних груп осіб, права і законні інтереси яких були порушені в результаті протиправного діяння відповідача [7].

Законодавче зазначення процесу за груповим позовом в США зводиться до його характеристики як специфічного виду судочинства, відповідно до якого декілька осіб мають однотипні вимоги до суду, тому об'єднуються в групу, щоб пред'явити їх й таким чином забезпечити власні законні інтереси та відновити порушені права швидко, чітко та ефективно.

Неодномоментим є те, що коли особа звертається з таким позовом до суду, вона зобов'язується

надати згоду на участь у судовому розгляді як представника багаточисельної групи, а для того щоб він мав змогу виступити, він повинен бути затверджений судом.

В аспекті тлумачення процесуальних норм щодо групових позовів існують досить розгалужені бачення позову, які пропонуються американськими адвокатами задля рекламних цілей. Одним із популярних визначень є таке: груповий позов – це позов, у разі пред'явлення якого представник групи може вимагати судового захисту прав і інтересів всіх інших осіб, які зазнали подібного заподіяння шкоди з боку одного і того ж правопорушника. Групові позови забезпечують позивачам з невеликим розміром позовних вимог отримання відшкодування шкоди з боку відповідача.

Так, у США дійсно цей інститут набув найбільшого розповсюдження, а тому й здобув свої окремі риси та ознаки як, наприклад, неабиякі винагороди для адвокатів як представників у процесі та чималі санкції для відповідачів. Це доволі непоганий приклад класичної моделі (class actions), але й викликає велику кількість негативного ставлення щодо його запровадження в Європі. Тому резолюцією Європейського парламенту «Щодо послідовного європейського підходу до колективного захисту прав» зазначається, що «Європа має стриматися від запровадження системи групових позовів американського зразка або іншої системи, що не відповідає традиціям європейського права» [8].

А втім, у Європі все-таки впроваджено деякі форми захисту колективних прав та інтересів. Директивою 98/27/ЄС Європарламенту та Ради від 1998 року щодо судових заборон передбачено можливість звернення з представницькими позовами щодо захисту колективних прав споживачів та припинення дій, які порушують ці права [9].

Щодо Англії, то, на відміну від вітчизняної системи процесуального права, яка проявляється у відсутності таких понять, як груповий, колективний, масовий позов, англійське процесуальне право тлумачить багато таких визначень.

Відповідно до 5 Правил судів графств Англії представницький позов – це позовна заява, відповідно до якої ініціюється судовий розгляд щодо безлічі осіб, який може бути призначений судом на захист одного і більше учасників численної групи, які виступають як представники всіх учасників численної групи або всіх учасників групи відповідачів, за винятком одного або кількох з них, а в 7 Правилах цивільного процесу Англії він визначається як позов, в якому з дозволу суду об'єднані позовні вимоги в захист або щодо двох і більше осіб, які виступають як позивачі або відповідачі.

Крім того, правило включає норму, відповідно до якої об'єднання вимог позивачів або відповіда-

чів в одному процесі, за певних дієвих обставин може здійснюватись без дозволу суду. Норми процесу в англійському законодавстві регламентують, що під час вирішення справи по суті в аспекті представницького позову суд зобов'язується керуватись принципами досягнення ефективного та чіткого вирішення спору.

Позов громадських об'єднань відомий як українському, так і німецькому адміністративно-процесуальному праву, згідно з яким під адміністративним позовом громадських об'єднань розуміється адміністративний позов, поданий громадським об'єднанням на захист не власних, а чужих інтересів. Варто констатувати, що колективний адміністративний позов у німецькому процесуальному законодавстві, на відміну від вітчизняного, відсутній.

Виникнення конфліктів, які охоплюють питання права або ж певного факту, який, зазвичай, буде загальним для великого кола осіб, зумовлює функціонування інституту процесуальної співучасті, тобто колективного позову, що застосовується в будь-якій сфері правового регулювання життя суспільства.

Запровадження цього інституту є досить раціональним для національного законодавства, але слід зазначити щодо розгалуження думок науковців навіть щодо питання поняття «груповий позов». Деякі сприймають його тлумачення як звернення, що реалізує себе від імені групи осіб щодо розгляду спору, який виник на підставі певного юридичного факту або ж є вимогою про поновлення порушеного права, зміну статусу осіб, яке заявлене в інтересах всієї групи осіб [10, с. 10]. Інші ж вважають, що це вимога щодо захисту особистих суб'єктивних порушених прав як учасників великої групи осіб [11, с. 8–9].

Також існує думка щодо ототожнення групового позову та процесуальної співучасті, адже за юридичною природою його можна віднести до активної співучасті з усіма процесуальними ознаками цього інституту [12, с. 39–40].

Процесуальну співучасть можна визначити як участь у одній справі кількох осіб як з боку позивача, так і з боку відповідача. Слід зазначити, що цей інститут дійсно є близьким до групового позову саме через таку їхню спільну ознаку, як множинність.

Загалом можна з точністю стверджувати, що груповий позов не єдиний спосіб захисту прав та інтересів групи осіб. М. Єлісеєв під час узагальнення всієї світової практики зазначив, що для вирішення таких ситуацій повинні використовуватись певні правові конструкції: класичний інститут співучасті; стороною може виступати організація, яка наділена правом захисту; державний орган також може бути наділений правом пред'явлення позову на захист; провадження за однаковими

справами може бути зосередженим в одному органі юстиції; групове провадження, яке буде поєднувати в собі ознаки процесуальної співучасті та судового представництва [13, с. 472–477].

Процесуальне право є складовою частиною системи права будь-якої держави незалежно від того, до якої правової сім'ї – загального, романо-германського, традиційного чи змішаного права – належить відповідне законодавство.

До законодавчих актів якої б держави світу не звернутись, всюди є можливість виділити однотипні принципи, норми й правила.

Сторонам, які особисто присутні на засіданні, надається можливість представляти докази й наводити певні аргументи щодо захисту відповідної точки зору, а також спростовувати докази і аргументи іншої сторони по справі.

Слід зазначити, що судочинство за масовим позовом представляє собою процедуру вирішення певних посталих суперечок, оскільки деякі суб'єкти судового захисту під час вирішення питання щодо його представництва судом зазвичай не приймають безпосередньої участі в судовому розгляді. Підставою для порушення такої адміністративної справи може бути позовна заява на захист або стосовно чисельної кількості осіб.

Необхідно зазначити, що серед вчених-процесуалістів, так само як і в рядах законодавців та суддів, на цей момент немає єдиного загального розуміння того, що повинно представляти собою адміністративне судочинство в аспекті масових позовів. Якщо для науковців такий стан речей є звичайною нормою, то для законодавців та суддів удосконалення та більш точні визначення будуть вдалішим кроком для практичної діяльності.

Будь-який позов, який поданий до суду та містить законні вимоги щодо надання захисту прав та інтересів безлічі інших осіб, можна вважати масовим, але іноді питання викликає саме поняття «велика кількість осіб». Відсутність допустимої межі щодо чисельності позивачів у визначеному випадку може призвести до участі дійсно кількісної групи, яка буде нараховувати невимовно велику кількість учасників.

Про ті чи інші особливості позову з елементами множинності можна та потрібно дискутувати. Створення такого механізму, який би був досить підходящим чи навіть ідеальним на практиці та який одразу дав максимально ефективний результат під час впровадження, парадоксально. Проте їх застосування для захисту прав та інтересів великого кола осіб має позитивні наслідки: розширення громадянам доступу до суду, зменшення робочого навантаження на суддів, а також процесуальну економію.

Отже, слід констатувати, що англійське, німецьке, французьке право є істотним передумовником у розвитку вітчизняного права. В зв'язку з

цим вивчення зарубіжного судочинства забезпечує більш глибоке розуміння вітчизняних процесуальних інститутів. Ряд проблем, з якими стикаються суди і учасники процесу під час розгляду адміністративних справ, доступність засобів судового захисту, завантаженість судів, тривалість і економічна дезорієнтованість є загальними для багатьох країн. Дослідження методів їх вирішення в різних правових системах дає цінні результати, які слід використовувати під час проведення правових реформ з метою вдосконалення адміністративного судочинства.

Міжнародна співпраця, стрімка економічна інтеграція вимагають створення єдиного правового простору, атрибутом якого є однакове міждержавне регулювання найбільш важливих питань судочинства. Виявлені в результаті порівняльного аналізу подібності та відмінності в рішенні стикових питань адміністративного процесу мають міжнародний характер і представляють для держав взаємний інтерес.

Сьогодні актуальність впровадження в нашій країні таких процедур не є одномоментною. Під час аналізу позову як групової процедура розгляду буде відбуватись в одній справі, а вимоги окремих осіб групи задовольнятимуться спрощеним способом. Держави – члени ЄС рухаються шляхом створення оптимального механізму для вирішення спорів із численною групою осіб. Тому вивчення та дослідження досвіду відповідно до цього питання та адаптація групового позову до національного законодавства надасть Україні можливість для створення ефективного процесуального судового механізму захисту прав, свобод та інтересів громадянина.

Література

1. Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.
2. Шубина Татьяна Борисовна. Теоретические проблемы защиты права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 : Самара, 1997. 228 с.
3. Чугурова Т.В. Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве : дисс...канд. юрид. наук. Самара, 2007. С. 216.
4. Батаева Н. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц : дисс... канд. юрид. наук. Москва. 1999. С. 164.
5. Лесницкая Л.Ф. Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. *Материалы Всероссийской научно-практической конференции*. Москва. 2001. С. 357.
6. Павлушина А.А. Указ. Соч. с. 188
7. Hazard G.C. jr., Taruffo M. American Civil Procedure, Yale University. 1992. P. 159
8. European Parliament resolution of 2 February 2012 on 'Towards a Coherent European Approach to Collective Redress', European Parliament. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0021+0+DOC+XML+V0//EN>.

9. Ларссон П. Групповий позов у Європейському союзі / Пер Ларссон // Захист невизначеного кола споживачів в ЄС та в Україні / Спільнота споживачів та громадянські об'єднання. Київ, 2009. URL: http://www.cjnsnumerrinfo.org.ua/upload/iblock/b62/class_action_eu_ukraine.pdf.

10. Аболонин Г.О. Групповые иски в гражданском процессе : автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс, арбитражный процесс». Екатеринбург, 1999. 28 с.

11. Журбин Б.А. Процессуальные особенности рассмотрения судами дел по групповым и производным искам : автореф. дис. ... на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс, арбитражный процесс». Саратов, 2009. 25 с.

12. Миколаец В. Понятие и признаки группового иска. *Leges viatae*. № 5/3. 2014. С. 38–41.

13. Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2004. 624 с.

Анотація

Рафальська О. В. Інститут множинності в європейській практиці як новий для українського законодавства. – Стаття.

У статті автор досліджує питання, пов'язані з поняттям та сутністю інституту множинності в адміністративному процесі України. Стаття присвячена актуальній проблематиці, що характеризується міждисциплінарністю. Зазначене також підтверджується метою статті – проаналізувати сучасну ситуацію процесуальної реалізації інституту множинності на міжнародній арені та в адміністративному процесі України, розглянути ключові у юридичній науці позиції, визначити на глибинному рівні особливості розуміння досліджуваного концепту.

Проблемі визначення та затвердження інституту множинності в адміністративному судочинстві присвячено досить велику кількість наукових праць. Однак майже відсутні ґрунтовні дослідження, пов'язані з особливостями цієї концепції.

На основі відповідної судової практики та наукової теоретичної бази було проаналізовано та систематизовано основні підходи до визначення цього поняття. Сформульовано важливий висновок про те, що у контексті правозастосування така ідея наповнюється якісно новим змістом, який відповідає як національній, так і міжнародній спільноті. А враховуючи вищезазначене, це дослідження є актуальним та важливим для системи уявлень про інститут процесуальної співучасті.

У статті розглядаються групові позови в системі процесуальних форм захисту. Сформульовані особливості цієї форми захисту в контексті процесуальної множинності. У цій роботі досліджено низку наукових підходів до визначення поняття «процесуальна участь», досліджено його правову природу. Увага приділяється питанням розмежування суміжних процесуальних інститутів – процесуальної участі та групового позову. Автор досліджує досвід проведення інституційних класових дій у зарубіжних країнах та можливість його використання в процесуальному законодавстві

України, визначає особливості провадження за груповим позовом.

Здійснена детальна характеристика основних складових елементів права на судовий захист за множинності учасників у процесі, а також обґрунтовано те, що це право можна реалізувати тільки за наявності ефективного механізму судового захисту.

Ключові слова: процесуальне законодавство, процесуальна співучасть, адміністративне судочинство, множинність, груповий позов.

Summary

Rafalska O. V. Institute of plurality in European practice as a new to Ukrainian legislation. – Article.

In the article given to consideration an author investigates the questions related to the concept and essence of institute of multiplicity in the administrative process of Ukraine. The article is sanctified to the actual range of problems, that is characterized by analyze in different disciplines. What is marked is also confirmed by the aim of the article – to analyze the modern situation of judicial realization of institute of multiplicity in the international arena and in the administrative process of Ukraine, to consider key in legal science positions, define the features of understanding of the investigated concept at deep level.

The problem of decision and claim of institute of multiplicity in the administrative rule-making it was sanctified to plenty enough of scientific works. However, almost absent researches related to the features of this conception.

On the basis of corresponding judicial practice and scientific theoretical base it was analyzed and systematized the fixed assets to the decision of this concept. An important conclusion is set forth that in the context of application of right, such idea is filled with qualitatively new maintenance that answers as to national so international association. And, taking into account, this above-mentioned research is actual and important for the system of ideas about the institute of judicial participation.

In the article group lawsuits are examined in the system of judicial forms of defense. The set forth features of this form of defense are in the context of judicial multiplicity. In this work the row of the scientific going is investigational near the decision of concept “judicial participation”, investigational him legal nature. Paid attention to the questions of differentiation of contiguous judicial institutes – judicial participation and group lawsuit. An author investigates experience of realization of institutional class actions in foreign countries and possibility of it's use in the judicial legislation of Ukraine, determines the features of realization by group.

An author investigates experience of realization of institutional class actions and possibility of it's use in the judicial legislation of Ukraine, determines the features of realization.

It was carried out detailed description of basic component elements of right of judicial defense at multiplicity of participants in a process, and also reasonably that this right can be realized only at presence of effective mechanism of judicial defense.

Key words: procedural law, judicial administrative process, procedural participation, administrative legal proceedings, plurality, class action.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).456](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).456)

Н. П. Свиридюк
orcid.org/0000-0001-9772-1119
доктор юридичних наук, доцент,
заступник завідувача науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень
та проблем запобігання злочинності
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

УКРАЇНА ТА КРАЇНИ БАЛКАНСЬКОГО РЕГІОНУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН

Сьогодні демократичні перетворення та інтеграційні процеси у світовому економічному співтоваристві зумовлюють необхідність обґрунтування та проведення реформ у різних галузях суспільного життя будь-якої країни, в тому числі й у реалізації зовнішньої економічної політики та внутрішнього розвитку економічної сфери. Політика економічного розвитку країни формується під впливом глобалізаційних світових економічних процесів та притаманної їй економічної інтеграції, яка досягла особливо високого розвитку в Європі, що є надзвичайно важливим у: подоланні відставання «слабких» економік від розвинених країн, наближення рівня життя громадян та приведення національного законодавства у відповідність з європейськими стандартами.

Утвердження європейських цінностей і стандартів, зокрема в сфері економіки, є запорукою суспільної стабільності і сталого розвитку України.

У цьому аспекті вступ України до Світової організації торгівлі (СОТ) та створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та країнами ЄС є невіддільним складником правової бази для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також для регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. При цьому наповнення зони вільної торгівлі має спрямовуватися на досягнення максимально глибокої економічної інтеграції та сприяє взаємовигідному відкриттю відповідних ринків за умови відповідності національної продукції специфічним вимогам ЄС [1].

Зауважимо, що відповідно до інтеграційних спрямувань нашої держави важливого значення набувають торговельно-економічні відносини з традиційними економічними партнерами з числа членів Європейського Союзу, а також розбудова якісно нових, рівноправних двосторонніх міждержавних відносин України з європейськими країнами.

З урахуванням стратегічних намірів України щодо членства в ЄС заслуговують на особливу ува-

гу та посідають важливе місце у подальшому розвитку економічних відносин між Україною та ЄС країни балканського регіону.

Ефективним у торговельно-економічних зв'язках з країнами балканського регіону вбачається географічна близькість країн, наявність транспортних комунікацій, наявність української етнічної меншини в новостворених південно-слов'янських державах, слов'янська спорідненість, схожість структури національних економік та існуючих проблем у економічній сфері. Зазначені фактори значно підвищують інтерес України до цього регіону.

Зазначена проблематика, особливо у частині розвитку глобалізаційних та євроінтеграційних процесів, зокрема щодо аспектів функціонування двосторонніх економічних відносин між Україною та балканськими країнами, в різні періоди досліджувалася в наукових працях незначним колом науковців, що залишає недостатньо розкритими проблемні питання щодо економічних відносин України з державами балканського регіону.

Економічна ситуація на Балканах загалом характеризується значною залежністю від зовнішніх джерел фінансування більшості країн регіону. Ефективність економіки, продуктивність суспільної праці у цих країнах знаходяться на досить низькому рівні. Не можна не зазначити, що для України є певні ризики для зовнішньоекономічного співробітництва з країнами Балканського регіону, але незважаючи на це, значні зусилля спрямовані на налагодження міцних економічних зв'язків та партнерських стосунків з Балканським регіоном, що сприятиме виходу України на привабливі для неї ринки.

Детальніше зупинимось на торговельно-економічних відносинах України з балканськими державами, які у сучасній системі міжнародних відносин, принаймні у економічному сенсі, є доволі відсталими на тлі Європи, що інтегрується. Це пояснюється тим, що за так званім Індексом процвітання країн – одним із комбінованих показників для оцінки якості життя населення – за світовим рейтингом Україна поступається балканським країнам – членами ЄС. Індекс складається на осно-

ві безлічі різних показників, об'єднаних у дев'яти категоріях, які відображають різні аспекти життя суспільства і параметри суспільного добробуту: економіка, підприємництво, управління, освіта, охорона здоров'я, безпека, особисті свободи, соціальний капітал, екологія. Рейтинг кожної країни визначається шляхом обчислення середньозваженого значення зазначених індикаторів, кожен з яких визначається як основи процвітання. Так, згідно з даними рейтингу у 2019 році з 167 позицій Україна посіла 96 місце в міжнародному рейтингу, а наприклад, Словенія – 27, Греція – 42, Болгарія – 49, Хорватія – 45, Румунія – 47, Чорногорія – 50, Сербія – 52, Македонія – 54, Албанія – 65, Боснія і Герцеговина – 70 [2].

Хоча для Балкан й характерна економічна диференціація між рівнями життя, ці країни досить послідовно намагаються включатися у процеси європейської інтеграції. Більшість країн балканського регіону сьогодні вже набули членства в ЄС і НАТО. Першою стала членом ЄС Словенія (1 травня 2004 р.).

Словенія – розвинена держава з ефективною та стабільною економікою, має освічену робочу силу, розвинену інфраструктуру та знаходиться на перехресті важливих транспортних шляхів. Зовнішня торгівля орієнтована передусім на Німеччину, Австрію, Італію, Францію та інші країни ЄС. Разом з тим Словенія вийшла на перше місце за обсягом товарообігу з Україною. Маленька країна зуміла швидше за інших і найменш безболісно подолати перехід від тоталітаризму до демократії та ринкової економіки й наразі є одним з основних торгово-економічних партнерів на постюгославському просторі (експорт Словенії в Україну вп'ятеро перевищує імпорт України в цю країну). За роки співробітництва Україна підписала близько 20 договірних документів зі Словенією [3]. Головні товарні позиції в структурі українського експорту: чорні метали та вироби з них, полікарбонатні кислоти, деревина та вироби з неї. Основну частку українського імпорту зі Словенії складають: ліки та медичні препарати, побутова техніка, телефонні станції [4].

Україна належить до 20-ти найбільших торговельних партнерів Сербії. Характерними ознаками взаємовідносин України з Сербією є сьогодні результативність й конструктивність, завдяки чому досягнуто конкретних результатів щодо взаємного співробітництва і в економічній сфері. Сербія є одним із важливих і перспективних торгово-економічних партнерів України на Балканах і займає важливе місце за обсягом ринку збуту українських товарів. Відсутність проблемних питань і дружні політичні стосунки створюють необхідні умови для інтенсивного розвитку між нашими країнами [6]. Основними групами експорту товарів з України до Сербії залишаються руди, шлаки

та зола, чорні метали, енергетичні матеріали, нафта та продукти її перегонки, деревина і вироби з деревини, папір та картон. Основними групами імпорту товарів із Сербії до України є: полімерні матеріали, пластмаси, фармацевтична продукція, деревина і вироби з неї, ядерні реактори, котли, машини, апарати і механічні пристрої [4].

Відносини між Україною та Боснією і Герцеговиною уповільнено через загострення міжнаціональних відносин та невизначеність статусу БіГ у балканському регіоні. Україна є ключовим торговельно-економічним партнером БіГ на пострадянському просторі. Зважаючи на наміри брати активну участь у процесі економічної інтеграції в Європі та зміцнювати торговельно-економічні відносини між двома країнами, у 2002 р. між Україною та БіГ було підписано торговельну угоду, що створило засади для довготривалого ефективного співробітництва [6].

Українсько-хорватські відносини з самого початку і дотепер можна охарактеризувати як взаємовигідне динамічне співробітництво, за роки якого підписано понад 30 договірних документів з Хорватією [7]. У структурі товарного експорту з України переважають чорні метали та вироби з них, деревина та вироби з неї, вироби зі скла. Структура товарного імпорту до України характеризується переважанням обладнання для атомної енергетики, фармацевтичної продукції, полімерних матеріалів, ефірних олій [4].

Із здобуттям незалежності 3 червня 2006 р. Чорногорія відкрила нову сторінку у розвитку двосторонніх відносин з Україною у сфері економіки, транспорту, культури, туризму тощо. Починаючи з 2008 р., в Подгориці було відкрито Посольство України, завданням якого є підтримання політичних, економічних, гуманітарних міждержавних зв'язків. Упродовж першого десятиріччя торговельно-економічних відносин між двома країнами обсяги товарообігу є незначними. Динамічно зростає обсяг послуг, які надає чорногорська сторона через туризм. За кількістю туристів до Чорногорії Україна посідає 4 місце, поступаючись Росії, Сербії, Албанії. За структурою українського експорту до Чорногорії головними торговельними позиціями є: чорні метали, продукти перегонки нафти, олія, цукор, запасні частини до машин та механізмів, одяг, електричні пристрої, освітлювальне та холодильне обладнання, целюлозні волокна. Основні товарні групи чорногорського імпорту: запасні частини автомобілів, боєприпаси та піропатрони, алкогольні напої, паперові вироби. За даними посольства України у Чорногорії, характерною особливістю двохсторонніх торговельно-економічних відносин є те, що їх визначають насамперед представники малого та середнього бізнесу. [4]. Серед чинників, що потенційно можуть сприяти розвитку двосторонніх

економічних зв'язків, співробітники посольства України в Чорногорії визначають: безвізовий режим; розвинуту логістику; існування економічних зон з пільговим оподаткуванням. До несприятливих чинників відносять: загальне зменшення обсягів зовнішньої торгівлі України; недооцінку українським бізнесом потенційних можливостей ринку Чорногорії; неучасть українських підприємств у виставках в країні перебування.

Зокрема, заслуговують на увагу відносини України з Румунією. Зазвичай *Румунія* здійснює інвестування в економіку України у вигляді надходжень капіталу до статутного фонду спільних підприємств, що відкриваються румунськими компаніями. Проте через відсутність реальних можливостей брати участь у масштабних проєктах на території України сьогодні Румунія послабила інтерес до України. Серед основних причин такої незацікавленості є відсутність ефективного менеджменту та більш вагома прибутковість діяльності на внутрішньому ринку Румунії. Крім того, через поточну економічну ситуацію в країні очікується, що представники румунських бізнесових кіл спрямуватимуть зусилля на відновлення своїх позицій саме на внутрішньому ринку [5]. Однак Румунська влада передбачає масштабну приватизацію за винятком стратегічних сфер, збереження державної підтримки ключових галузей економіки, стимулювання переробної промисловості, створення нових промислових парків і сприяння розвитку діючих бізнес-інкубаторів, а також активізацію економічної дипломатії за кордоном. З огляду на це, а також враховуючи поточну структуру румунської промисловості (основу якої складають металургійна галузь, хімічна промисловість, автомобілебудування та авіабудування, IT-сектор та ОПК), потреби Бухареста в імпорті української сировинної продукції можуть динамічно знижуватись [5].

Істотною перешкодою для іноземних інвестицій і економічного зростання *Болгарії* є відсутність виваженої стратегії розвитку та низька продуктивність і конкурентоспроможність на європейських і світових ринках. Розмір середньої зарплати в Болгарії в 5,5 разів менше середньої зарплати в ЄС. Її рівень відстає й від середньої зарплати в інших Балканських країнах. Разом з тим Болгарія виступає одним із головних торговельних партнерів України на Балканах. За даними Держкомстату України [8] і посольства України в Болгарії [9], у 2015 р. обсяг болгарських інвестицій (акціонерний капітал) в українську економіку зріс на 56,4%. У Болгарії зареєстровано близько 400 компаній з українським капіталом, в Україні діють близько 600 підприємств за участю болгарського капіталу. Інвестиції із Болгарії в Україну спрямовані переважно у хімічну і фармацевтичну промисловість, транспортно-логіс-

тичну сферу, харчову і переробну промисловість, торгівлю. Українські інвестиції реалізуються в Болгарії в металургійному секторі, туристичному бізнесі, будівництві та торгівлі нерухомістю. Україна входить до десятки найбільших туристичних партнерів Болгарії [4]. Посилення економічних напрямів зовнішньої політики Болгарії, її нові пріоритети включають активізацію роботи дипломатичних представництв, пошук нових ринків для болгарських виробників та сприяння залученню іноземних інвестицій. За таких умов, враховуючи значне негативне сальдо у торгівлі з Україною, болгарська сторона вживатиме заходів у напрямку забезпечення паритетності у торговельно-економічних відносинах, можливо, що й за рахунок скорочення імпорту [5]

Роблячи висновок зі всього вищевикладеного, слід визнати, що для України світові глобалізації та інтеграції вимагають глибокого дослідження процесів розвитку та вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання у сфері економіки держави. Важливим є й те, що економічні перетворення в країні відбуваються досить швидко, що вимагає приведення існуючого співвідношення адміністративно-правового регулювання і ринкового механізму у відповідність до потреб подальшого економічного зростання країни загалом. Разом з тим з огляду на швидкий розвиток відносин у сфері господарювання виникнення нових об'єктів та суб'єктів зазначених правовідносин у сучасній правовій системі викликає необхідність правового забезпечення належної політики у сфері економічного розвитку держави.

За таких умов та зважаючи на історичний, мовний, релігійний, торговельно-економічний та інші фактори, важливим та одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики України залишається питання всебічного співробітництва з країнами Балканського регіону на основі принципів рівності та взаємної заінтересованості в торговельно-економічній сфері. Подальший розвиток відносин з країнами Балканського регіону є взаємовигідним та всебічно корисним, відповідає національним інтересам України та викликаний передусім у частині визначення перспектив спільних інтересів та взаємин у сфері економічних відносин, у тому числі потреб розширення двостороннього, насамперед торговельно-економічного співробітництва, подальшим зміцненням співпраці на міжнародній арені, передусім в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції держав. Така співпраця забезпечить необхідну основу для подальшої розбудови договірної-правової бази у відносинах між країнами на засадах дружби, суверенної рівності, взаємоповаги та взаємовигоди відповідно до чинного законодавства кожної із сторін; сприятиме розвиткові потужного промислового потенціалу з ефективним управлінням інноваційного

розвитку; дасть можливість покращити якість життя в країні та зайняти достойне місце у міжнародному економічному співтоваристві.

Література

1. Україна – ЄС: реалії та перспективи співпраці. URL: <http://dunrda.gov.ua/ehdinij-den-informuvannya/ukra%D1%97na-%E2%80%93-ehs-reali%D1%97-ta-perspektivi-spivpraci/>
2. The Legatum Prosperity Index. URL: <https://www.prosperity.com/rankings>
3. Договірні-правова база українсько-словенських відносин/ URL: http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/ugodi_z_ukrain/slv/2139.html
4. Герасимчук В.Г. Країни Балканського регіону в структурі зовнішньої торгівлі України. URL: [ev.fmm.kpi.ua > article > download](http://ev.fmm.kpi.ua/article/download)
5. Зовнішньоекономічне співробітництво України: стан, перспективи розвитку, загрози та ризики. URL: <http://bintel.com.ua/uk/article/vneshekonom/>
6. Бірюкова О.О. Сучасна Україна і постюгославський простір: нові горизонти взаємовідносин. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. 2010. №885: сер. «Питання політології». Вип. 16. С. 230 – 238.
7. Перелік чинних міжнародних угод між Україною і Хорватією. URL: <http://www.mfa.gov.ua/croatia/ua/15124.htm>
8. Статистична інформація. Зовнішньоекономічна діяльність. Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами. Державна служба статистики України URL: www.ukrstat.gov.ua
9. Посольство України в Болгарії. Стан торговельно-економічних відносин та інвестиційної діяльності між Україною та Болгарією URL: <http://www.mfa.gov.ua/bulgaria/ua/16937.htm>

Анотація

Свиридюк Н. П. Україна та країни Балканського регіону: адміністративно-правове регулювання у сфері економічних відносин. – Стаття.

Утвердження європейських цінностей і стандартів, зокрема в сфері економіки є запорукою суспільної стабільності і сталого розвитку України. Вступ України до Світової організації торгівлі та створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та країнами ЄС є невід'ємною складовою правової бази для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також для регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. З урахуванням стратегічних намірів України щодо членства в ЄС, заслуговують на особливу увагу та посідають важливе місце у подальшому розвитку економічних відносин між Україною та ЄС країни балканського регіону.

Акцентується, що ефективним у торговельно-економічних зв'язках з країнами балканського регіону вбачається географічна близькість країн, наявність транспортних комунікацій, наявність української етнічної меншини в новостворених південнослов'янських державах, слов'янська спорідненість, схожість структури національних економік та існуючих проблем у економічній сфері. Зазначені фактори значно підвищують інтерес України до цього регіону. Здій-

нено характеристику стану економічного розвитку України та окремих балканських держав за основними показниками та зроблено акцент на тенденції здійснення експортно-імпортних операцій між Україною балканськими країнами.

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що на сьогодні подальший розвиток відносин з країнами балканського регіону є взаємовигідним та всебічно корисним, відповідає національним інтересам України та викликаний, перш за все, у частині визначення перспектив спільних інтересів та взаємин у сфері економічних відносин, у тому числі потреб розширення двостороннього насамперед, торговельно-економічного співробітництва, подальшим зміцненням співпраці на міжнародній арені, передусім в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції держав.

Ключові слова: міжнародне економічне співробітництво, ЄС, глобалізація, індекс процвітання країн, країни Балканського регіону.

Summary

Svyrydiuk N. P. Ukraine and the countries of the Balkan region: administrative and legal regulation in the sphere of economic relations. – Article.

The adoption of European values and standards, in particular in the field of economy, is the key to Ukraine's social stability and sustainable development. Ukraine's accession to the World Trade Organization and the creation of a Deep and Comprehensive Free Trade Area between Ukraine and the EU are an integral part of the legal framework for the free movement of goods, services, capital, partly labor force between Ukraine and the EU, as well as for regulatory approximation aimed at on the gradual entry of the Ukrainian economy into the EU common market. Given Ukraine's strategic intentions for EU membership, they deserve special attention and play an important role in the further development of economic relations between Ukraine and the EU in the Balkan region.

It is emphasized that effective in trade and economic relations with the countries of the Balkan region is the geographical proximity of the countries, the presence of transport communications, the presence of the Ukrainian ethnic minority in the newly formed South Slavic states, the Slavic affinity, the similarity of the structure of national economies and existing problems in the economic sphere. . These factors significantly increase Ukraine's interest in the region. The characteristics of the economic development of Ukraine and the individual Balkan states have been characterized according to the main indicators and the tendency of export-import transactions between Ukraine and the Balkan countries has been emphasized.

To summarize the above, we believe that the further development of relations with the countries of the Balkan region is mutually beneficial and comprehensive, meets the national interests of Ukraine and is caused, first of all, in terms of defining the prospects of common interests and relations in the sphere of economic relations, including the needs enlargement of bilateral, first of all, trade and economic cooperation, further strengthening of cooperation in the international arena, especially in the process of European and Euro-Atlantic integration where rusted.

Key words: international economic cooperation, EU, globalization, prosperity index, countries in the Balkan region.

УДК 342.951: 61 (477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).457](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).457)

О. Л. Сіделковський
orcid.org/0000-0002-4139-4478
кандидат медичних наук, директор
клініки «Аксімед»

КОМУНАЛЬНІ ТА ВІДОМЧІ МЕДИЧНІ ЗАКЛАДИ В СИСТЕМІ ЄДИНОГО МЕДИЧНОГО ПРОСТОРУ: НЕВИРШЕНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Однією з проблем, що активно обговорюється останнім часом у колах фахівців з охорони здоров'я, медичного права, пересічних громадян, є стан і перспективи розвитку медичної реформи. Про неї дискутують, її побоюються, від неї багато чого очікують. Важливим наразі є питання всебічного дослідження адміністративно-правових засад проведення медичної реформи.

При цьому паралельно вказаним процесам оновлюється саме адміністративне право. За справедливою думкою С.Г. Стеценка, останнім часом у середовищі дослідників-адміністративістів поживалися дискусії з приводу предмету адміністративного права. Причин такого стану справ є достатньо багато, спробуємо виокремити ключові:

- модернізація Основного закону держави, котра проявилася внесенням низки змін до Конституції України протягом 2014–2016 років і, як наслідок, певним оновленням конституційного права. Сприймаючи розуміння того, що адміністративне право є «молодшою сестрою» права конституційного, у разі змін всередині «сімейства» вони торкаються всіх, у нашому випадку і адміністративного права;

- постійне виникнення нових суспільних відносин, котрі, у разі наявності в них владного публічно-управлінського складника, потребують унормування за рахунок норм адміністративного права;

- потреби належного урахування євроінтеграційних прагнень нашої держави, котрі, серед іншого, мають проявлятися і модернізацією вітчизняного адміністративного законодавства, адміністративно-правового простору загалом [1, с. 29–30].

Своєю чергою питанням, що характеризується особливою актуальністю у межах медичної реформи, є запровадження та належне функціонування єдиного медичного простору – феномену, який потенційно здатен покращити стан справ із доступністю медичної допомоги. Ми свого часу зазначали, що дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення єдиного медичного простору є досить важливим з таких причин:

1. Наявність наразі нормативно-визначеного поділу системи охорони здоров'я на державну, комунальну та приватну, що, за умови впровадження

єдиного медичного простору, зумовлює певну уніфікацію діяльності відповідних медичних закладів.

2. Поєднання необхідності формування єдиного медичного простору з проведенням у нашій державі протягом 2016–2019 рр. медичної реформи, яка передовсім спрямована на зміну системи фінансування медичної галузі.

3. Євроінтеграційні прагнення нашої держави не можуть не бути враховані під час побудови єдиного медичного простору України. Якщо публічна політика нашої держави вже не один рік будується з урахуванням потенційного вступу України до Європейського Союзу, то ми маємо урахувувати цей факт під час пошуку шляхів удосконалення правового регулювання медичної діяльності [2, с. 123–124].

Досліджуючи адміністративно-правові характеристики єдиного медичного простору, автор дійшов думки, що його наповнення залежить від якісної роботи та взаємодії чотирьох складників:

- державної медицини;
- приватної медицини;
- комунальної медицини;
- відомчої медицини.

Двом останнім із перерахованих і присвячена наша публікація.

Коли ми говоримо про відомчу медицину, то передовсім ми маємо на увазі організацію надання медичної допомоги в системі МВС України, Міноборони України, СБУ, Укрзалізниці, Державного управління справами. Тут отримують якісну медичну допомогу особи, котрі мають відношення до вказаних вище відомств, та члени їх сімей.

До прикладу, якщо ми візьмемо систему МВС України, то С.Г. Стеценко та Т.О. Тихомирова зазначають, що реалії організаційно-штатної побудови органів внутрішніх справ України наочно свідчать про наявність тут проблем доступності медичної допомоги. Адже одна справа, коли працівник міліції проходить службу в м. Києві чи обласному центрі і зовсім інша, коли йдеться про сільського дільничного інспектора міліції, котрий забезпечує виконання покладених на нього функцій у декількох селах, жодний із яких нерідко не має фельдшерсько-акушерського пункту. Думається, що тут необхідно виходити як з реалій цивільної медицини (системи Міністерства охорони

здоров'я, так і з можливостей відомчої медицини системи Міністерства внутрішніх справ України). Один із можливих варіантів – проведення щорічних медичних оглядів у лікувальних закладах обласного рівня відомчої медицини, а у разі невідкладної допомоги (чи амбулаторно-поліклінічної) – звернення до найближчого медичного закладу цивільної системи охорони здоров'я [3, с. 34]. Чи не стосовно проявів формування єдиного медичного простору говориться у науковій монографії?

Ми переконані, що кращі досягнення системи медичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ повинні і мають бути використані для потреб формування єдиного медичного простору. Також і у контексті взаємодії з комунальними закладами охорони здоров'я. Це передовсім місцевий рівень. Це важливо для пересічних громадян, як відомчої належності, так і середньостатистичних, котрі працюють в офісах, начальних закладах, на заводах та фабриках.

Проте констатуємо наявність й інших поглядів. Варто зазначити, що певні фахівці узагалі заперечують доцільність існування відомчої медицини як такої. Приміром, колишній міністр охорони здоров'я України О. Квіташвілі стверджує, що «водники, академіки, залізничники або шахтарі, які мають свої лікарні, – такі ж люди, як ми з вами. Можливо, специфіка роботи цих установ трохи інша. Можливо, там трохи інша специфіка захворювань, проте загалом люди такі ж, як і ми, з тією ж статурою і набором захворювань. Неможливо, щоб в країні паралельно існували чотири або п'ять систем охорони здоров'я, які працюють по-різному. Природно, всю цю систему з відомчими лікарнями можна зберегти в тому вигляді, в якому вона є. Однак вони повинні працювати за тим же принципом, що і решта лікарень. Єдине, виходячи з того, що в країні війна, я б зробив виняток для військової системи охорони здоров'я, силових структур. Там і система працює по-іншому, і зовсім інша специфіка реакцій на кризові випадки [4]. Як бачимо, тільки медичній службі Міністерства оборони України колишній керівник профільного медичного міністерства надає «право на життя» поза управлінським впливом Міністерства охорони здоров'я України.

Що стосується другої ланки взаємодії – комунальної медицини та відповідних лікувально-профілактичних закладів, то, на переконання автора, важливість дослідження проблематики комунальних закладів охорони здоров'я у контексті адміністративно-правового забезпечення єдиного медичного простору пов'язані із багатьма факторами, ключовими із яких можуть вважатись:

– по-перше, ці медичні заклади із позицій організації та надання медичної допомоги є максимально наближеними до пацієнта (сільська місцевість, районний рівень надання медичної

допомоги, міські медичні заклади зазвичай знаходяться у власності територіальних громад);

– по-друге, процеси децентралізації, що наразі відбуваються в Україні, засвідчують все більший акцент держави на те, щоб максимально передати надання всіх соціальних послуг (в тому числі і медичних) на рівень місцевого самоврядування;

– по-третє, проводячи аналогію із відомим висловом, який констатує сильну державу за наявності сильних територіальних громад, автор дозволить собі пропозицію того, що сильний та ефективно функціонуючий єдиний медичний простір є можливим за умови сильної комунальної охорони здоров'я та ефективно працюючих комунальних закладів охорони здоров'я.

«Медична конституція» нашої держави, Основи законодавства України про охорону здоров'я громадян у статті 16 констатує [5], що з метою забезпечення територіальної доступності якісної медичної допомоги населенню створюється госпітальний округ. Госпітальний округ – це сукупність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, що забезпечують медичне обслуговування населення відповідної території. У межах госпітального округу визначаються опорні заклади охорони здоров'я. Порядок створення госпітальних округів та перелік опорних закладів охорони здоров'я затверджуються Кабінетом Міністрів України.

З погляду проблематики наукового дослідження варто окремо вказати на госпітальні округи та їх адміністративно-правове забезпечення. Скажемо прямо: ця ідея далеко не відразу знайшла позитивний відгук у мешканців сіл та міст України. Цей задум є нереалізованим і понині. Причинами, які стали на заваді цьому, можуть бути вказані такі:

– глобальні прояви недовіри громадян до реформування як явища, за яким нерідко криється погіршення стану справ із об'єктом реформування;

– значний ступінь соціальної важливості медицини та можливості отримання доступної та якісної медичної допомоги для пересічного громадянина нашої держави;

– «сильні» та «слабкі» госпітальні округи потенційно роблять неоднаковою доступність та якість медичної допомоги для пацієнтів, що знаходяться у межах різних госпітальних округів;

– різний ступінь матеріально-технічного оснащення госпітальних округів та складнощі щодо проведення їх уніфікації;

– різна територіальна доступність до опорних закладів охорони здоров'я у межах госпітального округу;

– пересічні громадяни, особливо особи похилого віку, вельми хворобливо переносять зміну звичних умов та місць отримання медичної допомоги.

Демократична, правова, соціальна, європейська Україна – це сильні регіони з розвинутою муніципальною владою, яка відповідає потребам і запитам людей певної адміністративно-територіальної одиниці, покликана оперативно вирішувати питання місцевого значення, урахувавши комплекс особливостей певного регіону. Саме із цією метою відбуваються децентралізація публічної влади, зміцнення фінансового та матеріального підґрунтя місцевого самоврядування, добровільне об'єднання територіальних громад, розвиток їхньої соціально-економічної інфраструктури тощо [6, с. 85]. У цьому сенсі додамо, що, на нашу думку, належна організація та правове забезпечення діяльності комунальних закладів охорони здоров'я, комунальних закладів організації та управління надання медичною допомогою – це питання місцевого значення, які, однак, характеризуються глобальними соціальними наслідками як для жителів конкретних територіальних громад, так і для всього суспільства та держави.

Багато відомств (Міноборони, МВС, Укрзалізниця тощо) мають свої лікувально-профілактичні заклади саме на місцевому рівні. Це зумовлює, серед іншого, можливість їх активного залучення у межах єдиного медичного простору до надання медичної допомоги місцевим жителям, котрі до того могли отримувати медичну допомогу лише у відповідних комунальних закладах. Серед інших позитивів це також забезпечить фактичну реалізацію права на вибір лікаря.

Є ще одна важлива обставина, на яку з позицій адміністративно-правового забезпечення варто звернути увагу. З метою якісного залучення та використання потенціалу комунальної охорони здоров'я важливим є вирішення питань належної взаємодії відомчих та комунальних органів управління системою охорони здоров'я. Адже у цьому смислі ми не маємо нехтувати відомою конструкцією, відповідно до якої суб'єктам владних повноважень (а комунальні органи управління медичною сферою, як і відомчі, до них також належать) «заборонено все, що прямо не дозволено законом». Відтак важливо акцентувати увагу на виробленні на нормативно-правовому рівні тих засад, які слугуватимуть підґрунтям для подальших системних кроків, спрямованих на створення та якісне і належне функціонування єдиного медичного простору із логічним включенням туди комунальної та відомчої системи охорони здоров'я.

Н.В. Шевчук справедливо зазначає, що під суб'єктами публічного управління охороною здоров'я на регіональному рівні необхідно розуміти органи, установи та посадових осіб, які відповідно до вимог чинного законодавства мають владні

повноваження щодо здійснення організації охорони здоров'я та безпосереднього надання медичної допомоги на рівні регіону. Говорячи про регіони, зазначений автор має на увазі рівень області та району [7, с. 81].

Ще одним аргументом на користь доцільності можливого залучення комунальної медицини до єдиного медичного простору є потенційне підвищення якості медичної допомоги. Наразі у державі ведуться активні розмови та експертні дискусії з приводу запровадження обов'язкового медичного страхування. Це правильно загалом і з позицій формування єдиного медичного простору зокрема. Саме тому слушною є позиція В.Ю. Стеценко, яка, аналізуючи доцільність законодавчого запровадження такого виду страхування в Україні, задається питанням: «Чому ми вважаємо, що обов'язкове медичне страхування є суттєвим кроком до вирішення багатьох проблем української медицини?». І, серед іншого, зазначає про важливі аргументи. Це дозволить забезпечити якість медичної допомоги – об'єктивний критерій задоволеності наданими медичними послугами з боку пацієнтів, а також робитиме реальними правові відносини, які виникають між лікувальною установою, де надавалась медична допомога, та страховою медичною організацією, яка фінансує медичну допомогу. Забезпечення якості та безпеки медичної допомоги має стати індикатором, за яким пересічні громадяни судитимуть про ефективність (неефективність) запровадження обов'язкового медичного страхування [8, с. 50–51].

Підсумовуючи, варто вказати, що саме від держави, від використання нею можливостей адміністративного права, його потенціалу залежить реальний запуск та функціонування єдиного медичного простору. Це альфа та омега медичної реформи. Без доступної та якісної медичної допомоги, без права на вибір лікаря та його реальне забезпечення медична реформа не відбудеться. І ми знову будемо чекати нової реформи.

Література

1. Стеценко С.Г. Предмет адміністративного права як «вічнозелений» сюжет адміністративно-правової науки. *Право України*. 2019. №5. С. 29–45.
2. Сіделковський О.Л. Єдиний медичний простір як об'єкт адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2018. № 4. С. 123–128.
3. Стеценко С.Г., Тихомирова Т.О. Медичне право України (правове забезпечення відомчої медицини МВС України): монографія. Київ: Атіка, 2010. 152 с.
4. Квіташвілі О. Стандартизація за ліжко-місцем – це зло і шкідництво. *Економічна правда*. 2015. 30 січ. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2015/01/30/525533/>.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. ст. 19.
6. Демиденко В.О. Система муніципального права. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 84–95

7. Шевчук Н.В. Адміністративно-правове регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 200 с.

8. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини: правові засади. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 48–53.

Анотації

Сіделковський О. Л. Комунальні та відомчі медичні заклади в системі єдиного медичного простору: невирішені проблеми адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

Однією з проблем, що активно обговорюється останнім часом у колах фахівців з охорони здоров'я, медичного права і пересічних громадян, є стан і перспективи розвитку медичної реформи. Про неї дискутують, її побоюються, від неї багато чого очікують. Важливим наразі є питання всебічного дослідження адміністративно-правових засад проведення медичної реформи.

Ми переконані, що кращі досягнення системи медичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ повинні і мають бути використані для потреб формування єдиного медичного простору. Також і у контексті взаємодії з комунальними закладами охорони здоров'я. Це передовсім місцевий рівень. Це важливо для пересічних громадян, як відомчої належності, так і середньостатистичних, котрі працюють в офісах, начальних закладах, на заводах та фабриках.

Що стосується другої ланки взаємодії – комунальної медицини та відповідних лікувально-профілактичних закладів, то, на переконання автора, важливість дослідження проблематики комунальних закладів охорони здоров'я у контексті адміністративно-правового забезпечення єдиного медичного простору пов'язана із багатьма факторами, ключовими із яких можуть вважатись:

– по-перше, ці медичні заклади із позицій організації та надання медичної допомоги є максимально наближеними до пацієнта (сільська місцевість, районний рівень надання медичної допомоги, міські медичні заклади зазвичай знаходяться у власності територіальних громад);

– по-друге, процеси децентралізації, що наразі відбуваються в Україні, засвідчують все більший акцент держави на тому, щоб максимально передати надання всіх соціальних послуг (в тому числі і медичних) на рівень місцевого самоврядування.

Окреслено роль та значення адміністративного та медичного права в цих процесах. Актуалізована увага

до проблем впровадження у практику медичної реформи.

Ключові слова: медичне право, адміністративне право, єдиний медичний простір, права пацієнтів, комунальна медицина, відомча медицина.

Summary

Sidelkovsky O. L. Communal and departmental medical facilities in the single medical space system: unresolved problems of administrative and legal regulation. – Article.

One of the topics discussed recently in the circles of health care professionals, medical law, ordinary citizens is the state and prospects for the development of medical reform. They discuss it, they are afraid of it, they expect a lot from it. An important issue now is the comprehensive study of the administrative and legal framework for medical reform. The article deals with the issue of involvement of municipal and departmental health care institutions in the functioning of a single medical law.

We are convinced that the best achievements of the Ministry of the Interior's health care system should and should be used to create a single medical space. Also in the context of engagement with public health facilities. This is primarily local. This is important for ordinary citizens. Both departmental and average, who work in offices, primary schools, factories and factories.

Concerning the second link of interaction – communal medicine and corresponding medical-preventive establishments. According to the author, the importance of investigating the problems of communal healthcare facilities in the context of the administrative and legal provision of a single medical space are related to many factors, which may be considered as key:

– first, these medical institutions, from the point of view of organization and delivery of medical care, are as close as possible to the patient (rural area, district level of medical care, urban medical facilities are usually owned by territorial communities);

– secondly, the processes of decentralization currently taking place in Ukraine show the increasing emphasis of the state on maximizing the delivery of all social services (including medical services) to the level of local self-government.

The role and importance of administrative and medical law in these processes are outlined. Attention to the problems of implementation in practice of medical reform has been intensified.

Key words: medical law, administrative law, common medical space, patients' rights, communal medicine, departmental medicine.

УДК 378.311(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).458](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).458)

А. В. Сіра

orcid.org/0000-0003-0853-1618

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ» ВІД 5 ЖОВТНЯ 1995 р. У ВСТАНОВЛЕННІ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Постановка проблеми. Одним із явищ, що гальмує політичний та соціально-економічний розвиток сучасної України, є корупція. Надзвичайно високий рівень корупції в Україні підтверджується показниками всесвітнього рейтингу Corruption Perceptions Index, який формує міжнародна антикорупційна організація Transparency International, що у 2019 році поставили Україну на 126 місці серед 180 країн світу, хоча у 2018, відповідно до цього ж рейтингу, Україна займала 120 місце. Тобто можна зазначити, що, незважаючи на наявну систему антикорупційних органів та заходів, що здійснюються таким органами, Україна є надзвичайно вразливою та все ще не спроможною ефективно протидіяти такому деструктивному явищу, як корупція.

Корупція є явищем, що має своє місце в усіх сферах суспільного життя, не є винятком і сфера земельних відносин, що після проголошення незалежності України стала піддаватися певним своєрідним, перманентним, трансформаційним змінам. Адже після того, як Верховною Радою УРСР у 1990 році було прийнято Постанову «Про земельну реформу», а пізніше Земельний кодекс УРСР, постало питання про надання права фізичним та юридичним особам отримувати у свою приватну власність земельні ділянки. Зважаючи на такі обставини, особи, що займали керівні посади, мали змогу самостійно визначити подальшу долю земельних ділянок, а також способи надання чи ненадання таких ділянок у приватну власність.

І тому, задля попередження, запобігання та протидії певним корупційним проявам, котрі мали місце у значній кількості сфер суспільного життя, у тому числі і у сфері земельних відносин, вже за перших років незалежності України приймається перший законодавчий акт, що спрямований на боротьбу із корупцією. Проте цей акт стосувався передусім боротьби із корупцією загалом, без особливостей урахування тієї чи іншої сфери. В той же час він визначав і міри відповідальності за певні корупційні правопорушення (правопорушення, пов'язані із корупцією) та відвів адміністративній відповідально-

сті за такі правопорушення вагому роль. У зв'язку із цим та зважаючи на те, що Закон України «Про боротьбу із корупцією» від 5 жовтня 1995 р. вперше за часів незалежності підтвердив наявність корупції у всіх сферах суспільного життя, постає актуальність у дослідженні ролі та значення цього законодавчого акта для подальшого розвитку правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

Стан наукового дослідження цієї проблематики вказує на зацікавленість широкого кола дослідників, що займалися вивченням питань становлення та розвитку як всього національного антикорупційного законодавства, так і його складника – інституту адміністративної відповідальності. У зв'язку із чим можливо виділити праці таких дослідників: В.І. Іванюка, О.В. Шкуропата, О.В. Клок, Д.О. Сіренко, О.О. Гейца, С.А. Задорожного, О.В. Терещука, О.В. Гулак та інших.

Метою та основним завданням дослідження виступає визначення ролі та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 1995 року у ставленні правового регулювання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

Проголошення незалежності України визначило новий шлях розбудови української нації та усіх сфер суспільного життя. Конституція України у ст. 19 вперше закріпила принцип недопустимості здійснення корупційних діянь органами державної влади чи місцевого самоврядування, адже відповідно до цієї статті «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами України» [1]. Тому можна сказати, що ст. 19 Конституції України визначає основну антикорупційну норму держави, відповідно до якої не є припустимими відхилення у діяльності посадових осіб від встановленої законодавством поведінки.

Проте, як показує практика, із перших часів незалежності України вона стикнулася із негативним та уразливим явищем корупції, що потребувало негайного вирішення вищим законодавчим органом у вигляді прийняття законодавчого акта, який би визначав основні заходи, методи, а також міри відповідальності за корупційні прояви у будь-якій сфері суспільного життя.

В той же час слід пам'ятати, що поштовхом для прийняття Закону України «Про боротьбу за корупцією» – першого антикорупційного закону, що встановив адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, у тому числі і у сфері земельних відносин, стало фіксування у Постанові Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією та хабарництвом» у 1992 році поняття «корупції» та у загальному проблем, які вона породжує [2].

У період з 1992 і до набуття чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією» було прийнято також й інші підзаконні нормативно-правові акти, що підтверджували наявність корупції в органах державної та місцевої влади й сприяли тим самим необхідності прийняти спеціальний законодавчий акт, котрий би не тільки визначав основні заходи та методи боротьби, а ще й закріплював санкції для осіб, що сприяють розповсюдженню та здійсненню такого явища.

У перші роки незалежності, як зазначає І.А. Артюшенко, перед Верховною Радою України постало завдання викоринити повністю будь-які прояви корупції, що стосувалися у тому числі і сфери земельних відносин. У зв'язку із цим автор вказує, що корупція у сфері земельних відносин в той час проявлялася у неправомірному наданні земель, наданні недостовірної інформації щодо наявності вільних земель або щодо цільового використання певних ділянок, затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку, затримці та видачі необхідних документів, а також погодження у різних інстанціях [3].

Так, 5 жовтня 1995 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» [4]. Даний Закон, як уже було зазначено раніше, вперше визначав поняття корупції, якою визнавалася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що була спрямованою на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, пілг, послуг або інших переваг.

Важливо пам'ятати й те, що у чинній на той час редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) не було окремих розділу або хоча б декількох статей, що визначали притягнення до адміністративної від-

повідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією [5].

Проте, досліджуючи роль та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» у становленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин, варто пам'ятати, що вперше на законодавчому рівні було зазначено, що за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, особи несуть відповідальність на підставі цього Закону.

Що стосується адміністративної відповідальності за такі правопорушення (у тому числі й у сфері земельних відносин), відповідно до вичезазначеного закону, то вона наставала за:

1) вчинення корупційних діянь (лише у випадках, відсутності ознак, що підпадають під злочин), до яких Закон відносив: одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, позичок чи кредитів, придбання нерухомості, цінних паперів тощо; незаконне одержання особою, у процесі виконання функцій держави певних матеріальних благ, пілг чи переваг, сюди можливо віднести і придбання таких товарів та послуг за ціною нижчою від звичайної (дійсної) вартості (адміністративне стягнення встановлювалося на рівні штрафу у розмірі від 25 до 50 НДМГ (відповідно до ст. 9 Закону)

2) порушення вимог фінансового контролю, до якого Закон відносив: неподання або подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання, що мали фінансовий характер; невчасне подання або неподання інформації про відкриття валютного рахунку в іноземному банку (адміністративне стягнення встановлювалося на рівні штрафу від 15 до 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (відповідно до ст. 9 Закону)

3) умисне невиконання своїх обов'язків, що спрямовані на боротьбу із корупцією, що виражається в умисному нескладенні або невчасному складенні протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, що є пов'язаним із корупцією, чи у разі умисного неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного із корупцією, особою, на котру такі обов'язки покладаються (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 50 до 1000 НМДГ відповідно до ст. 11 Закону);

4) умисне невжиття керівниками заходів щодо боротьби із корупційними проявами (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 15 до 25 НМДГ) (відповідно до ст. 10 Закону);

5) порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, що є уповноваженими на

виконання функцій держави (у випадках, якщо такі порушення не підпадають під ознаки злочинів) (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 15 до 25 НМДГ) [4].

О.В. Шкуропат у своєму дисертаційному дослідженні справедливо зазначає, що перший антикорупційний Закон України «Про боротьбу з корупцією», що був прийнятий у 1995 році, тобто через п'ять років після введення приватної власності, не зміг вирішити проблеми корупції, що виникли під час приватизації землі, оскільки норми цього Закону не спрямовувалися на врегулювання земельних відносин, а лише загально визначали міри адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення [6, с. 115].

В той же час за декілька місяців до прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» було прийнято перший підзаконний нормативно-правовий акт, котрий набув чинності у період проведення земельної реформи та певним чином унормовував заходи щодо боротьби з корупцією у сфері земельних відносин, у вигляді Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби із корупцією і організованою злочинністю». Цим нормативним актом було покладено обов'язок відповідним органам запобігати, виявляти та притягувати до відповідальності осіб, у діях котрих містяться факти укладення протиправних угод, зловживань або розкрадань у сферах металургії, хімічної промисловості та сільського господарства [7].

Повертаючись до розгляду Закону України «Про боротьбу з корупцією», слід відмітити, що загально цей Закон відповідав тим вимогам часу, тобто першим рокам незалежності України, адже, по суті, мав безпосереднє репресивне спрямування, а отже, повною мірою не визначав особливості встановлення менш суворого виду відповідальності (адміністративної) за правопорушення, пов'язані із корупцією загально та сфери земельних відносин зокрема.

Щодо цього законодавчого акта та його ролі у встановленні інституту регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у земельній сфері, слід сказати, що цей Закон не передбачав окремо особливостей такої відповідальності саме у земельній сфері, проте дав початок для розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією загально.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розглянувши в цілому Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р., можливо виділити основні ключові моменти, що визначали його роль та значення у подальшому розвитку інституту адміністративної від-

повідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

По-перше, вперше на законодавчому рівні було надано нормативне визначення самого поняття корупції, що безпосередньо стосувалася діяльності державних та місцевих органів, посадові особи яких могли вчиняти корупційні діяння.

По-друге, цим Законом було закріплено норму про те, що за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, особи несуть відповідальність на підставі цього Закону, а однією із видів такої відповідальності могла бути адміністративна відповідальність.

По-третє, хоча Закон і не визначав особливостей адміністративної відповідальності саме за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин, проте вперше надавав загальне сприйняття явища корупції як негативно-го та такого, що потребуватиме у подальшому врегулювання додатковими нормативно-правовими актами, що будуть безпосередньо спрямованими на удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією в усіх сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері земельних відносин.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.02.2020 р.).
2. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом: Постанова ВРУ від 19.12.1992 р. № 2894. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894> (дата звернення 07.02.2020 р.).
3. Артюшенко А.І. Антикорупційна діяльність Верховної Ради України в земельній сфері: історичний вимір (1990–2000-і роки). URL: <http://inb.dnsgb.com.ua/2018-4/02.pdf> (дата звернення 07.02.2020 р.).
4. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 07.02.2020 р.).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. 80731-Х Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 07.02.2020 р.).
6. Шкуропат О.В. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин : історико-теоретичний аналіз. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Ін-т підгот. кадрів держ. служби зайнятості України. Київ, 2018. 220 с
7. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президент України від 10.02.1995 р. № 35/95. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/35/95-%D1%80%D0%BF> (дата звернення 07.02.2020 р.).

Анотація

Сіра А. В. Роль та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. у встановленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері земельних відносин. – Стаття.

У статті здійснено дослідження ролі та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. у встановленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

Визначено, що рівень корупції в Україні є надзвичайно високим, що підтверджено незалежними міжнародними установами. Окрім того, якщо порівнювати рівень сприйняття корупції в Україні за 2018 та 2019 роки, то Україна знову повернулася до рівня 2017 року та займає лише 126 місце серед 180 країн світу. Така статистика свідчить про те, що Україна є вразливою навіть до найменших корупційних проявів.

Було з'ясовано, що після того, як Верховною Радою УРСР у 1990 році було прийнято Постанову «Про земельну реформу», а пізніше Земельний кодекс УРСР, постало питання про надання права фізичним та юридичним особам, отримувати у свою приватну власність земельні ділянки. Зважаючи на такі обставини, особи, що займали керівні посади, мали змогу самостійно визначити подальшу долю земельних ділянок, а також способи надання чи ненадання таких ділянок у приватну власність.

У статті визначено, що Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року вперше закріпив поняття корупції, а також визначив, що за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією загалом (можливим є виділити «і у сфері земельних відносин» зокрема), законодавством України встановлюється відповідальність.

У статті підтверджується те, що цим законом не визначаються особливості адміністративної відповідальності саме за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин. В той же час вперше надається загальне визначення поняття корупції як деструктивного явища, що в майбутньому потребуватиме врегулювання додатковими нормативно-правовими актами, що будуть безпосередньо спрямованими на удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією в усіх сферах суспільного життя, у тому числі і у сфері земельних відносин.

Ключові слова: корупція, корупційні діяння, Закон України «Про боротьбу з корупцією», адміністративна

відповідальність за правопорушення, пов'язані із корупцією, земельні відносини.

Summary

Sira A. V. The part and importance of the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of 5 October 1995 in establishing an institute for administrative liability for offenses related to corruption in land relations. – Article.

The article examines the part and significance of the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of October 5, 1995 in establishing an institute of administrative responsibility for offenses related to corruption in the field of land relations.

It is determined that the level of corruption in Ukraine is extremely high, which is confirmed by international institutions. Moreover, when comparing the level of perception of corruption in Ukraine in 2018 and 2019, Ukraine returned to the level of 2017 again, ranking only 126th among 180 countries in the world. Such statistics show that Ukraine is vulnerable even to the slightest corruption manifestations.

It was found out that after the Verkhovna Rada of the USSR adopted the Resolution on Land Reform in 1990, and later the Land Code of the USSR, it raised the issue of granting the right to natural and legal persons to receive land in their private property. Given these circumstances, those holding managerial positions were able to independently determine the further fate of land plots, as well as ways of granting or not leasing such plots to private ownership.

The article defines that the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of October 5, 1995 for the first time enshrined the concept of corruption, and also determined that for committing corruption offenses and offenses related to corruption as a whole, relations, in particular), the legislation of Ukraine establishes responsibility.

The article confirms that this law does not specify the peculiarities of administrative responsibility for the offenses related to corruption in the field of land relations. At the same time, for the first time, a general definition of corruption as a destructive phenomenon is provided, which in the future will require further regulation of additional legal acts that will be directly aimed at improving the institution of administrative responsibility for offenses related to corruption in all spheres of society, including in the field of land relations.

Key words: corruption, corruption, the Law of Ukraine “On Corruption”, administrative responsibility for corruption-related offenses, land relations.

УДК 339.9(477)(075)
DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i4\(29\).459](https://doi.org/10.32837/ryuv.v2i4(29).459)

О. Г. Стрельченко
orcid.org/0000-0002-5530-5739
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ ТА ЧОРНОГОРІЇ

Після оприлюднення Декларації про незалежність у Парламенті Республіки Чорногорія та після проведеного референдуму про незалежність уряд Республіки Чорногорія взяв на себе повноваження щодо визначення та проведення зовнішньої економічної політики Чорногорії як предмета міжнародного права та суверенної держави. Реалізація цієї конституційної відповідальності Уряду покладалася на Міністерство закордонних справ, яке отримало завдання визначити зовнішньополітичні пріоритети та заходи, необхідні для їх виконання. Ця діяльність проводиться у тісній співпраці з іншими органами публічної адміністрації Чорногорії – Президентом, спікером Парламенту, іншими уповноваженими суб'єктами.

Ставши новою державою на міжнародній арені, Чорногорія не змінила напрямів своєї зовнішньої політики. Крім того, постійність її зовнішньополітичних пріоритетів визначила та сформувала зовнішню політику країни сьогодні. Чорногорія вчасно визнала важливість добросусідських відносин та інтеграції як шляхів успішного розвитку. У цьому контексті Чорногорія як незалежна держава має можливість зміцнити свій міжнародний статус та активізувати й надалі зміцнювати відносини з найважливішими світовими країнами.

За географічним положенням та чисельністю Чорногорія є однією з найменших європейських держав. Вона визнана стабільною, демократичною та багатоетнічною країною, яка ділиться спільними цінностями із країнами свого близького оточення, а також з усім європейським континентом та демократичним світом. Чорногорія перебуває на перехресті Сходу та Заходу, пов'язана зі своїми балканськими та середземноморськими сусідами, визнана фактором стабільності та частиною європейських та євроатлантичних інтеграційних процесів і належить до одного з найбільш динамічних регіонів з дуже яскравою перспективою у різних сферах господарювання, в тому числі й у сфері економічної взаємодії з Україною [1].

Це особливе становище та отримані від нього вигоди були інтегровані у чорногорську зовнішньоекономічну політику. Чорногорія узгоджує свою зовнішню політику зі стратегічними національними інтересами та інтересами своїх грома-

дян з належною повагою до процесів у регіоні, до контексту Європи та глобальних перспектив.

Отже, уряд визначає такі зовнішньополітичні пріоритети Чорногорії: 1) інтеграцію до Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу (НАТО); 2) поліпшення та підтримку добросусідських відносин та регіональне співробітництво; 3) розвиток двостороннього та багатостороннього співробітництва тощо [1].

Основні пріоритети щодо зовнішньоекономічної політики Чорногорії у зовнішньополітичних напрямках взаємно пов'язані та взаємодоповнюють один одного.

Встановлюючи та виконуючи свої пріоритети у відносинах із зарубіжними країнами, в тому числі й з Україною, Чорногорія продовжуватиме інтеграцію до європейських та євроатлантичних структур та всіх регіональних ініціатив, контролюватиме глобальні тенденції та прагнутиме приєднати їх до своїх інтересів та можливостей, розвиватиме добрі стосунки з сусідами, встановлюватиме та підтримуватиме добрі стосунки з найрозвиненішими країнами світу, буде повністю виконувати взяті на себе міжнародні зобов'язання, а також зобов'язання щодо міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії тощо [1].

Чорногорія належить до типу країн з перехідною економікою. Держава відходить від наслідків югославських воєн, промислового спаду, викликаного розпадом Югославії та економічними санкціями ООН. За останні три десятиліття основною галуззю економіки Чорногорії став туризм, до якого активно долучається й Україна.

Інтеграція в Європейський Союз є стратегічною метою Чорногорії. Цей процес залишатиметься у центрі уваги зовнішньої економічної політики Чорногорії у майбутньому, оскільки це є найважливішим завданням у зовнішньому та внутрішньому плані.

Отже, Євроінтеграційні процеси, які відбуваються у Чорногорії, зумовлюють актуальність дослідження нормативно-правового регулювання міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії. Метою даної статті є ґрунтовне дослідження нормативно-правового регулювання міжнародної економічної взаємодії цих країн.

Саме у своїй новій конституційній спроможності як демократична та відкрита держава Чорногорія продовжує розвивати політичні, економічні та інші відносини з провідними країнами світу, а інтенсивність таких відносин відповідає національним та загальним інтересам Чорногорії [1].

Зауважимо, що сьогодні Чорногорія визнана 176 країнами та встановила дипломатичні відносини із ними. При цьому відкрито значну кількість посольств, за допомогою яких та з метою сприяння розвитку добрих відносин та зміцненню політичного, безпекового, економічного, наукового та культурного співробітництва Чорногорія розвиває свою дипломатично-консульську мережу по всьому світу. Особливо важливо розвивати економічні відносини та співробітництво через економічний вимір дипломатії.

Зміцнення двосторонніх відносин у всіх аспектах сприятиме більш змістовному, багатшому та динамічнішому спілкуванню із українською діаспорою. У контексті зміцнення двосторонніх відносин Чорногорія налагодила відносини з країнами Європи та ЄС, в результаті чого відбувається покращення відносин та співпраці із найвпливовішими країнами ЄС, такими як Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, а також із вирішальними партнерами в міжнародних організаціях та іншими учасниками міжнародної політичної арени. Зазначена міжнародна взаємодія, в тому числі й економічна, є важливим фактором для досягнення зовнішньоекономічних цілей Чорногорії та її внутрішнього розвитку. Загальна співпраця із цими країнами шляхом постійних двосторонніх контактів, європейської та євроатлантичної інтеграції сприятиме економічному та демократичному прогресу Чорногорії та активізуватиме інтеграційні зусилля України на міжнародній арені щодо економічної взаємодії України та Чорногорії.

Крім них, Чорногорія підтримує чудові відносини з іншими країнами Європи. Особливе значення приділяється кращим відносинам із центральноевропейськими країнами – Польщею, Чехією, Словаччиною – та країнами Балтії й Скандинавії. Розвиток відносин у політичній, економічній та культурній сферах буде щоденним завданням двосторонніх відносин з кожною з цих країн.

З малими європейськими країнами (Ісландія, Кіпр, Мальта, Андорра, Люксембург, Ліхтенштейн, Монако та Сан-Марино) Чорногорія має особливі відносини, засновані на обміні досвідом щодо успіху малих та гнучких адміністрацій.

Основними національними нормативно-правовими актами у сфері міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії є:

– Конституція Чорногорії;

– закони Чорногорії «Про іноземні інвестиції» [2] і «Про зовнішню торгівлю» [3].

Норми, що регулюють відносини у сфері міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії, містяться також у ряді інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, які складають систему зовнішньоекономічного та інвестиційного законодавства Чорногорії.

Необхідно зауважити, що з метою врегулювання міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії діють нормативно-правові акти Чорногорії та України, зокрема у вигляді угод в економічній сфері, які створюють сприятливі умови для активізації міжнародних економічних відносин. Це такі нормативно-правові норми:

1) Угода між Урядом України і Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про торгівлю та економічне співробітництво від 01 серпня 1995 року;

2) Угода між Україною та Чорногорією про вільну торгівлю від 18 листопада 2011 року;

3) Угода про асоціацію та стабілізацію між Чорногорією та ЄС;

4) Договір між Кабінетом Міністрів України та Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і капітал від 22 березня 2001 року;

5) Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чорногорії про взаємну допомогу у митних справах від 17 червня 2009 року;

6) Угода про співробітництво між Федерацією роботодавців України та Федерацією роботодавців Чорногорії від 16 жовтня 2010 року;

7) Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чорногорії про авіаційне сполучення від 09 грудня 2011 року;

8) Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чорногорії про співробітництво в галузі туризму від 09 грудня 2011 року;

9) Угода про співробітництво між Торгово-промисловою палатою України та Торгово-промисловою палатою Чорногорії від 19 жовтня 2010 року;

10) Угода між Українським національним комітетом Міжнародної торгової палати та Торгово-промисловою палатою Чорногорії про співробітництво та сприяння міжнародній торгівлі від 2013 р.

Проаналізуємо декілька міжнародних нормативно-правових актів міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії.

Так, Конституція Чорногорії визначає особливості міжнародних економічних відносин з іншими державами та іноземними організаціями. Ст. 15 Конституції Чорногорії визначає, що Чорногорія співпрацює і розвиває дружні відносини з іншими державами, регіональними та міжнародними організаціями на основі принципів і норм міжнародного права. Чорногорія може приєднуватися

до міжнародних організацій. Рішення про порядок вступу до Європейського Союзу приймає Парламент. Чорногорія не вступає в союзи з іншими державами, в яких вона втрачає свою незалежність і повну міжнародну правосуб'єктність [4, с. 42].

До повноважень Парламенту Чорногорії у сфері міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії належать такі: прийняття Конституції, законів, інших нормативно-правових актів; прийняття національної стратегії безпеки та оборонної стратегії; затвердження Плану розвитку Чорногорії; затвердження міжнародних договорів; здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією Чорногорії [4, с. 42].

Водночас Основний Закон Чорногорії визначає державний устрій, державні символи, встановлює статус столиці і головного міста Чорногорії, визначає державну мову, відносини державизрелігієютаіншимикраїнами,втомучислі й з Україною. Конституція визначає права і свободи громадянина, встановлює рівність усіх перед законами, недоторканність особи, право на справедливий суд тощо. Також у ній передбачено права та обов'язки депутатів та президента, визначено адміністративно-правовий статус вищого законодавчого та виконавчого органу влади, який називається Скупщина, а також порядок проведення зборів зазначеного суб'єкта.

Що стосується досліджуваного нами питання з приводу міжнародної економічної взаємодії Чорногорії з іншими країнами, то ч. 4 Конституції Чорногорії декларує єдиний економічний простір Чорногорії, зобов'язання сплати податків у цій сфері, визначає адміністративно-правовий статус Центрального банку та Державної ревізорської установи як суб'єктів міжнародної економічної взаємодії [5]. У Чорногорії жоден указ Президента чи будь-який інший нормативно-правовий акт не може протидіяти їй.

Повноваженнями Президента Чорногорії у сфері зовнішніх відносин є такі, за допомогою яких він представляє Чорногорію безпосередньо в країні і за кордоном, призначає і відкликає послів та глав інших дипломатичних місій Чорногорії за кордоном за пропозицією уряду і після отримання висновку парламентського комітету, відповідального за міжнародні відносини, приймає вірчі грамоти та інші офіційні документи від іноземних дипломатів, виконує інші повноваження, передбачені Конституцією або законом (ст. 95 Конституції Чорногорії) [5].

Уряд Чорногорії у сфері зовнішніх відносин здійснює управління внутрішньою і зовнішньою політикою Чорногорії, підписує міжнародні договори, розробляє стратегію національної безпеки і стратегію оборони, приймає рішення про визнання держав і встановлення дипломатичних і консульських відносин з іншими державами, пропонує

кандидатури послів і керівників дипломатичних представництв Чорногорії за кордоном, виконує інші повноваження, передбачені Конституцією або законом (ст. 100 Конституції Чорногорії).

Необхідно відзначити, що невід'ємною частиною міжнародної економічної взаємодії Чорногорії є ратифіковані та опубліковані міжнародні договори і загальноприйняті норми міжнародного права.

В Угоді між Україною та Чорногорією про вільну торгівлю від 18 листопада 2011 року ідеться про те, що Уряд України та Уряд Чорногорії прагнуть розвивати та посилювати дружні стосунки, особливо у сферах економічного співробітництва і торгівлі (з метою здійснення внеску в прогрес економічного співробітництва та збільшення обсягу двосторонньої торгівлі), а також підтверджують свій намір брати активну участь у розширенні взаємних торговельно-економічних відносин і сприяти такому розширенню; ураховують досвід, здобутий шляхом співробітництва між сторонами цієї угоди, а також між ними та їхніми головними торговельними партнерами, проголошують готовність вживати заходів для забезпечення гармонійного розвитку торгівлі, а також для розширення та диверсифікації їхнього співробітництва в галузях, які становлять взаємний інтерес, включаючи сфери, не охоплені цією угодою про вільну торгівлю, щоб тим самим створити фундамент та сприятливе середовище на основі рівноправності, балансу прав та обов'язків і відсутності дискримінації, посиляючись на взаємну зацікавленість у постійному зміцненні багатосторонньої торговельної системи і враховуючи, що право Світової організації торгівлі (далі – СОТ) є основою для їхньої зовнішньоторговельної політики. Уряд України та Уряд Чорногорії прийняли рішення викласти з метою досягнення цих цілей положення, спрямовані на поступове скасування перешкод для взаємної торгівлі відповідно до права СОТ, зокрема тих, що стосуються утворення зон вільної торгівлі [6].

У зазначеній Угоді сформульовані основоположні цілі міжнародної економічної взаємодії Чорногорії та України, якими є такі: а) розвиток та розширення економічного співробітництва, а також підвищення рівня життя народів обох країн; б) усунення перешкод та обмежень в торгівлі товарами та лібералізація торгівлі послугами; в) сприяння через розвиток взаємної торгівлі гармонійному розвитку економічних відносин між Сторонами; г) сприяння гармонійному розвитку та розширенню світової торгівлі шляхом подолання бар'єрів у торгівлі; г) сприяння торгівлі та співпраці між Сторонами на ринках третіх країн тощо.

Необхідно констатувати те, що у 2019 р. Україна імпортувала з Чорногорії фармацевтичну продукцію, порох і вибухові речовини. У імпорті послуг переважали послуги, пов'язані з подорожами [7].

До чинників, які негативно впливають на розвиток торгівлі між Україною та Чорногорією, слід віднести такі: відсутність прямого авіасполучення між Україною та Чорногорією; недооцінку українським бізнесом потенційних можливостей ринку Чорногорії для українських товарів; неучасть українських підприємств у виставках в країні.

До позитивних чинників належать такі: розвинута договірно-правова база торговельно-економічних відносин між двома країнами; членство Чорногорії у міжнародних і регіональних економічних форматах, зокрема СЕФТА; з 2010 р. діє *Угода про асоціацію та стабілізацію між Чорногорією та ЄС* [8], яка також включає зону вільної торгівлі. Варто також враховувати той факт, що Чорногорія вважається наступним потенційним членом ЄС. З огляду на особливості Чорногорії, зокрема малий обсяг ринку (населення 620 тис. осіб), перспективним вважається розвиток співпраці між представниками малого та середнього бізнесу, зокрема в аграрному секторі.

Вважається актуальним також відновлення роботи українсько-чорногорської робочої групи з питань туризму. Згаданий орган сформовано на підставі *Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чорногорії про співробітництво у галузі туризму* від 2011 року. Аналіз звернень чорногорських ділових кіл до Посольства свідчить про зацікавленість у нарощуванні імпорту українських меблів. Має перспективи чорногорський ринок продуктів харчування з урахуванням кількості іноземних туристів, потік яких щороку зростає. Чорногорія щороку імпортує продукти харчування на суму понад 440 млн євро переважно з країн Західнобалканського регіону. Водночас з огляду на конкурентоздатність української харчової промисловості чорногорський ринок міг би бути цікавим українським експортерам у згаданій галузі. Серед перспективних видів товарів можуть бути такі: енергетичне обладнання для потреб гідроенергетики та виробництва відновлюваних джерел енергії; транспортні засоби (автобуси); автомобільні крани; харчові продукти (зокрема, зерно та борошно, молоко та м'ясо); мінеральні продукти; фармацевтичні вироби; одяг та взуття тощо. Перспективний напрям співробітництва становить спільна реалізація інвестиційних проєктів в енергетичній, будівельній та туристичній галузях, виробництві харчових продуктів, модернізації залізниць та її рухомого складу, розвитку дорожньої інфраструктури тощо [7].

Результати здійсненого дослідження міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії дають можливість зробити такі висновки: по-перше, пріоритети міжнародної політики Чорногорії в цілому є досить довгостроковими, але вони відображають реальні можливості Чорногорії як незалежної держави та її потребу знай-

ти своє стратегічне місце на міжнародній арені; по-друге, в країні створені відповідні адміністративно-правові механізми міжнародної економічної інтеграції як видової частини економічної взаємодії; по-третє, успіхи щодо міжнародної зовнішньоекономічної політики та міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії залежать від якості та темпів проведення внутрішніх реформ як в Україні, так і у Чорногорії; по-четверте, реалізація міжнародних зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних пріоритетів має бути основоположним завданням як для урядів обох країн, так і для інших суб'єктів публічного адміністрування, а також для суспільства загалом.

Література

1. Зовнішня політика Міністерства закордонних справ Чорногорії. URL: <http://www.mvpei.gov.me/en/ministry/Foreign-Policy>.
2. Foreign investment laws. URL: http://mipa.co.me/dcs/THE_FOREIGN_INVESTMENT_LAW.pdf.
3. Foreign trade laws. URL: <http://mipa.co.me/dcs/FOREIGN%20TRADE%20LAW.pdf>.
4. Милович П. Адміністративно-правові засади міжнародної економічної інтеграції Республіки Чорногорія.
5. Конституція Республіки Чорногорія. URL: www.skupstina.me/images/documents/constitution-of-montenegro.pdf.
6. Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Урядом України та Урядом Чорногорії : Закон України від 18 листопада 2011 року // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 47. Ст. 654. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/892_008.
7. Торговельно-економічне співробітництво між Україною та Чорногорією (інформаційна довідка). URL: <https://cci.vn.ua/wp-content/uploads/2019/09/UKR-MONTENEGRO>.
8. Угода про стабілізацію та асоціацію між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, і Республікою Чорногорія, з іншого боку. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

Анотація

Стрельченко О. Г. Нормативно-правове регулювання міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії. – Стаття.

У статті здійснено ґрунтовне дослідження міжнародних нормативно-правових актів, якими врегульовано міжнародну економічну взаємодію України та Чорногорії. Встановлюючи та реалізуючи власні пріоритети у відносинах із зарубіжними країнами, в тому числі й з Україною, Чорногорія впроваджує інтеграцію до європейських та євроатлантичних структур та всіх регіональних ініціатив, контролює глобальні тенденції та прагне приєднати їх до своїх інтересів та можливостей, розвиває належні стосунки із сусідніми країнами, встановлює та підтримує доброзичливі стосунки із найрозвиненішими країнами світу, бере на себе міжнародні зобов'язання повністю втілювати у життя міжнародну економічну взаємодію України та Чорногорії тощо. Автором проаналізовано низку міжнародних та вітчизняних нормативних актів, які забезпечують та врегульовують міжнародну економічну взаємодію України та Чорногорії. Основними з них є такі акти: Конституція Чорногорії, закони Чорногорії

«Про іноземні інвестиції», «Про зовнішню торгівлю», Угода між Урядом України і Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про торгівлю та економічне співробітництво, Угода між Україною та Чорногорією про вільну торгівлю, Угода про асоціацію та стабілізацію між Чорногорією та ЄС, Договір між Кабінетом Міністрів України та Союзним Урядом Союзної Республіки Югославія про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і капітал, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Чорногорії про взаємну допомогу у митних справах, Угода про співробітництво між Федерацією роботодавців України та Федерацією роботодавців Чорногорії.

Визначено, що норми, які регулюють відносини у сфері міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії, містяться також у ряді інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, які складають систему зовнішньоекономічного та інвестиційного законодавства Чорногорії.

Ключові слова: взаємодія, міжнародна економічна взаємодія, Чорногорія, Україна, нормативно-правові акти, міжнародні акти, угода, договір.

Summary

Strelchenko O. G. Legal regulation of international economic cooperation between Ukraine and Montenegro. – Article.

The article is a thorough study of international legal acts that regulate the international economic cooperation between Ukraine and Montenegro. By establishing and implementing its own priorities in relations with foreign countries, including Ukraine, Montenegro implements integration into European and Euro-Atlantic structures and all regional initiatives, monitors global trends and seeks to integrate them into its interests and capabilities; develops good relations with neighboring countries;

develops and maintains friendly relations with the most developed countries of the world; and has undertaken international commitments to fully implement the international economic cooperation of Ukraine and Montenegro and the like. The author analyzes a number of international and national normative acts that ensure and regulate the international economic cooperation of Ukraine and Montenegro. The main ones are: the Constitution of Montenegro; Laws of Montenegro: On Foreign Investments; “On Foreign Trade”; Agreement between the Government of Ukraine and the Federal Government of the Federal Republic of Yugoslavia on Trade and Economic Cooperation; Free Trade Agreement between Ukraine and Montenegro; Association and Stabilization Agreement between Montenegro and the EU; Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Federal Government of the Federal Republic of Yugoslavia on the avoidance of double taxation in respect of taxes on income and capital; Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of Montenegro on mutual assistance in customs matters; Cooperation Agreement between the Federation of Employers of Ukraine and the Federation of Employers of Montenegro; Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of Montenegro on aviation communications; Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of Montenegro on cooperation in the field of tourism.

It is determined that the rules governing relations in the sphere of international economic cooperation of Ukraine and Montenegro are also contained in a number of other laws and by-laws that form the system of foreign economic and investment legislation of Montenegro.

Key words: interaction, international economic interaction, Montenegro, Ukraine, regulatory acts, international acts, agreement, treaty.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).460](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).460)**В. В. Стукаленко***orcid.org/0000-0003-2470-4742**аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ СТВОРЕННЯ БЕЗПЕРЕШКОДНОГО ЖИТТЄВОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ: БУДІВЕЛЬНІ НОРМИ

Однією із першочергових вимог у зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції ООН «Про права людей з інвалідністю» та Угоди про Асоціацію з ЄС є необхідність забезпечення особам з інвалідністю доступності фізичного, соціального, економічного та культурного оточення, охорони здоров'я та освіти, а також інформації та зв'язку, що сприятиме створенню для них можливості повною мірою користуватися всіма правами людини та основоположними свободами [1]. Дана норма передбачена пунктом V Преамбули Конвенції про права осіб з інвалідністю [1] і Факультативним протоколом до неї [2].

Необхідність створення безпечних і комфортних умов тепер орієнтується не лише на здорових громадян, а і на людей з обмеженими можливостями (з порушеннями опорно-рухового апарату, зору, слуху, розумової діяльності) та інших (людей похилого віку, батьків з маленькими дітьми, вагітних жінок, жінок та чоловіків з дитячими візочками, туристів з валізами, вантажників, жінок та чоловіків з тимчасовими функціональними порушеннями та ін.).

Така увага зумовлена вимогами людиноцентристського вектору розвитку держави та великою кількістю громадян, яким складно пересуватися без належним чином створених умов. Так, за даними Держстату, в Україні налічується близько 3 млн осіб з інвалідністю. 80% цих людей є працездатними та активними, а це майже 2,4 млн осіб. Проте реалізація їх прав неможлива доти, доки в Україні не буде створено реальної доступності в громадських закладах та житлових будівлях, на вулицях, в транспорті та в іншій інфраструктурі. Зараз майже 90% пандусів збудовані неправильно, немає тактильної плитки й більшість людей навіть не знає, для чого вона потрібна, також відсутні елементи доступності для іншого маломобільного населення [3].

Результатом орієнтації держави на потреби людей з обмеженими можливостями стало введення в дію протягом 2019 року майже 18 нових державних будівельних норм (далі – ДБН), які враховують потреби зазначеної категорії осіб та сприяють дотриманню європейських стандартів доступності. Звісно, дотримання стандартів доступності є економічно вигідним для країни.

Відмова в доступі до роботи, навчання, послуг краде людські ресурси, робить суспільство біднішим. Відсторонення чоловіків і жінок з інвалідністю від інфраструктури, сфери обслуговування, обмеження їхніх соціальних контактів та участі в житті суспільства є причиною зниження їхніх соціальних, освітніх, економічних можливостей, що підвищує ризик того, що вони не зможуть позбутись бідності, а їхнє становище буде погіршуватися [4].

Проаналізувавши дані Звіту за 9 місяців 2019 року щодо виявлених порушень стосовно дотримання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, доступні на офіційному сайті Держархбудінспекції, можна визначити кількісний і суб'єктний склад порушників у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення [5]. До таких правопорушників належать проєктні організації (59%), підрядні організації (27%), замовники будівництва (14%).

Необхідно зауважити, що більшість правопорушень, які є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності, у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення – це порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час *проєктування*. Особливістю адміністративної відповідальності є те, що порушники можуть порушити вимоги як законодавства, так і будівельних норм, стандартів і правила під час проєктування та будівництва [5].

Система правового механізму забезпечення доступності до споруд для людей з обмеженими можливостями включає декілька таких великих блоків:

а) систему гарантій забезпечення доступності до споруд для усіх категорій громадян без обмежень, яка зумовлена використанням нових ДБН. Саме вони передбачають усі необхідні технічні вимоги для створення умов доступності споруд для людей з інвалідністю.

Забезпечення вільного доступу і можливостей переміщення в різних об'єктах громадського

користування, доступу до інформації, послуг є важливим фактором подолання безпорадності та ізоляції людей з інвалідністю, а також сприяє їхній незалежності та самостійності [4];

б) *систему контролю та нагляду за дотриманням доступності до споруд для усіх категорій громадян без обмежень*, який повинен починатися із контролю особами, які відповідають за проектування і будівництво споруди, але сумлінність їхнього контролю перевіряється Державною архітектурно-будівельною інспекцією на етапі прийняття споруди в експлуатацію. ДАБІ у разі виявлення порушення має право вимагати усунення виявлених порушень вимог законодавства і забезпечення належного доступу до споруди людей з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп.

Також стаття 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI визначає форми такого контролю: 1) планування територій на всіх рівнях; 2) моніторинг стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; 3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; 4) проведення ліцензування і професійної атестації; 5) розроблення і затвердження будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадження одночасної дії міжнародних кодів та стандартів; 6) контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектно-документації; 7) надання (отримання, реєстрацію), повернення (відмову у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; 8) здійснення державного архітектурно-будівельного контролю щодо об'єктів, розташованих як в межах, так і за межами населених пунктів тощо [6]. Під час кожного виду контролю уповноважені органи, особи при виявленні правопорушення застосовують засоби адміністративної відповідальності;

в) *правові механізми застосування юридичної відповідальності до порушників, у тому числі і засобів адміністративної відповідальності*.

Так, система гарантій забезпечення доступності до споруд для усіх категорій громадян без обмежень визначається нормами законодавства, будівельними нормами, стандартами і правилами під час проектування та будівництва. Тобто значний масив у системі гарантій забезпечення доступності до споруд для усіх категорій громадян займають будівельні норми.

Відповідно до абзацу третього частини першої статті 1 Закону України «Про будівельні норми»

від 05.11.2009 р. № 1704-VI будівельні норми – це нормативний акт технічного характеру, що встановлює обов'язкові вимоги до об'єкта нормування у будівництві [7]. Стаття 11 Закону України № 1704-VI визначає основні засади застосування будівельних норм [7].

Необхідно зазначити, що з 2019 року докорінно змінилися правила гри щодо забезпечення доступності до споруд для усіх категорій громадян.

Реалізація нових Державних будівельних норм сприятиме створенню універсального громадського простору, доступного для кожної людини.

Зупинимося на висвітленні питання щодо характеристики правового підґрунтя для створення реальної доступності в громадських закладах та житлових будівлях, на вулицях, в транспорті та іншій інфраструктурі. Таким базисом виступає низка державних будівельних норм, зокрема:

1) ДБН В.2.2-40:2018 «*Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення*» від 30.11.2018 (англ. “*Incluziia of buildings and strukches. Substantive provisions*”), (документ, чинний з 01.03.2019), який виступає прогресивним кроком до створення реального безбар'єрного середовища в Україні і вільного доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення до будівель та споруд [8].

ДБН В.2.2-40:2018 є документом, обов'язковим до виконання, і містять необхідні технічні характеристики влаштування елементів безбар'єрності, а також конкретні візуальні приклади, як це потрібно робити. Зокрема, у документі йдеться про таке: облаштування пандусів, спеціальних підйомників та інших засобів доступності для людей з порушеннями опорно-рухового апарату; укладення тактильної підлогової плитки, підготовку інформаційних таблиць та позначень шрифтом Брайля, інших візуальних елементів і аудіопоказчиків для людей з порушеннями зору; дублювання важливої звукової інформації текстами, організацію сурдоперекладу, використання систем звукопідсилення для людей з порушенням слуху [8];

2) ДБН В.2.2-3:2018 «*Будинки і споруди. Заклади освіти*» (документ, чинний з 01.09.2018) [9]. Пункт 4.1 ДБН В.2.2-3:2018 передбачає, що при проектуванні всіх закладів освіти необхідно забезпечувати доступність учнів та студентів, що належать до маломобільних груп населення, та осіб з інвалідністю (зокрема, тих, які пересуваються на кріслах колісних) до будівель та приміщень з урахуванням вимог ДБН В.2.2-9:2018 «*Будинки і споруди. Громадські будинки та споруди. Основні положення*» (чинного з 01.06.2019) [10]. Під час проектування закладів загальної середньої освіти для здійснення інклюзивного навчання використовуються вимоги, викладені у 6.66 – 6.91 ДБН В.2.2-3:2018 [9];

3) ДБН В.2.2-4:2018 «*Будинки і споруди. Заклади дошкільної освіти*» (документ, чинний

з 01.10.2018) [11] також передбачає, що при проектуванні всіх закладів дошкільної освіти необхідно забезпечувати доступність осіб, що належать до маломобільних груп населення, та осіб з інвалідністю (зокрема, тих, які пересуваються на кріслах колісних) до будівель та приміщень з урахуванням вимог ДБН В.2.2-9:2018 «Будинки і споруди. Громадські будинки та споруди. Основні положення» (документ, чинний з 01.06.2019) [10];

4) ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів» (документ, чинний з 01.09.2018) [12] передбачає обов'язкове проектування пішохідних зон з урахуванням потреб осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення;

5) у ДБН В.2.2-15:2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення» встановлено можливість влаштування входу до приміщень будинку на рівні тротуару [13], що є дуже актуальним для інвалідів-колясочників та розширює їхні права щодо доступності до будівель;

6) у ДБН В.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій» (документ, чинний з 01.10.2019) розширено норми щодо обов'язкового забезпечення безбар'єрного доступу при проектуванні житлових, громадських та ландшафтно-рекреаційних територій населених пунктів [14];

7) у ДБН В.2.3-7:2018 «Метрополітени. Основні положення» (документ, чинний з 01.09.2019) встановлюються вимоги щодо облаштування станцій метро засобами доступності для маломобільних груп населення та санвузлами, які повинні бути доступними для усіх верств населення, а також враховувати потреби людей з інвалідністю та маломобільних груп [15];

8. ДБН В.2.2-16:2019 «Культурно-видовищні та дозвіллеві заклади» (документ, чинний з 01.11.2019) встановлює, що частина місць у театрах, кінотеатрах, концертних установах, філармоніях, опері, клубних закладах тощо обов'язково проектується доступною для осіб з інвалідністю [16].

Висновок. У 2019 році докорінно змінилися підходи до облаштування безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями. Група осіб з обмеженими можливостями – це комплексне поняття, яке включає в себе: а) інвалідів, наприклад, осіб з порушеннями опорно-рухового апарату, зору, слуху, розумової діяльності тощо; б) людей похилого віку; в) батьків з маленькими дітьми; г) вагітних жінок; г) осіб, які подорожують з валізами; д) жінок та чоловіків з тимчасовими функціональними порушеннями та ін. Хоча у зазначених груп осіб різні ступені обмеження, але підходи до облаштування безперешкодного життєвого середовища є уніфікованими та придатними для усіх.

Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності виступають проступки у сфері створення безперешкодного життєвого

середовища для осіб з обмеженими можливостями за порушення норм чинного законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час проектування та будівництва. Важливою складовою частиною цього механізму є порушення державних будівельних норм. Сучасна система державних будівельних норм України побудована із урахуванням прогресивних міжнародних стандартів і корелюється із нормами Конвенції ООН «Про права осіб з інвалідністю» і Факультативного протоколу до неї. У 2019 році система державних будівельних норм докорінно змінилася, але це, на жаль, майже не знайшло відображення у Кодексі про адміністративні правопорушення. Враховуючи сучасні тенденції забезпечення доступності до споруд для усіх категорій громадян, доцільно було б передбачити окремі склади проступків для уповноважених органів, осіб, які уповноважені при виявленні правопорушення застосовувати засоби адміністративної відповідальності.

Література

1. Конвенція про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) від 13.12.2006 : Конвенцію ратифіковано Законом від 16.12.2009 № 1767-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.
2. Факультативний протокол до Конвенції про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g72.
3. Оpubліковані нові ДБН щодо обов'язкового створення безбар'єрного простору в Україні для маломобільних груп населення. URL: <https://sanpol.ua/ua/news-and-actions/news/novi-normi-stvorennya-bezbarernogo-prostoru-dlya-malomobilnih-grup-naselelnya/>.
4. Байда Л.Ю., Грибальський Я.В. Гендерний аудит доступності. Методичні рекомендації (2018). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/428/2.pdf>.
5. Звіт за 9 місяців 2019 року щодо виявлених порушень стосовно додержання нормативів з питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. URL: <https://dabi.gov.ua/potochna-diyalnist/>.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
7. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. № 1704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17>.
8. ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення» : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.11.2018 р. № 237. URL: <http://dreamdim.ua/wp-content/uploads/2019/03/DBN-V2240-2018.pdf>.
9. ДБН В.2.2-3:2018 «Будинки і споруди. Заклади освіти» : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25.04.2018 р. № 106. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/V223_InBul.pdf.
10. ДБН В.2.2-9:2018 «Будинки і споруди. Громадські будинки та споруди. Основні положення» : Наказ Міністерства регіонального розвитку та будів-

ництва України від 28.09.2018 р. № 260. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/58.1.-DBN-V.2.2-9-2009.-Budinki-i-sporudi.-Gromadski>.

11. ДБН В.2.2-4:2018 «Будинки і споруди. Заклади дошкільної освіти»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25.04.2018 р. № 107. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/V224IB.pdf>.

12. ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2018 р. № 103 URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/V235_InBul.pdf.

13. ДБН В.2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення»: Наказ Держбуду України від 18 травня 2005 р. № 80, надано чинності наказом Держбуду України від 28 вересня 2005 р. № 175. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/DBN-V.2.2-15-2005.pdf>.

14. ДБН В.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.2018 № 100. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/B-2212_InBul.pdf.

15. ДБН В.2.3-7:2018 «Метрополітени. Основні положення»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 20.11.2018 року № 311. URL: http://document.ua/metropoliteni_ osnovni-polozhennja-nor32384.html.

16. ДБН В.2.2-16:2019 «Культурно-видовищні та дозвіллі заклади»: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.03.2019 р. № 85. URL http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/V2216_IB.pdf

Анотація

Стукаленко В. В. Правові підстави притягнення до адміністративної відповідальності у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями: будівельні норми. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню правових підстав притягнення до адміністративної відповідальності у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями. Розглянуто поняття «група осіб з обмеженими можливостями». Доведено, що поняття «група осіб з обмеженими можливостями» є комплексним. Воно включає в себе: а) інвалідів (осіб з порушеннями опорно-рухового апарату, зору, слуху, розумової діяльності тощо); б) людей похилого віку; в) батьків з маленькими дітьми; г) вагітних жінок; г) осіб, які подорожують з валізами; д) жінок та чоловіків з тимчасовими функціональними порушеннями тощо. Хоча у зазначених груп осіб різні ступені обмеження, але підходи до облаштування безперешкодного життєвого середовища є уніфікованими та придатними для усіх. Обґрунтовано, що у 2019 році докорінно змінилися підходи до облаштування безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями за рахунок прийняття нових державних будівельних норм. ДБН України враховують сучасні європейські вимоги доступності до громадських споруд. Зазначено, що підставою для притягнення до адміністративної відповідальності виступають проступки у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмежени-

ми можливостями. Ці проступки посягають на норми чинного законодавства, будівельні норми, стандарти і правила під час проектування та будівництва. Важливою складовою частиною механізму притягнення до адміністративної відповідальності є порушення державних будівельних норм. Сучасна система державних будівельних норм України побудована із урахуванням прогресивних міжнародних стандартів і корелюється із нормами Конвенції ООН «Про права осіб з інвалідністю» і Факультативного протоколу до неї. Акцентовується увага, що у 2019 році система державних будівельних норм докорінно змінилася, але це, на жаль, майже не знайшло відображення у Кодексі про адміністративні правопорушення. Враховуючи сучасні тенденції створення умов доступності до споруд для усіх категорій громадян, доцільно було б передбачити окремі склади проступків для уповноважених органів, осіб, які здійснюють контроль та можуть застосовувати засоби адміністративної відповідальності.

Ключові слова: державні будівельні норми, доступність до споруд, адміністративна відповідальність, безперешкодне життєве середовище.

Summary

Stukalenko V. V. Legal grounds for taking administrative responsibility in the field of creating an unimpeded living environment for persons with disabilities: building codes. – Article.

The article investigates the legal grounds for bringing to administrative responsibility in the creation of unhindered living environment for persons with disabilities. Considers the concept “group of persons with disabilities”. It is proved that the concept “group of persons with disabilities” is a complex concept, which includes: a) persons with disabilities (persons with impaired locomotor, visual, hearing, mental activity, etc.); b) elderly; c) parents with young children; g) pregnant women; d) persons who travel with suitcases; e) women and men with temporary functional impairment, etc. And although these groups of persons of different degrees of restrictions but the approach to the arrangement of unhindered living environment are standardized and suitable for all. It is proved that in 2019, has radically changed approaches to the arrangement of unhindered living environment for persons with disabilities by adopting a new state building codes. SBC Ukraine taking into account the current European accessibility requirements for public buildings. It is specified that the basis for attraction to administrative responsibility are offenses in the sphere of creating an unimpeded life environment for persons with disabilities. These misconduct encroach upon the norms in force legislation, building regulations, standards and rules during design and construction. An important component of the mechanism attraction to administrative responsibility is a violation of the state building codes. The modern system of the state construction norms of Ukraine is built with the advanced international standards and is correlated with the norms of the UN Convention “On the rights of persons with disabilities” and optional protocols. The focus is that in 2019, the system of state building codes changed dramatically, but this unfortunately is almost not reflected in the Code of administrative offences. Taking into account modern tendencies of creation of conditions of accessibility of buildings for all categories of citizens, it would be advisable to provide for separate formulations of the misconduct to the competent authorities, persons who have control and can apply the measures of administrative responsibility.

Key words: state building codes, access to structures, administrative responsibility, unimpeded living environment.

УДК 342.98

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).461](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).461)

О. О. Таможня

orcid.org/0000-0003-0995-0523аспірант кафедри адміністративного права та процесу
Університету державної фіскальної служби України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. Питання адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури потребує нагального та істотного перегляду як на доктринальному, так і на практичному рівні. Прокурор традиційно у законодавстві не віднесений до основних суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, проте зволікати у питанні вдосконалення його адміністративно-правового статусу не варто, оскільки він є учасником і гарантом захисту прав громадян. Наразі потребує перегляду нормативних засад визначення адміністративно-правового статусу прокурора, оскільки на нього покладений обов'язок щодо нагляду за законністю всіх суб'єктів правовідносин. Він є представником органу, що є учасником адміністративно-юрисдикційної діяльності у зв'язку з наявністю конфліктів у сфері публічного адміністрування. Тому за таких умов зростає роль прокуратури в цілому та значення прокурора в адміністративно-юрисдикційній діяльності безпосередньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичним підґрунтям нашого дослідження стали праці вітчизняних вчених, що займалися дослідженням зарубіжного досвіду прокуратури. Це такі науковці: Л.Р. Грицаєнко, Н.А. Голова, М.І. Мичко, І.В. Назаров, Ф.М. Решетніков, О.Я. Сухарев та інші. Дослідженню особливостей функціонування органів прокуратури приділяли увагу у своїх працях такі вчені, як Л.М. Грицаєнко, Ю.С. Шемшученко, О.В. Тюріна, В.Т. Маляренко, П.Ф. Пилипчук, В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.К. Якимчук, М.І. Мичко та ін.

Постановка завдання. Метою і завданнями статті є з'ясування сутності та специфіки адміністративно-юрисдикційної діяльності прокуратури в зарубіжних країнах, проведення порівняльного аналізу правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві для вдосконалення вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Прокуратура Франції діє в системі Міністерства юстиції і є невід'ємною складовою частиною правосуддя. Прокурори призначаються указом Президента Республіки за рекомендацією Вищої судової ради. Прокурор наділений значними повноваженнями в межах своєї юрисдикції. Зокрема, він координує діяльність поліцейських та здійс-

нює нагляд за ними, підтримує обвинувачення в суді, при цьому контролює діяльність судових приставів, бере участь у цивільних справах, якщо було завдано шкоди інтересам суспільства. Також прокурор реалізує державну політику по боротьбі зі злочинністю, визначену міністром юстиції. Крім того, він спрямовує і координує здійснення місцевих програм боротьби зі злочинністю, що реалізуються місцевими органами влади [1].

У Німеччині прокуратура входить до системи органів юстиції і підпорядковується Міністерству юстиції. Прокуратуру ФРН очолює Генеральний прокурор, до обов'язків якого входить забезпечення підтримання державного обвинувачення перед федеральним судом за злочини проти внутрішньої і зовнішньої безпеки ФРН, участь у перегляді рішень кримінальними палатами Федерального Верховного суду та представлення країни в розгляді справ, пов'язаних із злочинами міжнародного характеру. У системі органів прокуратури існує також військова прокуратура, яка займається веденням справ щодо кримінальних правопорушень, які були вчинені військовослужбовцями.

Прокуратура Бельгії функціонує під егідою Міністерства юстиції. При Касаційному суді діють перший генеральний прокурор і кілька його помічників – генеральних адвокатів, які дають висновки з правових питань. В апеляційних судах, а також в апеляційних судах по трудових справах виступають генеральні прокурори. У трибуналах першої інстанції і комерційних трибуналах виступають королівські прокурори або їхні заступники, які підтримують обвинувачення у кримінальних справах або дають висновки в деяких категоріях цивільних справ [1].

Прокуратура Іспанії є органом влади з функціональною автономією в рамках судової системи та покликана забезпечувати підтримання законності й незалежності судів з метою здійснення справедливого правосуддя, захисту прав громадян та суспільних інтересів за власною ініціативою або за заявою зацікавлених осіб. Вона має право проводити будь-які розслідування з метою з'ясування фактів вчиненого правопорушення.

У системі органів державної влади Великобританії функціонує Служба королівських прокурорів (далі – СКП) як самостійний та незалежний орган влади, діяльність якого координує

Генеральний аторней. Служба королівських прокурорів є головним державним органом Англії та Уельсу в сфері кримінального переслідування, який діє незалежно в розслідуванні кримінальних справ, що ведуться поліцією. До її повноважень належить вирішення питань щодо притягнення правопорушника до відповідальності, визначення меж обвинувачення в тяжких злочинах, консультування правоохоронних органів на стадіях досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді, надання правової допомоги і забезпечення захисту жертвам і свідкам вчиненого злочину. Основне призначення СКП – здійснення процесуального керівництва в системі кримінального правосуддя з метою вчинення незалежного та ефективного правосуддя по всій Англії та по всьому Уельсу [2].

Задачами діяльності прокуратури є такі принципи: 1) принцип законності (обов'язок здійснювати діяльність за допомогою всіх доступних законних засобів у разі порушення норм права); 2) принцип неупередженості (збереження об'єктивізму в рамках вчинюваних дій, а також рівне ставлення до всіх громадян, діяльність виключно на підставі права та із застосуванням передбачених законом засобів); 3) принцип співпраці з іншими державними органами; 4) принцип субституції (можливість доручення вищим прокурором підлеглим прокурорам вчинення дій, які належать до повноважень вищого прокурора); 5) принцип деволуції (можливість вищого прокурора прийняти та провадити будь-яку діяльність, яка відповідно до закону належить до компетенції нижчого прокурора); 6) принцип одноособового вчинення дій (вчинення різних дій прокурором одноособово) [2].

У більшості країн Європи справи про адміністративні правопорушення належать до сфери кримінального права, тобто такі порушення вважаються видом злочинів. У німецькому законодавстві, якщо діяння містить ознаки як проступку, так і кримінального злочину, перевага у застосуванні надається кримінальному закону [3, с. 62].

У деяких країнах світу реалізація процесуальних дій під час розгляду справи про адміністративне правопорушення відбувається на основі адміністративного та кримінального законодавства. Так, в Естонії адміністративно-деліктне право належить до карного, тому досить часто положення кримінально-процесуального законодавства поширюються на провадження у справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, ст. 31 Деліктно-процесуального кодексу Естонії закріплює положення стосовно збирання доказів і застосування норм кримінально-процесуального законодавства під час даних процесуальних дій [4].

У французькому адміністративному законодавстві, як зазначає В.П. Печуляк, чітко окреслені межі співвідношення адміністративно-деліктного та кримінального законодавства. Поєднання заходів адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється у таких випадках: якщо винними визнаються співробітники виконавчих установ; якщо йдеться про адміністративний нагляд, що має невідкладний характер; якщо держава виконує контрольні функції щодо суб'єктів публічного і приватного права [5, с. 62].

Зазначимо, що законодавча основа зарубіжних країн є доволі широкою та різноманітною. Нормативно-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн має закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так і загальні матеріальні норми (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія), тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру. У Білорусі, навпаки, процесуальні норми, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплені в Процесуально-виконавчому Кодексі про адміністративні правопорушення, загальні положення – в Кодексі про адміністративні правопорушення. Закон Королівства Іспанії «Про правовий режим публічної адміністрації і загального адміністративного провадження» від 1992 року має назву процедурного закону, однак сам акт містить загальні положення про адміністративні правопорушення [5].

Кожна країна, як бачимо, має свої особливості правової основи адміністративного провадження. У Франції, Данії, Бельгії взагалі відсутній КУпАП та процедура провадження у справах про адміністративні правопорушення. І.А. Клепицький зазначає, що дані проступки залишаються в кримінальній сфері, оскільки у справах про адміністративні правопорушення мають дотримуватись гарантії, передбачені ст. 6 Європейської Конвенції, для обвинувачених у вчиненні кримінального правопорушення [6, с. 6].

Адміністративні правопорушення в Німеччині, Швейцарії, Бельгії, Італії, Португалії є різновидом кримінально караних діянь. Кримінальні злочини у Німеччині визначаються Кримінальним Кодексом, а незначні правопорушення передбачаються низкою підзаконних нормативно-правових актів. Більшість дрібних правопорушень, як зазначає К. Вебер, можна знайти в законодавстві, що регулює дорожній рух. Якщо, наприклад, водій обганяє транспортний засіб на тому боці дороги, де цього робити не можна, то це буде протиправним діянням. Проте не було б великим перебільшенням, якби ми кваліфікували цю дію, узятую окремо, як кримінальне діяння внаслідок того, що правопорушник проявляє свою неповагу до правопорядку держави [7].

Регламентация адміністративного провадження залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Як було встановлено, порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути врегульований нормами кримінального закону (Данія, Франція), нормами кодексу про адміністративні проступки, нормами кримінального закону та адміністративно-деліктного законодавства (Естонія, Болгарія, Хорватія). В останньому випадку загальні норми кримінального законодавства поширюються на порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, за винятком особливостей, визначених нормативно-правовим актом про проступки. У Болгарії та Естонії провадження деліктів здійснюється судами, уповноваженими на розгляд кримінально-караних злочинів. У Хорватії, навпаки, створені спеціальні суди, уповноважені на розгляд досліджуваної категорії справ [8, с. 72].

У США та Великобританії суди є основними творцями права адміністративно-деліктного законодавства. Досить часто суди мають справу із суперечливим, тобто недосконалим, законодавством, тому їхня діяльність поряд із захистом порушених прав громадян спрямована на доповнення та уточнення за допомогою судових прецедентів законодавчих положень. Суддя є основним суб'єктом провадження справи. Суддя, готуючи справу до судового розгляду, встановлює таке: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складені протоколи та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщені особи, що беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувані необхідні додаткові матеріали; чи є клопотання особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, законних представників, адвоката [9].

Для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Пряма вимога про необхідність визначення адміністративних деліктів тільки в нормах закону існує в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них встановлюються і у законах, і в підзаконних актах [10].

Цікавим є досвід діяльності органів прокуратури у Японії. Вони являють собою чотирирівневу систему, яка відповідає кожному рівню судової системи країни. Це Генеральна прокуратура (розташовується в Токіо), Вищі прокуратури (Токіо, Осака, Нагоя, Хіросіма, Фукуока, Сендай, Саппоро, Такамаца), окружні прокуратури (знаходяться

в префектурних столицях Хакодате, Асакава, Кусіро) та офіси місцевих прокурорів (у муніципалітетах по всій Японії). Завданням кожного прокурора та їх помічників незалежно від того, до якого саме органу прокуратури вони належать, є розслідування правопорушень, встановлення об'єктивної істини у кожній кримінальній справі та притягнення винних до відповідальності. Коли вчинено злочин, зазвичай поліція проводить розслідування, заарештовує злочинця, а потім передає справу до прокуратури. Також офіси прокуратури можуть самостійно приймати заяви від потерпілого чи свідків, допитувати підозрюваного, а після завершення досудового розслідування приймати рішення про передачу справи до суду та у разі прийняття позитивного рішення про прийняття справи підтримувати обвинувачення [11, с. 28].

У західних країнах наявність гарантій недоторканності прокурорів визначається значною мірою моделлю прокуратури. Там, де прокуратура розглядається як частина судової влади незалежно від адміністративного підпорядкування, прокурори мають таку ж недоторканність, як і судді. Іноді недоторканність прокурорів прирівнюється до депутатської недоторканності. У Конституції Парагваю прямо зазначено, що прокурори мають ті ж обмеження й імунітет, що і судді. Згідно з Конституцією Болгарії судді, прокурори і слідчі користуються недоторканністю народних представників. Вища судова рада приймає у визначених законом випадках рішення про позбавлення недоторканності судді, прокурора чи слідчого. У Румунії, де прокуратура входить до складу Міністерства юстиції, прокурори як члени магістратури мають імунітет від кримінального переслідування. У Польщі прокурори також користуються імунітетом і не можуть переслідуватися судом чи в адміністративному порядку без згоди на те відповідного дисциплінарного комітету або бути затриманими без згоди свого керівництва. Конституція Югославії установлює, що Союзний прокурор користується недоторканністю, як і союзний депутат [11].

Висновки та пропозиції. Порівняльно-правовий аналіз правового та процесуального статусу прокуратури в зарубіжних країнах (Франції, США, Болгарії, Німеччині, Англії, Японії) надав можливість для вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності вітчизняних органів прокуратури. У світі не існує цілісної організаційної чи функціональної системи органів прокуратури. Це пов'язано зі специфікою механізму реалізації правосуддя та особливостями правових систем. З огляду на це пропонуємо частково застосувати досвід деяких країн у діяльності органів прокуратури в адміністративному судочинстві: 1) досвід Франції (в частині адміністративних правопорушень) (якщо особа протягом 30 днів не сплатить штраф чи не подасть скаргу, то розмір

штрафу підвищується, а разі подальшої несплати справа передається до суду); 2) досвід США, де прокурор має право порушувати справу і вступати в процес від імені та в інтересах урядових організацій; 3) досвід нормативного закріплення Болгарії, де в Конституції визначено незалежність прокурорів під час здійснення їхніх функцій.

Література

1. Procureur du Roi en Belgique. URL: <http://justice.belgium.be/fr> (дата звернення: 20.01.2020 р.).
2. Омельчук Л., Клітинська А. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. Вип. 1 (3) 2016 с. 199–204.
3. Международная защита прав и свобод человека : сб. документов. Москва : Юрид. лит., 1990. 672 с.
4. Гарацук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : ФОЛІО. 2002. 176 с.
5. Агеев О. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Харків, 2006. 210 с.
6. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. Москва : Госюриздат, 1964. 132 с.
7. Інструкція про порядок розгляду і вирішення звернень особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затверджена Наказом Генерального прокурора 28 грудня 2005 року № 9 гн. URL: zakon.rada.gov.ua (дата звернення: 21.08.2019 р.).
8. Рекомендація № R (91) 1 Комітета Міністрів Совета Европы государствам-членам об административных санкциях от 13.02.1991 г. URL: <http://www.echr-base.ru> (дата звернення: 21.08.2019 р.).
9. Кодекс об административных правонарушениях Приднестровской Молдавской Республики от 19.07.2002 г. URL: <http://docpmr.com>. (дата звернення: 21.08.2019 р.).
10. Перспективы развития административно-делiktного права: право административной ответственности в Республике Казахстан : Анализ Центра исследования правовой политики. URL: <http://www.zakon.kz> (дата звернення: 21.08.2019 р.).
11. Павлович-Сенета Я.П. Основні напрямки вдосконалення адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні: сучасний стан та досвід зарубіжних країн. *Львівський державний університет внутрішніх справ : науковий вісник*. № 1. 2016. С. 206–217.

Анотація

Таможня О. О. Зарубіжний досвід щодо адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури. – Стаття.

У статті проаналізовано правове регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень органів прокуратури в зарубіжних країнах, досліджено позитивний європейський досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення. Розкрито проблемні аспекти повноважень органів прокуратури у цій сфері та визначено шляхи вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

Аргументовано думку про те, що законодавча основа зарубіжних країн є доволі широкою та різноманітною. Нормативно-правові акти європейських держав містять норми процесуального та матеріального права. Більшість країн має закони, які містять як процесуальну основу адміністративного провадження, так

і загальні матеріальні норми (Німеччина, Швейцарія, Австрія, Італія, Португалія), тобто адміністративно-деліктне законодавство відображене в актах змішаного характеру. У Білорусі, навпаки, процесуальні норми, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення, закріплені в Процесуально-виконавчому Кодексі про адміністративні правопорушення, загальні положення – в Кодексі про адміністративні правопорушення. У державах Латинської Америки прокурори володіють, як правило, самостійним статусом, що характеризується наявністю, з одного боку, значних гарантій, а з іншого – обмежень. Розкрито, що для багатьох країн Європи, як і для України, характерна надзвичайна розпорошеність адміністративно-деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, є близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Пряма вимога про необхідність визначення адміністративних деліктів тільки в нормах закону існує в праві Швейцарії, Італії, Греції, Іспанії, Португалії. В інших державах склади адміністративних деліктів і стягнення за них встановлюються і у законах, і в підзаконних актах.

Ключові слова: адміністративне право, публічна адміністрація, адміністративне правопорушення, юрисдикція, діяльність, прокуратура.

Summary

Tamozhnia O. O. Foreign experience in administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's office. – Article.

The article analyzes the legal regulation of administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor's offices in foreign countries, and examines the positive European experience in handling cases of administrative offenses. The problem of aspects of the powers of the prosecutor's offices in this area is revealed and ways of improving the domestic administrative and tort law are determined.

It is argued that the legal basis of foreign countries is quite wide and varied. The legal acts of European states contain rules of procedural and substantive law. Most countries have laws that contain both the procedural basis of administrative proceedings and general substantive rules (Germany, Switzerland, Austria, Italy, Portugal), that is, administrative and tort legislation is reflected in acts of mixed nature. In Belarus, on the contrary, the procedural rules that provide for administrative offenses are enshrined in the Code of Administrative Offenses and the general provisions in the Code on Administrative Offenses. In Latin American countries, prosecutors have, as a rule, independent status, characterized by the existence of, on the one hand, significant safeguards and, on the other hand, restrictions. Many European countries, as well as in Ukraine, are characterized by the extreme scattering of administrative and tort legislation. In Germany, for example, it is about the provisions of about a thousand federal laws that contain violations of the order. The direct requirement for the need to define administrative offenses only in the rules of law exists in the law of Switzerland, Italy, Greece, Spain, Portugal. In other states, the composition of administrative offenses and the penalties for them are established in laws and by-laws. Each country, as we see, has its own peculiarities of the legal basis of administrative proceedings. In France, Denmark, Belgium, there is no ATMM at all and no administrative procedure for administrative offenses.

Key words: administrative law, public administration, administrative offense, jurisdiction, activity, prosecutor's office.

УДК 352:071

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).462](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).462)

О. А. Шевцов

orcid.org/0000-0002-0352-4550*аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У зв'язку зі зменшенням показників економічного, демографічного та соціального розвитку України, відставанням у розвитку від західних країн виникла нагальна необхідність у проведенні реформи децентралізації.

На жаль, сьогодні існують такі регіони (наприклад, в Київській, Одеській, Вінницькій, Харківській та Закарпатській областях), де громади зволікають з об'єднанням, аргументуючи це тим, що необхідно зважити всі плюси та мінуси, оскільки вони нібито є самодостатніми, спроможними. Проте такі громади забувають про причини проведення реформи децентралізації, про мету реформи, яка полягає у створенні та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям громад якісних і доступних публічних послуг, про те, що в кожній громаді повинні бути свої лікарні, поліція, пожежна частина, школа, садочок, які необхідно самотужки утримувати. Однак громадам, що відмовилися від об'єднання, як і 4 роки тому, ледве вистачає бюджетних коштів для грошового утримання працівників відповідних рад.

Саме тому особливої уваги заслуговує вирішення питань про історичні передумови створення спроможних об'єднаних територіальних громад, про те, які саме можливості надає реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, про те, що означає поняття «спроможні об'єднані територіальні громади», про те, які існують ризики, якщо не провести дану реформу до кінця, а також про те, як спроможні об'єднані територіальні громади можуть позитивно вплинути на життя кожного мешканця громади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням історичних передумов формування об'єднаних територіальних громад в Україні займалися такі вчені та громадські діячі: А. Ткачук, О. Врублевський, О. Гарнець, О. Берданова, Є. Фишко, В. Вакуленко, Н. Васильєва, Н. Наталенко, Б. Бец, А. Кавунець, В. Дорох, О. Батанова, В. Борденюк, Г. Борщ, В. Вакуленко, Н. Гончарук, Н. Гринчук, Ю. Дехтяренко, І. Клименко, В. Куйбіда, І. Лопушинський, М. Могилова, Р. Плющ, О. Самофал, С. Саханенко, Д. Скупченко, Т. Тарасенко, Ю. Шаров, В. Юзефович та інші.

Однак, попри значну кількість робіт, присвячених об'єднаним територіальним громадам, лишається актуальним визначення першопричин впровадження реформи децентралізації та надання обґрунтованих відповідей щодо особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад, позитивних змін на державному та місцевому рівнях на основі успішного досвіду об'єднання вже існуючих об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Мета статті полягає у вивченні та аналізі історичних передумов формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні та актуалізації уваги на позитивному досвіді такого об'єднання.

Досягненню визначеної мети сприятиме розв'язання таких завдань: 1) вивчення та аналіз першопричин впровадження реформи децентралізації; 2) обґрунтування необхідності та розкриття особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад; 3) висвітлення позитивного ефекту децентралізації на державному та місцевому рівнях з 2015 року до кінця 2019 року; 4) спростування міфів про безперспективність об'єднання.

Виклад основного матеріалу дослідження. З 2014 року (з моменту ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади) в Україні був проведений значний об'єм робіт, що сприяв створенню законодавчої бази для проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, розвитку інституту місцевого самоврядування. Аналізуючи всі зміни, що відбулись за останній час у правовому регулюванні місцевого самоврядування та децентралізації влади, ми з радістю констатуємо, що заявлена програма децентралізації в Україні почала незворотний рух вперед, попри військову операцію на Сході країни, що стримує прогрес [1, с. 4].

Реформа децентралізації призвела до змін в українському суспільстві, в органах державного управління, у місцевому самоврядуванні. Сучасне місцеве самоврядування України має багато проблем, дієвим інструментом вирішення яких є децентралізація держави та надання фінансової самостійності регіонам і місцевим громадам.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло багатовіковий і суперечливий шлях, протягом якого був накопичений цікавий досвід.

Варто згадати історичні передумови та першопричини впровадження реформи місцевого самоврядування. Вважаємо, що найкращим джерелом пізнання першопричини впровадження вищевказаної реформи є історія України, а саме історичний період з 1917 року, адже незалежні українські уряди 1917–1920-х рр. вже намагалися змінити місцеве самоврядування, спробувавши його українізувати.

Універсали Центральної Ради разом з необхідністю реформи місцевого самоврядування підкреслювали її спадкоємність та еволюційний характер зміни влади на місцях. І Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію [2, с. 28].

Перші кроки в цьому напрямі були зроблені з проголошенням незалежної Української Народної Республіки. Так, III Універсал від 20 листопада 1917 р. проголосив важливість «заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії» [3].

У IV Універсалі від 9 січня 1918 р. містився заклик «до співробітництва з місцевим самоврядуванням рад селянських, робітничих і солдатських депутатів, вибраних із місцевої людності», а «народні ради – волосні й повітові та й міські думи – мають бути переобрані в час, який буде приписано» [4].

Конституція УНР 1918 р. затвердила засади децентралізації. Землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування, організаційної самостійності (ст. 5). Безпосередню місцеву владу «впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель», а «міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50) безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених» (ст. 26). Активне і пасивне право у виборах надавалось всім громадянам УНР «коли їм до дня виконання виборчого акту вийде двадцять літ» (ст. 21). Проте зі зміною влади в Україні ці конституційні положення не були реалізовані.

Під час правління уряду гетьмана П. Скоропадського місцеві адміністрації очолили старости, які мали право видавати постанови у межах їх компетенції, припиняти дію розпоряджень місцевих державних органів і самоврядування, якщо вони суперечили чинному законодавству. Поступово до губернських та повітових старост

перейшла вся повнота влади на місцях, їм підпорядкувалась державна варта (міліція). Визнаючи право на місцеве самоврядування, Рада Міністрів вирішила створити органи самоврядування на нових засадах згідно із законом 1918 р. «Про вибори губернських і повітових земських гласних», але не встигла цього зробити [2, с. 28].

Директорія відновила дію багатьох актів Центральної Ради. Ще в кінці грудня 1918 р. Директорія проголосила відновлення демократичних, вибраних всенародним голосуванням органів місцевого самоврядування. Конгрес Трудового народу України у формі декларації від 28 січня 1919 року ухвалив тимчасову Конституцію УНР, яка наголошувала: «Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контролем повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорціонально з представників селянства і робітництва» [5].

У 1918 році Західноукраїнська народна республіка (ЗУНР) спромоглася сформувати ефективний адміністративний апарат на всіх рівнях влади. Це навіть в період постійних військових дій забезпечувало на підконтрольній території стабільність та порядок. Проте в умовах воєнного часу, тобто в період політичної та соціальної нестабільності, українським урядам не дали змоги реалізувати корінну реформу місцевого самоврядування в Україні.

Після поразки Української революції більшовизм встановив режим комуністичної диктатури, при якому місцеве самоврядування було знищене. Водночас у країнах західної демократії воно отримало нові можливості для розвитку, особливо після Другої світової війни. Радянська державність в Україні затверджувалась після Громадянської війни 1918–1920-х років. Конституція УРСР 1919 р. визначила структуру, компетенцію та порядок утворення місцевих органів влади. Такими на місцях були міські та сільські Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконкоми, а також губернські, повітові та волосні з'їзди Рад та їх виконкоми. Дослідник Н.В. Камінська відзначає, що формально задекларована як держава Рад, вона по суті була жорстко централізованою: «В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще у 1925 році у 40% міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені. А існуючий варіант мав вигляд секцій при міськвиконкомках. Отже, через відсутність самостійності, зокрема в матеріально-фінансовій сфері, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування» [6].

Місцеве самоврядування було вилучене не тільки як ідея, але і як спосіб існування демократичного суспільства. Був заборонений також сам термін «місцеве самоврядування», замість нього запроваджувалась влада рад, яку пропонувалось вважати народовладдям.

В УРСР формально органи місцевої влади в містах та селах формувались в результаті виборів, в яких брали участь їх мешканці. Виборчого права декілька десятиліть були позбавлені великі соціальні групи, які згідно з волею правлячої комуністичної верхівки були шкідливими для уряду. Виборчі права були надані всім громадянам лише у середині ХХ ст., після смерті Сталіна, коли припинились масові репресії. У Конституцію УРСР 1937 р. був введений цілий розділ «Місцеві органи державної влади», в якому Ради депутатів трудящих були названі органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР. Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Стаття 2 Конституції проголошувала: «Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів». Однак дороговказом для політичної практики була стаття 6: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу». Ради повинні були, як і раніше, узгоджувати свої рішення з відповідними партійними комітетами. Вони не могли виконувати закріплені Конституцією УРСР повноваження, керуватись законом і забезпечувати повне народовладдя. Комуністичні партійні органи свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів, не бажаючи поступатись своєю владою. З огляду на це не дивно, що діяльність Рад народних депутатів залишалась суперечливою. У 1960–1980-х роках постійно вказувалось на необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам підприємств, установ і організацій, що обслуговували населення, але нічого в цьому напрямі не робилось. В УРСР як складовій частині Радянського Союзу правляча комуністична бюрократія встановила жорсткий політичний та ідеологічний контроль над суспільством. Діюча адміністративна вертикаль передбачала, що всі рішення приймаються на високих щаблях влади, а місцеві органи управління мають тільки виконувати їх, функції місцевої влади були звужені до господарських. У республіці відтворювалась неефективна економіка, яка не давала регіонам, місцевим громадам та окремій людині можливості бути матеріально та фінансово незалежними від централізованої

держави. За таких умов розвиток суспільства, а тим більше місцевого самоврядування, був неможливим [2, с. 30].

Звертаючи увагу на новітню історію України, можна зробити висновки, що процес децентралізації в нашій країні відбувається протягом 29 років, адже з моменту проголошення незалежності України ми мали більшу чи меншу децентралізацію або, навпаки, посилення централізації влади та обмеження повноважень органів місцевого самоврядування.

Принагідно зазначимо, що до грудня 1990 року в Україні взагалі не існувало поняття «місцеве самоврядування», а місцеві ради були органами державної влади, які підпорядковувались по вертикалі радам вищого рівня, а по горизонталі виконували рішення відповідних «комів» – міськкомів, райкомів, обкомів – Комуністичної Партії УРСР. З точки зору історії та європейського досвіду (де реально кожні 20-30 років відбуваються системні реформи управління) ми якраз підійшли до необхідності такої комплексної реформи усєї системи управління на регіональному та місцевому рівнях з переглядом адміністративно-територіального устрою держави. За ці 29 років, відколи Україна ввела в обіг поняття «місцеве самоврядування», в нас було ухвалено низку законів, деякі з яких були досить прогресивними свого часу, проте їх застосування було не найкращим.

Варто зауважити, що створення виконавчих органів районних та обласних рад не є самоціллю реформи, як про це часто заявляють окремі політики та противники присутності державної влади на рівні районів та регіонів. В Україні на різних періодах розвитку існували і виконкоми рад, і представники Президента, і державні адміністрації: 1990–1992 – виконкоми районних та обласних рад; 1992–1994 – представники Президента на рівні районів та областей; 1994–1995 – районні/обласні виконкоми з обраними на прямих виборах головами відповідних рад; 1995–1996 – районні та обласні державні адміністрації з обраними на прямих виборах головами цих адміністрацій; 1996 – до сьогодні виконавчу владу в районах та областях здійснюють відповідні голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Попри це, місцеве самоврядування протягом цих різних етапів так і не набуло свого вагомого значення в усіх територіальних громадах, тому проблема повноважень та авторитету місцевого самоврядування полягає не в наявності чи відсутності виконкомів на районному та обласному рівнях, а в його спроможності на базовому рівні [7, с. 5].

У 1990 році вперше в новітній історії України були здійсненні кроки з реформування місцевого самоврядування. У зв'язку з прийняттям

у 1990 році Закону «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» виникли певні позитивні та негативні наслідки.

До позитивних наслідків можливо віднести такі: 1) появу нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування; 2) закріплення поняття місцевого самоврядування та його основних принципів; 3) вивільнення органів місцевого самоврядування з-під державної вертикалі влади; 4) з ідеологічного боку втілювалась у реальне життя ідея «вся влада – Радам»; 5) спробу налагодити взаємодію органів, що втілюють державні і самоврядні функції; 6) розробку нового законодавства у сфері самоврядування (Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1992 р.)); 7) зародження ідеї децентралізації влади; 8) розмежування власних і делегованих державних повноважень, що делегувались виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів на законодавчому рівні; 9) визначення базового рівня місцевого самоврядування – село, селище міського типу, місто, саме радам цього рівня було надано пріоритет.

Негативні наслідки були такі: 1) органи місцевого самоврядування не мали на той час досвіду та чіткої концепції розвитку ідеї самоврядування, тому їхня діяльність мала дещо хаотичний характер, а частина повноважень передавалась органам виконавчої влади; 2) зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади; 3) система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства; 4) функціонування місцевого самоврядування не було спрямоване на реалізацію головного призначення, а саме створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для розвитку людини, надання мешканцям громад якісних і доступних послуг на основі розвитку дієздатної громади.

Про необхідність децентралізації влади в Україні говорили давно, але насправді процес рухався у зворотному напрямку, тобто зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішувала проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджувала, що це відбувалося через те, що місцеве самоврядування було неспроможним виконувати покладені на нього функції, а частина функцій передавалась органам виконавчої влади. Коло замикалося. Більшість політиків та й простих людей починала розуміти, що це зачароване коло можна розірвати винятково через децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Однак одразу виникло запитання щодо того, на які рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно. Ось

тут і постало питання ідеології і змісту реформи децентралізації влади. Щоб зрозуміти ідеологію реформи, варто було оцінити тодішню ситуацію і спробувати розібратися, чому існуюча система публічного управління неефективна [8].

В Україні до 2014 року переважно сформува-лись конституційні засади місцевого самоврядування, була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування. Прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності місцевого самоврядування. Проте з часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування. Система адміністративно-територіального устрою України, яка залишилась у спадок ще з часів СРСР, стримувала можливості для децентралізації влади, створювала проблеми із розподілом фінансових ресурсів між різними рівнями адміністративно-територіального устрою. Загалом вона є досить складною та заплутаною [7, с. 6].

Станом на 2014 рік майже 70% кількості територіальних громад мали населення менше 2 тис. осіб. При незначній кількості населення у громаді виникають проблеми із наповненістю шкіл, відсутністю дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, не кажучи вже про те, що бюджет місцевої ради такої громади фактично є майже на 100% заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради.

Отже, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не було спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [8].

Отже, на кінець весни 2014 року Україна відставала в розвитку від сусідніх країн – Польщі, Словаччини, Румунії, Угорщини, мала неефективну виконавчу владу та обмежене місцеве самоврядування.

Сформований після Революції Гідності Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція). Концепцією визначаються напрями, механізми, строки формування ефективного

місцевого самоврядування та територіальної організації влади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Децентралізація влади – ключова реформа в Україні, яка має свою чітко визначену ідеологію, закладену в Концепції №333-р від 01.04.2014 року [7, с. 9].

Рішення про впровадження реформи децентралізації в умовах збройної агресії з боку Російської Федерації та складної економіко-політичної ситуації виявилось асиметричним ходом проти подальшої дестабілізації ситуації в Україні.

Децентралізація – це передача значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування у такий спосіб, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що є найближчими до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш ефективно [9, с. 1]. Простими словами, децентралізація – це встановлення двох рівнів влади – національного та місцевого. Уряд країни вирішує лише глобальні питання національного масштабу, а усі найбільш важливі проблеми кожного з нас вирішуються на найближчому для нас місцевому рівні, тобто у громадах сіл, містечок, міст, районів великих міст, які отримують усі необхідні ресурси, повноваження та відповідальність. Отже, якість життя у громаді стає залежною від самих мешканців громади.

Більш складні проблеми вирішуються на районному та регіональному рівнях. Це допоміжні рівні управління, які мають свої органи самоврядування, але не керують місцевими громадами. Вони теж мають свої виключні повноваження, ресурси та відповідальність перед виборцями та державою. Так відбувається у процвітаючій Швеції, Данії, Польщі. Шляхом децентралізації пройшла майже уся Європа, тим більше, що децентралізація відбувалась спокійно та за внутрішньої потреби держави і народу.

Про те, що децентралізація позитивно впливає на розвиток держави, свідчать факти. З початку впровадження реформи (2014 р.) місцеві бюджети зросли з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн. У власність громад передано 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення. Змінилася структура бюджетів і система прийняття рішень. Як наголошував Глава Уряду, наступний крок реформи – долучити людей до розпорядження ресурсами і впливу на розвиток. За його словами, вся карта України в 2020 році має бути заповнена кордонами об'єднаних громад з новими можливостями і системою управління. У січні поточного року Кабінет Міністрів у рамках продовження реформи представив своє бачення подальшого територіального устрою України. Згідно з пла-

ном передбачається формування 100 спроможних районів і 1600–1800 спроможних громад, закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління, упорядкування системи державного контролю без дублювання функцій [10].

Формування спроможної об'єднаної територіальної громади впливає на життя кожного з нас. Спроможна територіальна громада – це громада, утворена на основі територіальних громад сіл (селищ, міст), що добровільно об'єднуються, здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Спроможність тут означає не наявність коштів, а можливості надавати весь комплекс послуг, які належать до ОМС міст обласного значення [7, с. 10–11].

Показником успішності є реалізовані громадами проекти. Наприклад, у Байковецької ОТГ Тернопільської області був створений центр, який опікується усіма категоріями соціально незахищених осіб. Голова Байковецької ОТГ Тернопільської області Анатолій Кулик зазначає: «За минулий рік ми виплатили близько 1,5 млн грн різноманітної допомоги. Деколи виплачуємо до 20 тис. грн допомоги на лікування. Також ми платимо за кожну дитину з нашої громади, яка відвідує дитячий садочок у Тернополі. Так само відбувається з усіма іншими установами. Є вартість утримання чи обслуговування однієї людини, ми рахуємо, скільки наших людей користувалося послугами того чи іншого закладу у Тернополі, і платимо за них» [11]. 24 травня 2017 року вийшов на маршрут соціальний автобус у Вакулівській сільській громаді Софіївського району Дніпропетровської області. Всі бажаючі можуть безкоштовно скористатися цією послугою. Також у громаді почав працювати мобільний пересувний пункт надання адміністративних та соціальних послуг. Працівники центру зайнятості, пенсійного фонду, ЦНАПу Вакулівської сільради, бюро безоплатної правової допомоги і медици за допомогою пересувного пункту наблизили послуги до кожного населеного пункту громади. Голова Вакулівської ОТГ Артур Шевцов переконаний, що такий досвід треба тиражувати [12].

Нагальною проблемою усіх сіл, селищ, міст, України в цілому були дороги. Проте під час впровадження децентралізації по кожній сільраді були зроблені проекти капітального ремонту доріг. Старости повідомили, які об'єкти варто відремонтувати. Голова Глобинської об'єднаної територіальної громади Полтавської області

Станіслав Джусь поділився успіхами Глобинської об'єднаної територіальної громади й розповів, що у минулому році вони провели п'ять проєктів по капітальному будівництву доріг. По поточним ремонтам було зроблено більше 13 тисяч квадратних метрів ямкового ремонту.

Варто погодитись із тим, що, попри певні труднощі узгодження робіт з часом їх виконання, проблема із ремонтом доріг почала вирішуватись під час ефективного впровадження реформи децентралізації.

Що стосується реалізації реформи системи фінансування охорони здоров'я у сільській місцевості, то голова Глобинської об'єднаної територіальної громади Полтавської області Станіслав Джусь слушно наголосив, що громади чекають від Верховної Ради України прийняття необхідних законодавчих актів, які б зрушили з місця медичну реформу. До самої Концепції медичної реформи необхідні зміни до законів, наказів, постанов, адже затримка у впровадженні медичної реформи стримує надання якісних медичних послуг в громаді та у всій державі загалом.

Також голова Глобинської ОТГ Полтавської області С. Джусь зазначив, що в його громаді передбачили витратити у 60 мільйонів гривень протягом 4 років на комплексну програму освіти. Окрім планів, Станіслав Джусь вказав на перші результати: «Тільки з вересня минулого року ми витратили 3,6 млн на школи, на матеріально-технічну базу – ще 882 тисячі. У цьому році ми отримали державну субвенцію на закупівлю кабінетів на понад 4 млн гривень. Будемо виділяти кошти на покращення матеріальної бази методичних кабінетів. Обдарованим дітям призначаємо стипендії».

Ми погоджуємося з думкою голови Глобинської об'єднаної територіальної громади про те, що поведження з твердими побутовими відходами є загальнонаціональною проблемою і ще одним стимулом для об'єднання, особливо, коли громади випереджають загальнонаціональні зусилля з вирішення цієї проблеми. Він наголошує: «Поодинокі жодна сільська рада не зможе вирішити проблему зі сміттєзвалищами. Є концепція поведження з відходами в області, але з 2018 року є зобов'язання з сортування, тому в нас є своя програма. Напевно, ми швидше поставимо свою сортувальну станцію на сміттєзвалищі. А це й ще додаткові робочі місця. Ще одним козирем громади є муніципальна міліція, яка забезпечує громадський порядок та слідкує за дотриманням благоустрою» [13].

Враховуючи позитивну практику лише кількох громад та спостерігаючи за першими результатами їхньої наполегливої праці (створення центру, який опікується усіма категоріями соціально незахищених осіб, запровадження соціального автобусу, мобільного пересувного пункту надання адміністративних та соціальних послуг, прове-

дення ремонту доріг, ремонту шкіл та лікарень, вирішення різного роду глобальних проблем), ми цілком погоджуємося з головами об'єднаних територіальних громад, що є достатньо стимулів для об'єднання. У разі злагодженої роботи та обміну досвідом об'єднаних громад ми зможемо побачити перелічені зміни на всій території України, а не лише на території об'єднаних територіальних громад.

Висновки. У період з проголошення незалежності України до 2014 року було створене певне підґрунтя для реалізації децентралізації. Сформувавшись конституційні засади місцевого самоврядування, була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування. Прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Але цього було мало, тому в Україні зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади, система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства, не створювалися належні життєві умови, не надавалися доступні та якісні послуги для мешканців громад. Все перелічене призвело до занепаду України та її відставання в розвитку від сусідніх держав.

Реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади України почали втілювати в життя лише у 2014 році. Однією з основних причин такої затримки була політична воля. На жаль, лише у 2014 році – після Революції Гідності і в умовах війни – Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 року № 333-р схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою фактично прийняв рішення щодо початку реформи [14].

З 2014 року відбулися позитивні зміни. Відбулося зростання місцевих бюджетів з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн, сталася передача у власність громад 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення, відбулися зміни в структурі бюджетів і системі прийняття рішень, стало доступним та якісним надання послуг. Також спостерігаємо візуальні зміни, зокрема будівництво шкіл, садочків, лікарень, ремонти доріг, реставрації історичних будівель, проведення води, газу, світла тощо.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що реформа децентралізації, безсумнівно, була й залишається необхідною для України та для кожного громадянина. Вважаємо, що найкращими аргументами, які можуть розвіяти будь-які сумніви щодо недоцільності та безперспективності децентралізації, є факти, що свідчать про позитивні результати спроможних об'єднаних громад.

Реформа перебуває у активній фазі реалізації. Вбачається, що для успішного завершення децентралізації необхідні такі дії: затвердження

нового адміністративно-територіального устрою України, ухвалення нових законів про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації; проведення перших виборів на новій територіальній основі. Необхідно проводити активну політику популяризації успішності об'єднаних територіальних громад на території України, підключаючи до виконання цього завдання усі можливі ресурси (телебачення, газети, інтернет-ресурси), адже успіхи громад і поінформованість суспільства здатні розвіяти усі сумніви й викликати у громадян України бажання взяти участь в успішному розвитку самоврядування й завершенні реформи.

Література

1. Розвиток місцевого самоврядування в Україні : аналітичний огляд (лютий – квітень 2015 року). URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/AnalyticalOverview-FebruaryApril-2015.pdf> (дата звернення: 02.11.2019).
2. Успішна територіальна громада: будуємо разом. URL: <http://despro.org.ua/library/publication/UspishnaTerytorialnaHromada2018.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).
3. Універсал Центральної Ради (III) від 20 листопада 1917 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> (дата звернення: 03.11.2019).
4. Універсал Центральної Ради (IV) від 9 січня 1918 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-18> (дата звернення: 03.11.2019).
5. Декларація Української Директорії від 26 грудня 1918 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18> (дата звернення: 03.11.2019).
6. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. 2010. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/65491--3-radyanskiy-perod-rozvitkumstsevosamovryaduvannya-uroki-dlya-suchasno-ukrani.htm> (дата звернення: 03.11.2019).
7. Ткачук А. Децентралізація для всіх: від загальної інформації до конкретних порад. URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/vidannya-1-prEC-PRN-Last-send.pdf>.
8. Введення в курс «Децентралізація в Україні – теорія та практика». Що таке децентралізація в українському вимірі і чому вона необхідна? URL: https://edx.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/ff9b5fb8a8bd48b5fc77b5aa0494d872/asset-v1:Prometheus+DC101+2017_T4+type@asset+block/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%82%D0%B8%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf (дата звернення: 03.11.2019).
9. Функціональна децентралізація : збірник відповідей на типові запитання (підготовлено на основі запитань учасників публічних заходів Інституту громадянського суспільства (06.2014–05.2015)). URL: <https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/BroshuraZbirnikQuestion-PRN.pdf> (дата звернення: 03.11.2019).
10. Перевагами децентралізації мають користуватися 100% українців, – Володимир Гройсман. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11106> (дата звернення: 03.11.2019).
11. Об'єднання громад: «страшилки», які не налякали. URL: http://despro.org.ua/news/news/?ELEMENT_ID=1944 (дата звернення: 03.11.2019).
12. Соціальний автобус у Вакулівській ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5651?page=13> (дата звернення: 03.11.2019).
13. Я був проти децентралізації, поки не побачив усі її можливості для розвитку громади, – голова Глобинської громади Полтавщини. URL: <http://uacrisis.org/ua/54482-decentralizacia> (дата звернення: 03.11.2019).
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 03.11.2019).

Анотація

Шевцов О. А. Історичні передумови формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні. – Стаття.

Для формування України як ефективної правової держави, яка надає можливість громадянам України мати спроможні об'єднані територіальні громади, мати змогу обирати собі ефективну та авторитетну місцеву владу, яка б мала адекватні повноваження, достатні ресурси і відповідальність перед громадянами та державою, необхідна реформа децентралізації.

Матеріали, викладені в статті, сприятимуть підвищенню рівня обізнаності суспільства про історичні передумови реформи децентралізації, зокрема створення об'єднаних територіальних громад. Це дозволить відповісти на такі питання: а) чи важлива децентралізація для України як держави та зокрема для громадян; б) якими є основні причини реформування місцевого самоврядування в Україні; в) які були б наслідки для населення при відмові від реалізації реформи децентралізації.

Мета статті полягає у вивченні та аналізі історичних передумов формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні та актуалізації уваги на позитивному досвіді такого об'єднання.

Досягненню визначеної мети сприятиме розв'язання таких завдань: 1) вивчення та аналіз першопричин впровадження реформи децентралізації; 2) обґрунтування необхідності та розкриття особливостей формування спроможних об'єднаних територіальних громад; 3) висвітлення позитивного ефекту децентралізації на державному та місцевому рівнях з 2015 року до кінця 2019 року; 4) спростування міфів про безперспективність об'єднання.

З 2014 року відбулися позитивні зміни. Відбулося зростання місцевих бюджетів з 70 млрд грн до майже 270 млрд грн, сталася передача у власність громад 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення, відбулися зміни в структурі бюджетів і системі прийняття рішень, стало доступним та якісним надання послуг. Також ми спостерігаємо візуальні зміни, зокрема будівництво шкіл, садочків, лікарень, ремонт доріг, реставрації історичних будівель, проведення води, газу, світла тощо.

З огляду на це можна стверджувати, що реформа децентралізації, безсумнівно, була й залишається необхідною для України та для кожного громадянина. Вважаємо, що найкращими аргументами, які можуть розвіяти будь-які сумніви щодо недоцільності та безперспективності децентралізації, є факти, що свідчать про позитивні результати спроможних об'єднаних громад.

Ключові слова: Україна, держава, громадяни, об'єднані територіальні громади, децентралізація, реформа.

Summary

Shevtsov O. A. Historical prerequisites for the formation of capable united territorial communities in Ukraine. – Article.

For the formation Ukraine as an effective rule of law state, that enables Ukrainian citizens to have capable territorial united communities, to be able to elect an efficient and authoritative local authority with adequate power, sufficient resources and responsibility to the citizens and the state – a necessary reform of decentralization.

The materials presented in the article will help to raise the level of public awareness of the historical prerequisites for decentralization reform, including the creation of united territorial communities; will answer the following questions: 1) is decentralization important for Ukraine, as a state, and in particular for citizens; 2) what are the main reasons for reforming local self-government in Ukraine; 3) what are the consequences would be for Ukrainians to refuse to implement the decentralization reform.

The purpose of the article is to study and analyze the historical preconditions for the formation able of able united territorial communities in Ukraine and to updating attention on the positive experience of such an association.

The solution following tasks will contribute to achieve of the stated goal. Tasks: 1) study and analysis of the root causes of the implementation of the decentralization reform; 2) substantiation of necessity and disclosure of peculiarities of formation of able united territorial communities; 3) coverage of the positive effect of decentralization at the state and local levels from 2015 to the end of 2019; 4) refuting myths about the futility of association.

Since 2014, positive changes have taken place, namely, since 2014, local budgets growth from UAH 70 billion to almost UAH 270 billion; transfer of 1.5 million hectares of agricultural land to communities' possession; changes in the structure of budgets and decision-making systems; rendered affordable and quality services. Also, we observe visual changes: the construction of schools, kindergartens, hospitals, road repairs, restoration of historic buildings, the construction of water supply, gas pipeline, lighting and more.

Given the above, it can be argued that decentralization reform has undoubtedly been and remains necessary for Ukraine and for every citizen. I believe that the best arguments that can dispel any doubt about the inappropriateness and hopelessness of decentralization are the facts that testify to the positive results of the able united communities.

Key words: Ukraine, state, citizens, united territorial communities, decentralization, reform.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).463](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).463)

А. В. Шевченко

orcid.org/0000-0002-6962-3375

кандидат юридичних наук, суддя

Київського окружного адміністративного суду

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ АПАРАТУ СУДУ

Вступ. У ХХІ столітті перед Україною постала проблема трансформування вкрай забюрократизованої та централізованої адміністративної системи державної служби в судовій системі. Необхідність здійснення ряду фундаментальних реформ задля покращення функціонування інституту державної служби і стабілізації політичних установ та створення сприятливих законодавчих умов для росту та економічного розвитку спонукала до реформування системи державного управління. Сьогодні наша держава декларує статус європейської, демократичної та правової держави. Про це свідчить ряд прийнятих державних стратегій, зокрема оновлення законодавства про державну службу. Необхідність реформування діючого законодавства про державну службу зумовлена також потребами в розмежуванні політичних та адміністративних посад, у врегулюванні правового статусу державного службовця і конкурсних процедур добору на посади вищого корпусу державної служби, у забезпеченні рівного доступу до державної служби, у наданні пріоритету кар'єрній службі, у створенні умов прозорості діяльності державних органів та гідної оплати праці державних службовців на основі обґрунтованої моделі з мінімальним впливом суб'єктивізму та проходженням служби виключно на основі особистих якостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості та специфіку законодавства про державну службу досліджували такі науковці, як В. Авеля'нов, В. Тимошук, О. Курінний. У вітчизняній правовій доктрині продовжуються наукові пошуки щодо поняття і особливостей правового статусу різних суб'єктів права – одноособових та колегіальних (посадової особи, адвоката, прокурора, судді, а також Верховного Суду, Конституційного Суду України та ін.). Досліджувався правовий статус осіб, які займають адміністративні посади у судовій системі України. Однак правовий статус працівників апарату суду ще не був предметом спеціального дослідження як комплексна фундаментальна проблема в юридичній науці.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Оскільки працівники апарату суду в Україні є державними службовцями, то, безперечно, необхідно висвітлити особливості впливу нового законодавства про державну службу на працівників апарату суду, адже у цій сфері є певні невизначеності. Проаналізувавши положення за-

конодавства про державну службу, слід звернути увагу на принципово нові підходи щодо визначення сфери дії законодавства про державну службу на прикладі його застосування до працівників апаратів суду загальної юрисдикції. Зокрема, це стосується порядку організації роботи державного службовця в судах, умов оплати праці, преміювання та заохочення, підстав та механізму звільнення державного службовця з посади, дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Судді є головними, але не єдиними суб'єктами владних повноважень, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення функціонування судової влади. Навпаки, судді здійснюють судочинство, а забезпечення їхньої діяльності здійснюють численні суб'єкти публічної адміністрації. Діяльність зазначених осіб спрямована на те, щоб забезпечити для суддів усі умови для ефективного здійснення правосуддя, унеможливити будь-який негативний вплив на них. Серед численних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове забезпечення судочинства, основне місце належить апарату суду. На думку Ю. Юрченко, апарат суду – це суб'єкти публічної адміністрації, державні службовці, які здійснюють свою діяльність згідно із Законом України «Про судоустрій та статус суддів» і відповідно до Закону України «Про державну службу». Вони разом з іншими суб'єктами публічної адміністрації забезпечують право фізичних і юридичних осіб на справедливе й гуманне адміністративне судочинство, однак не безпосередньо, а шляхом забезпечення суддям умов для ефективного здійснення судочинства [1, с. 56]. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначив, що організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату (ст. 155) [2].

Однак, попри класичну практику дослідження правового статусу на прикладі однотипних органів чи інституцій, зазначимо, що правовий статус службовців апарату суду дійсно має свої особливості і є надзвичайно складним предметом для наукового дослідження, адже апарат суду складається з різних категорій працівників, тому визначити головні елементи їх загального правового статусу – це складне завдання.

Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну

службу» [3] з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законом. Працівників апарату суду залежно від місця у процесі підготовки і умов для здійснення правосуддя можна поділяти на: а) керівництво (керівники апарату суду та його заступники); б) спеціалістів (консультанти, секретарі судового засідання, помічники суддів, судові розпорядники); в) технічний персонал (діловоди, оператори комп'ютерного набору, архіваріуси, завідувачі господарством, бібліотекарі та ін.); г) обслуговуючий персонал (водії, прибиральниці, робітники з обслуговування будівлі, двірники) [4, с. 67–68].

Під час дослідження зазначеного питання основну увагу варто приділити керівнику апарату суду. В організаційному забезпеченні діяльності судів основне значення має управління матеріально-технічними, фінансовими та бюджетними ресурсами для судової влади. Відповідно до ч. 1 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» управління апаратом суду, а отже, ресурсами, які наявні в його віданні, виконує його керівник. Правовий статус керівника апарату суду є багатограним, оскільки різноплановість його повноважень вимагає від нього знань у багатьох сферах суспільної діяльності та досвіду управління. Результатом діяльності керівника має бути ефективно та своєчасне виконання завдань апарату суду. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що керівник апарату суду очолює апарат та несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів та судового процесу, відповідає за функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи, інформує збори суддів про свою діяльність, а також призначає на посаду та звільняє з посади працівників апарату суду, застосовує до них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення (ч. 3, 5 ст. 155) [2]. У наступній нормі згаданого вище Закону ідеться про особливий статус керівника апарату Верховного Суду та його заступників, які очолюють структурні підрозділи апарату Верховного Суду та відповідають за організаційне забезпечення діяльності касаційних судів. Основними завданнями керівника апарату суду є такі: здійснення безпосереднього керівництва апаратом суду; належне організаційне забезпечення суду, суддів і судового процесу; організація матеріально-технічного та соціального забезпечення суддів і працівників апарату суду; забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу суду; забезпечення організованості та злагодженості в роботі структурних підрозділів апарату, їх взаємодії у виконанні завдань щодо організаційного забезпечення суду [2].

Для виконання покладених на нього завдань керівник апарату суду зобов'язаний здійснювати такі дії: організувати діяльність апарату, забезпечува-

ти виконання його завдань; уживати заходів щодо вдосконалення та підвищення ефективності роботи апарату суду; подавати на розгляд суду пропозиції щодо структури, чисельності та штатного розпису апарату суду України; вносити на розгляд суду подання про відзначення працівників апарату; організувати роботу атестаційної комісії та проведення щорічного оцінювання виконання державними службовцями апарату покладених на них обов'язків і завдань; формувати кадровий резерв апарату; забезпечувати організацію роботи з підвищення кваліфікації працівників апарату; забезпечувати організацію діловодства в суді, порядок у роботі з процесуальними та іншими документами, функціонування локальної комп'ютерної мережі, мережі «Інтернет», електронної пошти, функціонування систем фіксування судового процесу технічними засобами, оперативного ведення інформаційно-довідкових стендів; забезпечувати функціонування автоматизованої системи документообігу суду, здійснювати контроль за її використанням; уживати заходів щодо зберігання та конфіденційності інформації, яка міститься в системі; підписувати протоколи автоматичного розподілу справ між суддями й у разі необхідності забезпечувати повторний автоматичний розподіл справ між суддями [5]. Крім того, керівник апарату суду зобов'язаний здійснювати такі дії: уживати заходів щодо забезпечення захисту інформаційних ресурсів системи автоматизованого документообігу шляхом застосування засобів і методів технічного захисту інформації, упродовження організаційних та інженерно-технічних заходів комплексної системи захисту інформації, спрямованих на недопущення блокування інформації, несанкціонованого доступу до неї, її модифікації або спотворення; забезпечувати дотримання в суді встановленого порядку обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, що містять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, а також інформації та персональних даних про особу; забезпечувати достовірність ведення судової статистики та контролювати своєчасність складання статистичної звітності; організувати роботу з обліку і збереження судових справ, печаток і штампів, канцелярського приладдя; контролювати своєчасність відправлення справ і додаткових матеріалів; забезпечувати направлення до Єдиного державного реєстру копій судових рішень; забезпечувати організацію повного доступу суддів до Єдиного державного реєстру судових рішень; організувати доступ користувачів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і контроль за дотриманням вимог щодо захисту інформації; організувати складання проєктів планів роботи суду, подавати їх на затвердження голові суду, організувати контроль за ходом виконання цих планів; здійснювати заходи щодо забезпечення

належних умов діяльності суддів і працівників апарату, їх належного матеріального та соціального забезпечення, медичного обслуговування, забезпечення житлом; організувати виконання вимог актів законодавства, нормативних актів щодо забезпечення безпеки суддів, працівників апарату суду, учасників судового процесу, підтримання громадського порядку в приміщенні суду та його охорони; організувати виконання передбачених законодавством заходів щодо запобігання та протидії корупції [5]. Для здійснення покладених на нього завдань та обов'язків керівник апарату суду має право здійснювати такі дії: видавати накази, обов'язкові для виконання працівниками апарату; координувати здійснення організаційних заходів щодо підготовки нарад; проводити наради; призначати на посади та звільняти з посад в установленому законом порядку працівників апарату; застосовувати заохочення та накладати дисциплінарні стягнення; контролювати роботу служби судових розпорядників; контролювати виконання посадових обов'язків, закріплених посадовими інструкціями, дотримання в суді норм, правил та інструкцій з охорони праці й пожежної безпеки, правил внутрішнього трудового розпорядку, що діють у суді, вимог, передбачених колективним договором і чинним законодавством [5].

Отже, адміністративно-правовий статус керівника апарату суду – це сукупність його повноважень, зобов'язань, прав та обов'язків щодо організації забезпечення суддям умов для здійснення судочинства, організації матеріальних, технічних, охоронних та інших забезпечувальних функцій у суді.

Найбільш тісно із суддями працюють помічник судді, секретар судового засідання, судовий виконавець. Саме вони забезпечують законні потреби суддів у здійсненні судочинства. Адміністративно-правовий статус помічника судді визначається Законом України «Про судоустрій і статус суддів», Положенням про помічника судді, затвердженим Рішенням Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21 [6]. Помічник судді – це працівник патронатної служби у суді, який забезпечує виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя. Помічник судді є працівником апарату суду. Помічник судді з питань підготовки та організаційного забезпечення судового процесу підзвітний лише відповідному судді. Суддя є його безпосереднім керівником. Помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді. Помічник судді призначається на посаду на строк повноважень без-

посереднього керівника та не довше від періоду перебування безпосереднього керівника у штаті суду.

Помічник судді має такі права: користуватись правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України; отримувати від працівників апарату суду, до якого він прикріплений, документи та інформацію, необхідні для виконання своїх обов'язків; користуватись інформаційними базами даних, телекомунікаційними мережами відповідного суду в установленому порядку; вносити пропозиції судді щодо організації своєї роботи; за погодженням із суддею брати участь у конференціях, семінарах, круглих столах, форумах, інших науково-практичних заходах, а за поданням судді він може проходити стажування у відповідних підрозділах державних органів; брати участь у нарадах, зборах трудового колективу та інших подібних заходах відповідного суду; підвищувати свій професійний рівень у системі підготовки та підвищення кваліфікації працівників апарату суду; на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; на оплату праці відповідно до чинного законодавства; на соціальний і правовий захист відповідно до свого статусу [6].

Отже, основними завданнями помічника судді є допоміжні й забезпечувальні заходи, які необхідні для підготовки й розгляду судової справи, технічні заходи щодо вироблення і виконання судових рішень.

Адміністративно-правовий статус помічника судді – це сукупність його повноважень, завдань, зобов'язань і прав щодо допомоги судді в підготовці судових справ до розгляду, виконання інших законних доручень судді і керівника апарату суду в поєднанні з професійними обмеженнями та спеціальною дисциплінарною відповідальністю.

Секретар судового засідання є посадовою особою апарату суду. Його адміністративно-правовий статус визначається Конституцією та законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», процесуальними нормами відповідного судочинства, положеннями про апарат відповідного суду, Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, Загальними правилами поведінки державного службовця, кодексом поведінки посадової особи апарату відповідного суду, регламентом відповідного суду, інструкцією з діловодства у відповідному суді, наказами і розпорядженнями голови відповідного суду та керівника апарату суду. Секретар судового засідання за своїми посадовими обов'язками є взаємозамінним з судовим розпорядником. Секретар судового засідання призначається на посаду і звільняється з неї наказом керівника апарату адміністративного суду. На посаду секретаря судового засідання призначаються особи, які мають вищу юридичну

освіту за спеціальностями «Правознавство», «Правоохоронна діяльність» з освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче бакалавра, зі стажем роботи за фахом на державній службі в органах судової влади не менше 2 років або стажем роботи за фахом в інших сферах не менше 3 років. Секретар судового засідання підпорядкований голові апарату відповідного суду [1]. Секретар судового засідання зобов'язаний здійснювати такі дії: вживати необхідних заходів щодо дотримання процесуальним законодавством процесуальних термінів розсилання прийнятих в адміністративних справах копій процесуальних документів; передавати суддям документи у справах, які перебувають у їх провадженні; перевіряти наявність і належність оформлення всіх необхідних документів у справах, переданих для відправлення після закінчення розгляду, зокрема кількість копій процесуальних документів, необхідних для завірення та відправлення, у разі відсутності певних документів чи їх копій звертатися до відповідного помічника судді; підшивати та оформлювати матеріали справ згідно з інструкцією з діловодства; за дорученням судді ознайомлювати сторони зі справою відповідно до інструкції з діловодства в суді; фіксувати судовий процес технічними засобами, вести журнал судового засідання; відтворювати та роздруковувати технічні записи судових засідань у встановленому законом порядку; здійснювати судові виклики й повідомлення; перевіряти наявність і з'ясовувати причину відсутності осіб, яких було викликано до суду, доповідати про це голові; виконувати інші доручення голови у справі; здійснювати необхідну технічну роботу з відправлення копій процесуальних документів адміністративних справ та іншої кореспонденції; забезпечувати належне використання та зберігання документів, судових справ, а також печаток і штампів суду [7].

Отже, адміністративно-правовий статус секретаря судового засідання складається з його правосуб'єктності, зобов'язань і прав щодо забезпечення судді шляхом розсилання копій процесуальних документів, перевірки наявності та належності оформлення всіх необхідних документів у справах, здійснення технічного фіксування судового процесу, ведення журналу судового засідання, перевірки наявності та з'ясування причин відсутності осіб, яких було викликано до суду, тощо у сукупності зі спеціальною дисциплінарною відповідальністю за порушення трудової дисципліни, за неякісне або несвоєчасне виконання посадових завдань та обов'язків, за бездіяльність або невикористання наданих йому прав, за порушення норм етики поведінки державного службовця та обмежень, пов'язаних із прийняттям на державну службу та її проходженням.

Висновки. Отже, правовий статус працівників апарату суду не повинен обмежуватися лише пе-

реліком їх прав та обов'язків, оскільки це призводить до неповного розкриття його змісту. Так само не вважаємо за доцільне штучно розширювати перелік структурних елементів правового статусу. Визначити і розкрити усі елементи правового статусу працівника апарату суду лише за допомогою спеціального Закону України «Про судоустрій і статус суддів» неможливо. Зміни у законодавстві не змінили той факт, що у штаті апарату суду значна кількість посад залишає за собою статус державної служби, тому ми змушені застосовувати Закон України «Про державну службу», а також підзаконні і локальні правові акти судів під час правового визначення статусу працівника апарату суду, адже цим Законом визначаються вимоги до осіб, які мають право на державну службу, основні обов'язки та права державних службовців, встановлюються обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, особливості прийняття на державну службу та дисциплінарної відповідальності державних службовців, питання службової кар'єри та припинення державної служби.

Література

1. Юрченко Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері судочинства. *Правознавство. Випускний курс*. Київ: Університет «Україна», 2013. 296 с.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Організація роботи суду: навч. посіб. / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків: Право, 2012. 256 с.
5. Типове положення про апарат суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19>.
6. Положення про помічника судді: Рішення Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18>.
7. Типова посадова інструкція секретаря судового засідання місцевого загального суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2005 р. № 86. URL: https://ifm.if.court.gov.ua/sud0907/vakansii/c_z/.

Анотація

Шевченко А. В. Правовий статус працівників апарату суду. – Стаття.

У науковій статті аналізуються положення чинного законодавства в частині реалізації закріплених Конституцією України та Законом України «Про державну службу» положень, що стосуються визначення статусу працівників апарату суду. Розглядаються положення нового та перспективного законодавства про державну службу, положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у контексті урегульованості та визначеності статусу працівників апарату суду. Досліджено особливості організації роботи, підпорядкування та фінансової забезпеченості працівників апарату суду.

Адміністративно-правовий статус керівника апарату суду – це сукупність його повноважень, зобов'язань, прав та обов'язків щодо організації забезпечення суддям умов для здійснення судочинства, організації матеріальних, технічних, охоронних та інших забезпечувальних функцій у суді. Адміністративно-правовий статус помічника судді – це сукупність його повноважень, завдань, зобов'язань і прав щодо допомоги судді в підготовці судових справ до розгляду, виконання інших законних доручень судді і керівника апарату суду в поєднанні з професійними обмеженнями та спеціальною дисциплінарною відповідальністю.

Правовий статус державного службовця в судовій системі розглядається як сукупність встановлених законодавчими нормами функцій, повноважень, прав і обов'язків, правових обмежень, етичних стандартів в сукупності з підставами, порядком виникнення їхньої службової правосуб'єктності та юридичної відповідальності в аналізованій сфері. Важливість зазначеної проблеми зумовлена тим, що на державних службовців судової системи покладено низку зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких – забезпечення справедливості, а саме правового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, адже боротьба за справедливість нині відбувається майже в усіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства. Запобігання порушенням і припинення порушень прав і свобод громадян, а також їх відновлення є важливим актуальним чинником, який допоможе у формуванні правової свідомості громадян.

Ключові слова: судова влада, працівник апарату суду, судовий розпорядник, помічник судді, державна служба, судова реформа.

Summary

Shevchenko A. V. The legal status of the court apparatus staff. – Article.

The scientific article analyzes the provisions of the current legislation in terms of the implementation of the

provisions of the Constitution of Ukraine and the current Law of Ukraine “On Civil Service” provisions concerning the determination of the status of employees of the court apparatus. The provisions of the new and promising legislation on the civil service, the provisions of the Law of Ukraine “On Judiciary and the Status of Judges” are considered in the context of the regularity and determination of the status of employees of the court apparatus. The peculiarities of organization of work, subordination and financial security of court staff are investigated.

The administrative and legal status of the head of the court apparatus is a set of his / her powers, obligations, rights and duties to organize the provision of conditions for judges to carry out justice, to organize material, technical, security and other security functions in court.

The administrative and legal status of an assistant judge is the totality of his / her powers, tasks, obligations and rights to assist the judge in the preparation of court cases, the execution of other legal orders of the judge and the head of the court apparatus in combination with professional restrictions and special disciplinary responsibility.

The legal status of a civil servant in the judiciary is regarded as a set of statutory functions, powers, rights and obligations, legal restrictions, ethical standards in conjunction with the grounds and order of their official legal personality, as well as legal responsibility in the analyzed and. The importance of these issues is due to the fact that civil servants of the judicial system are under a number of obligations in the field of public policy, the main purpose of which is to ensure justice, namely the legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, since the fight for justice is taking place now, in almost all fundamental spheres of life of society. Prevention of violations and termination of violations of citizens' rights and freedoms, as well as their restoration is an important relevant factor that will help to shape the legal consciousness of citizens.

Key words: judiciary, court staff, court clerk, assistant judge, civil service, judicial reform.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.33

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).464](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).464)

У. З. Коруц

orcid.org/0000-0001-6999-8532

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Тернопільського національного економічного університету

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАБОРОНИ ПРОПАГАНДИ ВІЙНИ:
ДОСВІД РЕСПУБЛІК МОЛДОВИ ТА ГРУЗІЇ

Масштаби пропаганди війни та ненависті яскраво демонструють загрозливий стан небезпеки для всіх без винятку держав. Мирне співробітництво держав і міжнародна безпека перебувають під прискіпливою увагою з боку міжнародних організацій та інституцій, а ефективна протидія проявам пропаганди війни та ненависті можлива тільки за умови злагоджених та консолідованих дій міжнародно-правового характеру, за допомогою розвитку міжнародної співпраці у правоохоронній сфері.

Важливо зрозуміти, які загрози й небезпеки несе пропаганда війни, її вплив на систему міжнародної безпеки. Щоби збільшити ефективність засобів із протидії негативним явищам, варто уявити, що являє собою пропаганда війни, як можна більш точно визначити це одне із ключових понять як для світової, так і для національної спільноти.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі чинних міжнародно-правових норм, актів національного законодавства Грузії та Молдови дослідити та проаналізувати правове забезпечення заборони пропаганди війни в зазначених державах.

Проблема протидії пропаганді війни не була предметом системного дослідження. Однак окремі аспекти цієї проблематики висвітлені в наукових роботах таких учених, як: Р. Валеев, О. Дудоров, Н. Зелінська, Т. Ісакова, О. Костенко, П. Пекар, О. Радутний, І. Сафіуліна, В. Свинцов, М. Хаврюнок та ін.

Пропаганда війни, екстремізм і тероризм мають багатовікову історію. Водночас на ранніх етапах розвитку цих суспільно небезпечних явищ вони виражалися в більш лояльних формах та мали епізодичний характер [1]. Нині прояви екстремістської діяльності у вигляді пропаганди війни, расової, національної або релігійної ворожнечі викликали стурбованість міжнародних інститутів влади та всього світового співтовариства. Вони набули міжнародного характеру, стали глобаль-

ною проблемою людства, тому для ефективної боротьби з ними необхідна співпраця всіх світових держав. Один із найбільш ефективних засобів протидії цьому явищу полягає в удосконаленні нормативно-правової бази та виробленні механізмів щодо профілактики різних видів екстремізму, плануванні та здійсненні оперативно-розшукових, економічних, політичних та інших заходів.

У європейському просторі закріпилася тенденція виключення кримінально-правової заборони пропаганди війни із національного законодавства, оскільки поступово все більше європейських держав визнають юрисдикцію Міжнародного кримінального суду, отже, в їхніх національних кримінальних кодексах положення про відповідальність за міжнародні злочини виключаються. Однак не всі країни впроваджують таку тенденцію. У більшості європейських держав закріплення в національному кримінальному законодавстві складу злочину «пропаганда війни» є своєрідною формою адаптації національного законодавства до норм міжнародного права, тобто злочини із пропаганди війни набули міжнародно-правового визнання, а відповідальність за такі злочини передбачена в низці міжнародних актів, передусім у Статуті Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) [1, с. 127].

Термінологія міжнародного права та національного законодавства у сфері злочинів, пов'язаних із пропагандою війни та ненависті, досить розпливчата. Для застосування заборони пропаганди війни та підбурювання до ненависті на національному рівні необхідно дати визначення ключовим термінам, починаючи з поняття пропаганди.

Незалежна правозахисна організація Артикуль 19 (ARTICLE 19), що працює в усьому світі з метою захисту та просування права на свободу вираження поглядів, відзначає, що в міжнародному праві немає узгодженого визначення термі-

на «пропаганда», зокрема пропаганда війни, чи риторика ненависті (мова ворожості). Такі автори, як Мак Гунагл, вказуючи на поняття «війни» і «пропаганди» як два приклади «важко визначених термінів», зазначають, що «пропаганда» є досить широким поняттям, яке охоплює «низки різних видів вираження думок, поглядів, що відрізняються за шкідливістю змісту, штучності їх подачі, стратегії розповсюдження та тяжкості наслідків» [2]. Інші автори звертають увагу на те, що в Римському статуті МКС відсутній такий склад злочину, як пропаганда війни, та наполегливо доводять, що «пряме та публічне підбурювання до агресії», чи пропаганда війни повинні бути включені в Римський статут МКС як самостійний (окремий) міжнародний злочин [3].

Конституція Республіки Молдова у ст. 32, що регламентує свободу думок і вираження проголошує: «Забороняються і караються законом оспорування і паплюження держави і народу, заклики до агресивної війни, національної, расової або релігійної ворожнечі, підбурювання до дискримінації, територіального сепаратизму, громадському насильства, а також інші дії, що зазіхають на конституційний режим» [4].

У цьому ж контексті Кримінальний кодекс Молдови передбачає, що «пропаганда війни, поширення тенденційною і вигаданою інформації, що сприяє розпалюванню війни, або інші дії з метою розв'язання війни, вчинені усно, письмово, по радіо, за допомогою телебачення або кінематографа або іншими способами» караються позбавленням волі на строк до шести років [5].

Принагідно варто зазначити положення ст. 7 Кодексу телебачення і радіо Республіки Молдова, що закріплює: «Соціально-політичну рівновагу і плюралізм (1) з метою дотримання прав і основних свобод людини під час трансляції та ретрансляції програмних комплексів реалізуються і забезпечуються політичний і соціальний плюралізм, культурне, мовне та релігійне різноманіття, інформування, виховання і розважання публіки; (2) під час надання ефірного часу для висвітлення своєї позиції будь-якій партії або політичному руху організація радіомовлення має бути в тому ж вигляді програм і в той же час. З метою дотримання у своїх інформаційних передачах принципів соціально-політичної рівноваги, неупередженості та об'єктивності телерадіомовлення зобов'язані забезпечувати: достовірність інформації, що повідомляється; недопущення спотворення дійсності за допомогою монтажних трюків, коментарів, формулювань або заголовків; дотримання принципу інформування з декількох джерел у разі сюжетів, що стосуються конфліктних ситуацій<...>»; «Ст. 10. Права споживача програм: (1) у Республіці Молдова право на повне, об'єктивне і правдиве інформування, право на вільне вираження думок

і право на вільну передачу інформації через аудіовізуальні засоби масової інформації гарантовані законом; (2) захист прав споживачів програм забезпечується Координаційною радою з питань телебачення і радіо, наділеним повноваженнями щодо координації діяльності в галузі телебачення і радіо, а також судовими інстанціями; (3) судова інстанція вживає заходів щодо захисту прав споживача програм на підставі його заяви. <...>; (5) мовна організація зобов'язана забезпечувати об'єктивне інформування споживача програм і сприяти вільному формуванню думок» [6].

Конституційний суд Молдови у своєму рішенні від 4 червня 2018 р. визнав відповідним Конституції країни закон «Про боротьбу з російською пропагандою». Парламент Молдови 7 грудня 2017 р. ухвалив поправки до Кодексу про телебачення і радіо, які передбачають заборону на ретрансляцію у країні інформаційних, інформаційно-аналітичних, політичних і військових передач із держав, які не ратифікували Європейську конвенцію про транскордонне телебачення.

Сьогодні пропаганда війни визнана міжнародною спільнотою як злочин проти миру і безпеки людства, який порушує як міжнародне, так і національне право держави. Пропаганда війни несе в собі загрозу кожній людині, світовій спільноті, докільлю, порушуючи підвалини мирного людського співіснування.

Чинна редакція Кримінального кодексу Грузії складається її Загальної (р. р. 1–6, гл. гл. I–XVIII) і Особливої частин (р. р. 7–15, гл. гл. XIX–XLIX) [5]. У Загальній частині розглянуто основні поняття кримінального законодавства, встановлено підстави для кримінальної відповідальності та звільнення від неї, загальні положення про кримінальну відповідальність і звільнення від неї, примусові заходи лікування, а також особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх.

Структура Особливої частини відображає ієрархію цінностей, що охороняються кримінальним законом: на першому місці стоять злочини проти людини, потім економічні злочини та злочини проти громадських і державних інтересів. Кодекс урахує положення міжнародного права, встановлюючи відповідальність, зокрема за такі злочини, передбачені міжнародними договорами та конвенціями, як легалізація (відмивання) незаконних доходів і тероризм.

У Кримінальному кодексі Грузії (далі – ККГ) міститься р. 11 «Злочини проти держави», гл. XXXVII «Злочини проти основ конституційного устрою та безпеки Грузії». Зокрема, ст. 317 регламентує, що заклики до насильної зміни конституційного ладу чи повалення державної влади Грузії чи розповсюдження матеріалів, що містять такі заклики до озброєння в тих же цілях караються позбавленням волі на строк до трьох років [5].

Навіть більше, ур. 14 «Злочини проти людства», гл. XLVII ККГ «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного гуманітарного права» передбачає кримінальну відповідальність за такі види злочинів: підготовка чи ведення агресивної війни (ст. 404), заклики до розв'язування агресивної війни (ст. 405), виготовлення, придбання або збут зброї масового ураження, хімічної, біологічної чи іншої зброї масового ураження, забороненої міжнародним договором (ст. 406), геноцид (ст. 407), злочини проти людяності (ст. 408), екоцид (ст. 409), участь найманців у збройному конфлікті або воєнних діях (ст. 410), умисне порушення норм міжнародного гуманітарного права під час міждержавного або внутрішньодержавного збройного конфлікту, поєднане зі створенням загрози здоров'ю або фізичним каліцтвом (ст. 412) [7].

У контексті проблематики зауважимо, що ст. 405 ККГ щодо закликів до планування, підготовки, початку здійснення чи виконання акту агресії підсилює дію норм із протидії пропаганді війни. Публічні заклики до планування, підготовки, початку здійснення чи виконання акту агресії караються штрафом чи позбавленням волі на строк до трьох років. Такі ж діяння, учинені з використанням засобів інформації чи особою, яка обіймає державно-політичну посаду, караються штрафом або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років із позбавленням права обіймати державні посади чи займатись діяльністю на строк до трьох років.

Важливо, що ст. 405 була внесена до ККГ на підставі Закону № 2727 від 30 жовтня 2014 р.

У свою чергу, ст. 408 ККГ уводить і закріплює поняття кримінальної відповідальності за злочини проти людяності: «Будь-яке діяння, учинене в рамках систематичних або широкомасштабних нападів на цивільне населення або цивільних осіб, що виразилося у вбивстві, масовому знищенні, депортації людей та інших антигуманних діяннях, що завдає серйозної шкоди фізичному або психічному стану людини» [7].

Отже, варто констатувати, що правове забезпечення протидії пропаганді війни потребує комплексного правового, соціологічного й політологічного аналізу цього складного соціально-політичного феномену. І хоча активне формування нормативно-правової бази із протидії пропаганді війни та ненависті розпочалось відразу після Другої світової війни, протягом тривалого часу головною проблемою в цьому напрямі залишається вироблення уніфікованого категоріального апарату щодо визначення терміну «пропаганда війни» у праві різних держав. На жаль, на міжнародному рівні й досі не вироблена універсальна правова конструкція у формі нормативно-правового акта, який містить загальне й обов'язкове для всіх держав визначення зазначених явищ. Вирішення

зазначеного питання перебуває у площині реалізації спільних міждержавних механізмів укладання багатосторонніх і двосторонніх міжнародно-правових договорів.

Досвід правового забезпечення заборони пропаганди війни в Молдові та Грузії переконливо свідчить про достатню регламентацію складної конструкції «пропаганди війни», агресії в актах національного законодавства й ухвалення відповідних законів, що визнані конституційними для протидії та боротьби із пропагандою в усіх її негативних проявах.

Література

1. Пекар П. Пропаганда війни в законодавстві про кримінальну відповідальність пострадянських країн. *Наше право*. 2016. № 2. С. 125–131.
2. McGonagle Tarlach. *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas. School of Human Rights Research Series*. 2011. Vol. 44. Cambridge ; Antwerp ; Portland : Intersentia. P. 272.
3. *Minority rights, freedom of expression and of the media: dynamics and dilemmas / T. McGonagle et al. School of Human Rights Research Series*. Vol. 44. Cambridge ; Antwerp ; Portland : Intersentia. P. 191–242.
4. Пропаганда и свобода массовой информации : памятная записка бюро представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. URL: <https://www.osce.org/ru/fom/219726?download=true> (дата звернення: 12.11.2019).
5. Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>.
6. Кримінальний Кодекс Республіки Молдова № 985-XV від 18 квітня 2002 р. *Офіційний монітор*. 2002. № № 128–129 / 1012.
7. Кодекс телебачення і радіо Республіки Молдова. LPC260 / 2006. 4 серпня 2006 р. *Офіційний монітор*. 2006. № 131. Ст. 679. URL: http://lex.justice.md/document_rus.php?id=7C2C8A51:51D0B3BF.
8. Criminal Code of Georgia. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/16426/157/en/pdf>.
9. Римський статут міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 р. № 995–588. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588 (дата звернення: 12.11.2019).

Анотація

Коруц У. З. Правове забезпечення заборони пропаганди війни: досвід республік Молдови та Грузії. – Стаття.

У статті розглянуто питання правового забезпечення заборони пропаганди війни в Молдові та Грузії. Проаналізовано особливості правового регулювання протидії пропаганді війни та відповідальності в разі її вияву. Окрему увагу приділено дослідженню міжнародного досвіду запобігання та протидії пропаганді.

Автор звертає увагу на проблемне питання пропаганди війни, що має багатовікову історію, нині її прояви продовжують викликали стурбованість міжнародних інститутів і всього світового співтовариства. Пропаганда набуває міжнародного характеру, стає глобальною проблемою людства, тому для ефективної боротьби з нею необхідна співпраця всіх світових держав. У статті зосереджена увага автора на тому, що

один із найбільш ефективних засобів протидії цьому ганебному явищу полягає в удосконаленні нормативно-правової бази та виробленні механізмів щодо профілактики різних видів прояву пропаганди, передусім пропаганди війни. Правове забезпечення протидії пропаганді війни потребує комплексного правового, соціологічного й політологічного аналізу цього складного соціально-політичного феномену.

Зазначено, що в більшості європейських держав закріплення в національному кримінальному законодавстві складу злочину «пропаганда війни» є своєрідною формою адаптації національного законодавства до норм міжнародного права, тобто злочини із пропаганди війни набули міжнародно-правового визнання, а відповідальність за такі злочини закріплена в низці міжнародних актів, передусім у Статуті Організації Об'єднаних Націй.

Досліджено статтю 32 Конституції Республіки Молдови, що регламентує свободу думок і вираження та забороняє й визначає відповідальність за оспорювання і паплюження держави і народу, заклики до агресивної війни, національної, расової або релігійної ворожнечі, підбурювання до дискримінації, територіального сепаратизму, громадському насильству, а також інші дії, що впливають на конституційний режим.

У цьому ж контексті проаналізовано Кримінальний кодекс Молдови, який передбачає заборону пропаганди війни, поширення тенденційної та вигаданої інформації, що сприяє розпалюванню війни. Автор зазначає важливість ухвалення в Республіці Молдова Закону про боротьбу з пропагандою, що вже набув чинності.

У статті детально розкрито питання заборони та відповідальності за пропаганду війни у Кримінальному кодексі Грузії, що містить низку статей, положення яких деталізують поняття та зміст злочину пропаганди, визначають відповідальність за неї.

Ключові слова: пропаганда війни, злочин, міжнародне право, агресія, кримінальна відповідальність.

Summary

Koruts U. Z. Legal provisions for the prohibition of the propaganda of war: the experience of the Republic of Moldova and Georgia. – Article.

The article deals with the legal provisions of the prohibition of war propaganda in Moldova and Georgia. The peculiarities of legal regulation of counteraction

to war propaganda and responsibility in case of its manifestation are analyzed. Particular attention is paid to the study of international experience in the prevention and counteraction of propaganda.

The author draws attention to the problematic issue of war propaganda, which has a centuries-old history, and its manifestations continue to arouse concern of international institutions and the world community. Propaganda is becoming ethnic in nature, becoming a global problem for humanity, and so the effective cooperation with them requires the cooperation of all the world's powers. The article focuses the author on the position that one of the most effective means of counteracting this shameful phenomenon is to improve the legal framework and to develop mechanisms for the prevention of various types of propaganda, in particular, the propaganda of war. Legal support for combating war propaganda requires a comprehensive legal, sociological and political analysis of this complex socio-political phenomenon.

It is noted that in most European countries the consolidation of the crime of "propaganda of war" in the national criminal legislation is a kind of adaptation of national legislation to the norms of international law, that is, crimes of propaganda of war have received their international legal recognition, and responsibility for such crimes is in some acts, and mainly in the UN Charter.

Article 32 of the Constitution of the Republic of Moldova, which regulates "Freedom of Thought and Expression" and forbids and determines responsibility for contestation and suppression of the state and the people, calls for aggressive war, national, racial or religious enmity, incitement to discrimination, discrimination, discrimination and other actions under the constitutional regime.

In the same context, the Criminal Code of Moldova provides for the prohibition of war propaganda, the dissemination of trendy and fictitious information that promotes war. The author notes the importance of adopting the Law on Combating Propaganda in the Republic of Moldova. What has come into force.

The article discusses the issue of prohibition and responsibility for the propaganda of war in the Georgia Penal Code, which contains a number of articles. Provisions detailing the concept and content of the crime of propaganda determine responsibility for it.

Key words: war propaganda, crime, international law, aggression, criminal responsibility.

УДК 341.66:343.132
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).465](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).465)

С. А. Путілова
orcid.org/0000-0002-8289-4727
студентка магістратури

*Навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання
Національної академії внутрішніх справ*

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ВИКОНАННЯ ЗАПИТУ (ДОРУЧЕННЯ) ПРО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВУ ДОПОМОГУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Належне визначення процесуального порядку виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу на території України є одним із найскладніших та водночас вкрай важливих питань у сфері національного кримінального процесу. На цей час чинне кримінальне процесуальне законодавство не повною мірою відображає зміст багатоаспектної сфери міжнародної взаємодії, а також співробітництва між уповноваженими органами держави з питань виконання запитів про міжнародно-правову допомогу на території України.

Актуальність теми дослідження. Сучасна національна система кримінальної юстиції перебуває на стадії реформування і приведення у відповідність до європейських та світових стандартів у питаннях забезпечення прав та свобод людини й громадянина. Цей довготривалий та фундаментальний процес передбачає внесення суттєвих змін до чинних нормативних актів, що регулюють функціонування сфери національного кримінального судочинства. Однак на цей час, попри вже наявні суттєві зміни в чинному кримінальному процесуальному законодавстві, залишаються не повною мірою врегульовані питання щодо належного визначення порядку виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу на території нашої держави. Вирішення цього питання позитивним чином впливатиме на наявний правовий механізм функціонування сфери міжнародної взаємодії в контексті кримінальної процесуальної діяльності з належним дотриманням прав й свобод людини та громадянина, а також дотримання інтересів держави як суб'єкта міжнародних правовідносин.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з дослідженням порядку міжнародної взаємодії в сфері кримінального процесу, досліджувалися такими науковцями, як Ю.М. Грошевий, М.І. Карпенко, А.В. Підгородинська, В.В. Сердюк, М.І. Смирнов, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц, Ю.М. Черноус, О.О. Швець та інші.

Метою статті є аналіз теоретичних положень щодо визначення ключових сутнісних критеріїв процесуального порядку виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу на

території України та обґрунтування власної авторської точки зору щодо окремих нормативних елементів цієї сфери кримінальної процесуальної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Міжнародно-правова взаємодія між державами є невіддільною частиною співпраці між окремими країнами на міжнародному рівні. Тісна взаємодія між державами у правовій сфері загалом та кримінальній процесуальній зокрема є одним з провідних напрямів вироблення практики протидії та попередження міжнародної злочинності. Стала взаємодія між державами в цьому напрямі створює міцне підґрунтя не лише для створення належної правової бази в цьому напрямі, а й дозволяє виробити належну практику та утворити дієвий механізм міждержавної взаємодії. Все це є необхідним в умовах глобалізації сучасного світу, який, попри наявність низки позитивних факторів, має й негативні, зокрема високий рівень транснаціональної злочинності. В таких реаліях, вочевидь, є зрозумілою ініціатива на міждержавному рівні щодо тісної співпраці з питань, пов'язаних з розслідуванням злочинних дій з метою якомога швидкого їх розкриття.

Визначаючи сутність міжнародної співпраці в сфері розслідування злочинів, М.І. Смирнов зазначає, що правова допомога під час кримінального провадження є однією з форм міжнародного співробітництва і його пріоритетним напрямом. Цілями міжнародного співробітництва є забезпечення законних прав та інтересів громадян і юридичних осіб, сприяння ефективному відправленню правосуддя, боротьба зі злочинністю. Міжнародне співробітництво у сфері кримінального судочинства, на думку автора, можна визначити як взаємодію слідчого, прокурора і суду відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства у порядку і на умовах, передбачених міжнародними договорами України або на основі взаємності, погоджену з компетентними органами і посадовими особами іноземних держав або міжнародних організацій [1, с. 188].

Загалом погоджуючись з автором щодо ключового вектору функціонування системи міжнародного співробітництва в сфері боротьби

з транснаціональної злочинності, слід наголосити, що звуження сфери міжнародної співпраці до взаємодії між слідчими, прокурорами та судами було б не зовсім коректним ствердженням. На наше переконання, сфера міжнародної взаємодії значно ширша, ніж відповідні приватні контакти окремих представників правоохоронних та судових систем окремих держав. Міжнародна взаємодія – це набагато змістовна та комплексна робота, що провадиться на міждержавному рівні із залученням передусім як високопосадовців органів державної влади, так і представників правоохоронних органів та судової влади. Звісно, важливість участі цих суб'єктів у сфері ефективної взаємодії щодо боротьби та протидії міжнародній злочинності важко переоцінити, проте вони виконують все ж прикладну функцію, а «повістку дня» та ключові аспекти у вказаній сфері міжнародної співпраці формують інші суб'єкти, які, фактично реалізуючи політику держави, виступають від її представниками на найвищому міждержавному рівні відносин.

У контексті зазначеного слід погодитися з М.І. Карпенко та О.О. Швець, які зосереджують увагу на важливих умовах, за яких можлива взаємодія між державами в напрямі розслідування злочинів. Отже, на думку авторів, це можливо у випадках, коли обвинувачений чи засуджений у кримінальному провадженні, порушеному на території однієї держави, переховується на території іншої держави, або коли свідки чи інші учасники кримінального судочинства, чи певні документи, що мають значення для справи, знаходяться не на території держави, на якій розслідується або розглядається кримінальне провадження. З метою виконання завдань кримінального процесу держави звертаються одна до одної за допомогою про розшук обвинуваченого або підозрюваного, його затримання або взяття під варту, а також про його видачу з метою залучення до кримінальної відповідальності та про вчинення слідчих чи інших процесуальних дій, без яких неможливі досудове розслідування, судовий розгляд або виконання вироку суду [2, с. 57].

Досліджуючи вказане питання, Ю.М. Грошевий зазначає, що в чинному КПК питання регулювання міжнародного співробітництва унормовані розділом IX «Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження», в якому отримала свою кодифікацію досить складна та малознайома широкому колу вчених та практиків сфера процесуальної діяльності, яка, до речі, функціонує на стику декількох галузей права: кримінального, кримінального процесуального та міжнародного. Адже все частіше в процесі досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень національні уповноважені органи однієї країни запитують допомогу в іншій щодо надання,

зокрема, речових доказів, забезпечення показань експертів та свідків, здійснення екстрадиції обвинувачених або видачі засуджених [3, с. 724]. Науковець наголошує, що надання міжнародної правової допомоги може включати здійснення таких традиційних заходів, як провадження обшуків, оглядів, вилучення та передача речових доказів, проведення експертиз, вручення документів, допит свідків, обвинувачених, експертів та інших осіб, надання відомостей про судимість особи та про обвинувальні висновки щодо неї, складання та пересилка документів, розшук та видача осіб, які вчинили злочини, визнання та виконання вироку тощо [3, с. 737].

Досліджуючи питання правової основи міжнародного співробітництва у розслідуванні злочинів, Ю.М. Черноус справедливо наголошує, що правовою основою міжнародного співробітництва українських правоохоронних органів з відповідними органами іноземних держав є ратифіковані Верховою Радою України конвенції Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, рішення Ради глав держав і Ради глав урядів СНД, міжнародні багатосторонні і двосторонні договори держави, угоди і рішення таких органів координації взаємодії з партнерами із СНД, як Рада міністрів внутрішніх справ, Рада керівників органів безпеки та спеціальних служб та інші, а також договори та угоди міжвідомчого характеру. Міжнародне співробітництво у сфері кримінального судочинства без національного законодавства здійснюватися не може, адже воно є його підґрунтям та рушійною силою [4, с. 218].

Наведені науковцями напрями взаємодії між державами в сфері розслідування злочинів додатковий раз підтверджують комплексність цього різновиду міждержавних відносин. За цих умов є можливим виконання будь-якого різновиду слідчої (розшукової), а рівно й процесуальної дії в межах здійснення кримінального провадження. Невіддільною частиною цього є виконання запитів (доручень) про міжнародно-правову допомогу на території України. Цей різновид міждержавної діяльності врегульований главою 43 КПК України (Міжнародна правова допомога при проведенні процесуальних дій). Специфікою норм зазначеної глави КПК України та взагалі розділу IX (Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження) [5] є те, що вказані норми фактично відображають собою зміст та логіку чинного КПК України із використанням положень міжнародних документів, які регламентують сферу міждержавної взаємодії в контексті розслідування злочинів.

Такий нормативний симбіоз відповідним чином впливає на фактор сприйняття цих норм, які в окремих випадках дещо відрізняються від «буденних» формулювань та визначень, які

містяться в інших розділах КПК України. Враховуючи фактор міжгалузевості зазначених норм КПК України перед законодавцем, під час створення КПК стояла непроста задача якомога коректного збалансування норм та положень КПК з тим, щоб уповноважені державою суб'єкти, які провадять досудове розслідування та судовий розгляд кримінальних проваджень, діяли з найбільшою ефективністю під час розслідування злочинів у сфері міжнародної взаємодії, у тому числі під час виконання запитів (доручень) про міжнародно-правову допомогу на території України.

Аналіз окремих чинних кримінальних процесуальних норм, визначених у КПК України, які регламентують порядок виконання запитів (доручень) про міжнародно-правову допомогу на території нашої держави, як на наш погляд, не є досконалими або не можуть сприйматися однозначно, що не кращим чином впливає на сприйняття підходу законодавця до урегулювання вкрай важливої сфери міждержавної взаємодії в сфері розкриття злочинів. Отже, передусім доцільно звернути увагу на регламентацію законодавцем положення ст. 548 КПК України (Запит про міжнародне співробітництво), а саме ч. 5 цієї норми. Відповідно до цієї частини статті КПК України уповноважений (центральний) орган України може прийняти до розгляду запит, який надійшов від запитуючої сторони електронним, факсимільним або іншим засобом зв'язку. Виконання такого запиту здійснюється винятково за умови підтвердження надіслання або передачі його оригіналу. Направлення компетентному органу іноземної держави матеріалів виконання запиту можливе тільки після отримання українською стороною оригіналу запиту [5].

Наведене положення викликає досить подвійне особисте сприйняття фактору регламентації міжнародної взаємодії в сфері виконання запитів про міжнародне співробітництво. Відповідно до ч. 5 ст. 548 КПК України [5], з одного боку, уповноваженому органу нашої держави цілком надається можливість прийняти до розгляду запит, який надійшов від запитуючої сторони електронним, факсимільним або іншим засобом зв'язку. Виконання такого запиту здійснюється винятково за умови підтвердження надіслання або передачі його оригіналу. В такому разі, як вважаємо, законодавці дійсно зробили крок до оптимізації міжнародної взаємодії в сфері розкриття злочинів, не лише дозволивши уповноваженому органу прийняти до розгляду електронний та/або факсимільний запит (доручення) про міжнародно-правову допомогу, а й передбачивши фактичну можливість оперативного реагування на неї навіть за відсутності безпосередньо документального запиту. Ініціацією діяльності уповноваженого органу України в такому разі може виступати лише

факт підтвердження надіслання або передачі його оригіналу. З цього приводу позиція законодавця є вельми слушною, проте використання в законі припущення «може», як варіативність діяльності уповноваженого органу щодо реагування на запит (доручення) про міжнародно-правову допомогу, сприймається дещо неоднозначно.

Так, відповідно до глави 42 КПК України міжнародне співробітництво під час кримінального провадження здійснюється на підставі міжнародних договорів або за використанням засади взаємності між державами. У разі укладеної угоди між державами щодо подібного міжнародного співробітництва ця процедурність відповідним чином оговорюється та врегульовується сторонами. Попри вже укладену угоду міждержавного співробітництва, між такими державами також виникають певні довірчі відносини. Це відповідним чином покладає на сторони договору, окрім нормативного, ще й моральне зобов'язання щодо виконання його умов. Спираючись на це, на наше переконання, законодавець й відобразив в ч. 5 ст. 548 КПК України можливість процесуального реагування на запит (доручення) про міжнародно-правову допомогу у разі надходження, наприклад, електронної його версії та за підтвердження факту його надіслання [5]. При цьому припущення «може» фактично переводить фактор реагування на подібні запити у сферу дискреційності. За цих умов фактично від власного розсуду уповноваженого органу нашої держави залежатиме факт прийняття до розгляду чи відхилення подібного запиту.

Таке формулювання в КПК України фактору реагування на міжнародні запити є вельми неоднозначним, враховуючи фактор довірчих відносин між державами, які фактично відображаються в угоді про міжнародне співробітництво. На наше переконання, це припущення є зайвим у разі реагування на запити від держав, з якими вже укладено угоду про міжнародне співробітництво. Вважаємо, що припущення «може» варто залишити у вказаній нормі КПК України для реагування на міжнародні запити (доручення), які надійшли від держав, з якими ще не укладено міжнародного договору про взаємодію, а подібне співробітництво фактично здійснюється лише на підставі засади взаємності.

Окремо слід також звернути увагу на положення ч. 5 ст. 548 КПК України [5] в контексті надсилання відповіді на міжнародні запити (доручення). Законодавець є вельми категоричним в цьому разі та зазначає таке: направлення компетентному органу іноземної держави матеріалів виконання запиту можливе тільки після отримання українською стороною оригіналу запиту. Таке формулювання порядку надання відповіді міжнародні запити (доручення) також сприймається доволі неоднозначно. На цей час в умовах

глобалізованої електронізації майже всіх сфер діяльності держав та надання пріоритету саме електронним та інтернет-засобам зв'язку перед класичними засобами спілкування та взаємодії (враховуючи стандартне листування) надання в законі пріоритетного значення саме класичним засобам зв'язку перед сучасними електронними виглядає дещо застарілим положенням. При цьому сучасні засоби захисту електронної інформації та підтвердження її аутентичності, оригінальності тощо цілком дозволяють обходитися взагалі без «паперової кореспонденції».

На жаль, надання пріоритетного значення сучасним електронним засобам зв'язку перед стандартними та фактично застарілими засобами взаємодії в межах регулювання міждержавних відносин щодо виконання міжнародних запитів (доручень), скоріш за все, досить не скоро знайде своє відображення в межах КПК України. А тому відповідно до ст. 558 КПК України [5] уповноважений орган вимушений чекати «отримання українською стороною оригіналу запиту» з тим, щоб надати відповідь на раніше отриману електронну версію цього ж запиту. Ця категоричність також виглядає досить нелогічною за умов, якщо між державами вже укладено угоду про міждержавне співробітництво в цій сфері. Тим більше, якщо з такою державою вже неодноразово здійснювався подібний «обмін» важливою в кримінальному процесуальному сенсі інформацією, то порядність такої сторони не викликає жодних запитань. Однак, знов таки, законодавець не робить щодо цього ніяких припущень та не передбачає жодної варіативності дій щодо цього.

Не важко спрогнозувати, що банальне затягування видачі іноземній державі процесуально важливої для неї інформації в сфері розслідування транснаціональної злочинності може негативним чином впливати на все розслідування, ставлячи під загрозу його ефективність. При цьому причиною цього може бути банальне очікування уповноваженим органом нашої держави оригіналу запиту задля того, щоб врешті-решт надати іншій стороні важливу кримінальну процесуальну інформацію. На наше переконання, це положення в КПК України потребує відповідного змінення та поповнення його відповідною варіативністю дії уповноваженого органу з наданням пріоритету електронним засобам зв'язку з тим, щоб якомога скоріше реагувати на міжнародні запити та вчасно надавати на них належні відповіді.

Чинну редакцію ч. 5 ст. 558 КПК України [5] щодо взаємодії між державами та реагування на запити (доручення) про міжнародно-правову до-

помогу на території нашої держави та надання відповідної інформації за ними доцільно залишити лише для випадків, коли подібні запити надходять від держав, з якими не укладено угоди про міжнародне співробітництво та які вже порушували засаду взаємності під час взаємодії з питань, пов'язаних з розслідуванням злочинів на міждержавному рівні.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що сфера міждержавної взаємодії щодо розкриття злочинів є вкрай важливим сегментом міждержавних відносин. Це твердження набуває особливої актуальності в умовах глобалізації сучасного світу, що, відповідно, впливає на збільшення показників транснаціональної злочинності. За цих умов оперативна взаємодія між державами щодо протидії та попередження злочинності може стати тим самим важливим форпостом на шляху зростання показників транснаціональної злочинності. Одним з обов'язкових та необхідних факторів ефективної взаємодії між державами виступає належне нормативне визначення подібних міждержавних відносин. Цей аспект без жодних сумнівів стосується й сфери внутрішнього законодавства кожної з держав сторін подібних угод та, відповідно, учасників міждержавних відносин у сфері взаємодії щодо розкриття злочинів. У контексті зазначеного вітчизняний законодавець має оперативно реагувати на зміни в кон'юнктурі розвитку сучасного світу та специфіки міждержавних відносин, які також мають урегулюватися з урахуванням вимог сьогодення, що сприятиме якомога ефективній взаємодії між державами як у сфері протидії та боротьби зі злочинністю загалом, так і в кримінальній процесуальній сфері зокрема щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням запитів (доручень) про міжнародно-правову допомогу на території нашої держави.

Література

1. Смирнов М.І. Сутність і правова природа міжнародного співробітництва держав у сфері кримінального процесу. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. пр.* 2004. № 1. С. 187–196.
2. Карпенко М.І. Міжнародне співробітництво у кримінальному провадженні. *Юридична наука.* 2013. № 8. С. 56–68.
3. Грошевий Ю.М. Кримінальний процес : підручник. Харків : Право, 2013. 824 с.
4. Черноус Ю.М. Правова основа міжнародного співробітництва у розслідуванні злочинів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.* 2010. № 1. С. 217–225.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Голос України.* 2012. № 90–91.

Анотація

Путілова С. А. Процесуальний порядок виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу на території України. – Стаття.

У статті розглянуто окремі аспекти кримінального процесуального порядку виконання запиту про міжнародно-правову допомогу на території України. Розглянуто ключові критерії нормативного врегулювання кримінальної процесуальної процедури виконання запиту про міжнародно-правову допомогу. Наголошено на важливості дотримання збалансованого підходу із дотриманням прав та інтересів людини й громадянина, а також інтересів держави під час вирішення питання щодо виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу. Зосереджено увагу важливості вчасної оптимізації чинних кримінальних процесуальних норм, що регулюють питання у сфері міжнародної взаємодії в межах кримінального провадження. Зроблено висновок, що сфера міждержавної взаємодії щодо розкриття злочинів є вкрай важливим сегментом міждержавних відносин. Це твердження набуває особливої актуальності в умовах глобалізації сучасного світу, що, відповідно, впливає на збільшення показників транснаціональної злочинності. За цих умов оперативна взаємодія між державами щодо протидії та попередженню злочинності може стати тим самим важливим форпостом на шляху зростання показників транснаціональної злочинності. Одним з обов'язкових та необхідних факторів ефективної взаємодії між державами виступає належне нормативне визначення подібних міждержавних відносин. Цей аспект, без жодних сумнівів, стосується й сфери внутрішнього законодавства кожної з держав сторін подібних угод та, відповідно, учасників міждержавних відносин у сфері взаємодії щодо розкриття злочинів. У контексті зазначеного вітчизняний законодавець має оперативно реагувати на зміни в кон'юнктурі розвитку сучасного світу та специфіки міждержавних відносин, які також мають урегулюватися з урахуванням вимог сьогодення, що сприятиме якомога ефективній взаємодії між державами як у сфері протидії та боротьби зі злочинністю загалом, так і в кримінальній процесуальній сфері зокрема щодо вирішення питань, пов'язаних з виконанням запитів (доручень) про міжнародно-правову допомогу на території нашої держави.

Ключові слова: міжнародна взаємодія, запит про міжнародно-правову допомогу, удосконалення законодавства, поліпшення взаємодії між виконавцями запиту про міжнародно-правову допомогу, оптимізація сфери кримінальної процесуальної діяльності з виконання запитів про міжнародно-правову допомогу.

Summary

Putilova S. A. Procedural order of request execution (appointment) on the international and legal assistance in Ukraine. – Article.

The article deals with some aspects of the criminal procedural order for fulfilling the request for international legal assistance in Ukraine. The key criteria for regulating the criminal procedure of the request for international legal assistance are considered. The importance of adhering to a balanced approach with respect for the rights and interests of the individual and the citizen, as well as the interests of the state, is emphasized when deciding on the fulfillment of a request for international legal assistance. The importance of timely optimization of the existing criminal procedural rules governing issues in the sphere of international cooperation within the framework of criminal proceedings is focused. It is concluded that the sphere of interstate cooperation in relation to the disclosure of crimes is an extremely important segment of interstate relations. This statement is of particular relevance in the context of the globalization of the modern world, which accordingly influences the increase in transnational crime rates. Under these conditions, operational interaction between States on combating and preventing crime can become an important outpost for transnational crime. One of the necessary and necessary factors for effective interaction between states is the proper regulatory definition of such interstate relations. This aspect undoubtedly applies to the scope of the domestic legislation of each of the States Parties to such agreements and, accordingly, to the participants of interstate relations in the sphere of cooperation in relation to crime detection. In this context, the domestic legislator should respond promptly to changes in the current world development situation and the specifics of interstate relations, which should also be adjusted to the requirements of today, which will facilitate the most effective interaction between the states, both in the sphere of combating and crime in general, in particular, in the criminal procedural sphere to resolve issues related to the execution of requests (orders) for international legal assistance in the territory of our country.

Key words: international cooperation, request for international legal assistance, improvement of legislation, improvement of interaction between executors of the request for international legal assistance, optimization of the sphere of criminal procedural activity for the execution of requests for international legal assistance.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).466](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).466)

Т. Г. Шутак

orcid.org/0000-0001-5600-8632

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Постановка проблеми. На компетентні вітчизняні органи державної влади та інші відповідні публічні інституції цілком покладається важливий обов'язок із загального забезпечення належного правового врегулювання ключових питань щодо організації, планомірного й системного здійснення транскордонного співробітництва. Лише за такої сталої підтримки з боку держави можливо досягти високих цілей європейської інтеграції нашої країни, налагодження ефективних і довготривалих зв'язків на рівні прикордонних територій.

У кінцевому підсумку локальна взаємодія суб'єктів транскордонного співробітництва на міжнародній арені спроможна допомогти вибудувати глобальні вектори добросусідства у межах України та низки сусідніх країн ЄС. У цьому сенсі застосовний юридичний інструментарій є багатограним. На особливу увагу заслуговує його адміністративно-правовий вираз, що повною мірою відбиває регулювальний вплив суб'єктів публічної адміністрації в зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язання науково-теоретичних і практичних питань щодо особливостей правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва не втрачає своєї актуальності за дії перманентних політичних, соціальних, економічних та інших чинників. Відповідні наукові дослідження почали розвиватися протягом останніх років, зокрема представниками соціально-економічних наук (І.О. Дроненко, М.В. Грузд, Н.І. Луцька, О.О. Носирев, Н.Є. Сілічева та ін.), публічного управління й адміністративного права (К.В. Гегедош, О.П. Гребельник, Є.О. Коваленко, М.М. Рівас, О.М. Руденко, А.Ю. Стрижакова та ін.).

Мета статті – з'ясування сутності та особливостей сучасного стану реалізації та дотримання адміністративно-правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вся глибина й безперервність взаємозв'язку держави в особі системи владних інституцій та громадян реалізується у їхніх правових статусах (від лат. "status" – «положення»). Вказане дає можливість безперешкодно брати участь у соціальних зв'язках, реалізовувати та захищати свої права і свободи, законні інтереси. Такий взаємозв'язок виражає закріплене правове положення фізичних

і юридичних осіб у певній системі суспільних відносин, яке структурно включає правові норми та принципи, що встановлюють цей статус, правосуб'єктність, основні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, правові принципи і правові гарантії, законні інтереси, громадянство або інший конкретний зв'язок чи відношення до держави, юридичну відповідальність.

Питання визначення правового статусу продовжує залишатися дискусійним. У нормативно-правових актах, науковій літературі, джерелах довідкового характеру широкого застосування і визнання набув виключно термін «правовий статус», що відповідає загальним вимогам, які встановлені правилами юридичної техніки. Для цієї категорії притаманні певні обставини, де правовий статус нерозривно пов'язаний з доктриною природного права. Постійно розвиваються уявлення наукової спільноти про зміст основних прав і свобод людини і громадянина [1, с. 19–21].

Загальноприйнятим у теорії права є положення, що правовий статус особи має три вирази. Правовий статус юридично окреслює визначене місце людини у її взаємовідносинах із суспільством та державою. Загальний статус – це правовий статус, який передбачає основні конституційні права та обов'язки громадянина, характеризує загальні та рівні можливості, вихідні позиції всіх тих людей, які є громадянами однієї держави. Спеціальний статус – це правовий статус, що надається окремим групам осіб і громадян. Він охоплює особливі, додаткові права та обов'язки певної групи суб'єктів. Індивідуальний (персональний) статус – це правовий статус, що надається окремій особі чи громадянину правозастосовними актами та характеризує індивідуалізовані юридичні можливості соціального суб'єкта в певній державі [2, с. 277]. Специфіка наведених видів правових статусів полягає у тому, що вони всі можуть як бути притаманні одній людині, так і взаємовиключатися залежно від конкретної ситуації, визначеної правовими нормами. Адміністративно-правовий статус особи є важливою складовою частиною загального правового статусу людини. Він виражає сукупність суб'єктивних прав і обов'язків індивіда у поєднанні з обсягом адміністративної правосуб'єктності та відповідальності.

Окреслене певною мірою стосується також юридичних осіб публічного права, зокрема системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наділених делегованими повноваженнями виконавчо-розпорядчого характеру. Водночас доречно зауважити, що саме вертикаль виконавчої влади є центральним і головним суб'єктом адміністративно-правових відносин, що напряму впливає з їхнього спеціального правового статусу, а також корелюється із законодавчо передбаченою загальною та спеціальною компетенцією у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Систему органів виконавчої влади, форми та методи їхнього функціонування чітко визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України тощо. Діяльність цих суб'єктів має вторинний і підзаконний характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання законодавчих приписів. У процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи державного управління діють юридично-владно, застосовують сукупність правових засобів нормотворчого, оперативного-виконавчого та юрисдикційного характеру. Кожен із них діє від імені держави, має певний правовий статус, виступає носієм повноважень юридично-владного характеру. Органи виконавчої влади наділені оперативною самостійністю, що виражається в їхній компетенції – предметі відання, правах, юридичних обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу.

Законодавством до суб'єктів транскордонного співробітництва віднесено територіальні громади, їхні представницькі органи та об'єднання, місцеві органи виконавчої влади, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами публічної влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої нормативно-правовими актами України та угодами про транскордонне співробітництво [3]. Окреслене має логічний та обґрунтований характер, адже охоплює всі ланки міжнародної співпраці на регіональному рівні, серед яких важливим є населення прикордонних районів і місцеві суб'єкти публічної адміністрації.

Суспільні та приватні інтереси інтенсифікуються через транскордонне співробітництво з територіальними громадами та місцевим самоврядуванням, які прагнуть жити в належних умовах соціального середовища. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах певного населеного пункту, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Вони є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функ-

цій і повноважень, мають правові можливості об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині управлінські органи та обирати сільського, селищного, міського голову [4].

Потужним стимулом розвитку транскордонного співробітництва саме вітчизняних територіальних громад та органів місцевого самоврядування є впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. В означених умовах, з одного боку, адміністративно-правовий статус територіальних громад прописаний в Конституції України та низці відповідних нормативних актів, з іншого – невизначеність основоположних засад розвитку адміністративно-територіального устрою та стратегічного бачення державою активного місця окремих груп населення в процесах формування й здійснення політики за головними спрямуваннями державного будівництва та кінцевої мети адміністративної реформи не дозволяє втілити у життя позитивні аспекти транскордонного співробітництва.

Розуміння публічною адміністрацією певної розмитості та відсутності конкретизації всіх елементів спеціального правового статусу територіальних громад, їхніх представницьких органів та об'єднань зумовило здійснення низки важливих кроків у цій сфері. Були розроблені та систематично впроваджуються у життя ключові положення Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р [5]. Був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Добровільні умови об'єднання не виключають прискіпливої уваги публічної адміністрації в цих питаннях, адже відповідні об'єднані громадські організації набувають іншого спеціального правового статусу, а також зумовлюють виникнення нового суб'єкта транскордонного співробітництва. Для цього впроваджено Методику формування спроможних територіальних громад, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Документом визначено головні умови формування проектних спроможних територіальних громад, порядок розроблення перспективних планів формування територій громад областей (зокрема, Перспективний план формування територій громад Закарпатської області, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 р. № 1391-р.).

Перелік спроможних територіальних громад завжди закріплюється розпорядженням Кабінету Міністрів України з назвою «Про визнання

спроможними об'єднаних територіальних громад», зокрема № 159-р від 14.03.2018 р., № 485-р від 11.07.2018 р., № 836-р від 07.11.2018 р., № 963-р від 16.10.2019 р. Нормативне закріплення прав і свобод територіальних громад, юридичні гарантії їхнього функціонування опосередковано прописані у чинному законодавстві, однак ключовим документом із врегулювання зазначених питань виступає їхній статут.

Основою для набуття адміністративної правоздатності слугує обов'язкове проходження територіальними громадами процедури державної реєстрації статуту. Відповідно до норм Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1150, реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ та міст, зокрема статутів об'єднаних територіальних громад, здійснюється виключно відповідними територіальними органами Міністерства юстиції України, а статуту територіальної громади м. Києва – безпосередньо цим відомством за заявою встановленого зразка [6]. Однак ніхто не позбавляє заявника права оскаржити зазначені дії до вищої за ієрархією інстанції або звернутися з позовом до адміністративного суду.

Усі члени територіальної громади мають низку закріплених у статуті прав, серед яких у контексті організації транскордонного співробітництва на увагу заслуговують такі [7]: включатися до складу консультативно-дорадчих органів при місцевій раді та її виконавчих органах; одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю посадових осіб місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій; брати участь у розподілі частини видатків місцевого бюджету через механізм громадського бюджету; ознайомлюватися з проектами актів органів місцевого самоврядування; оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Юридичні обов'язки територіальних громад передбачають таке: проявляти повагу до гідності кожної людини, традицій, історії, національної або етнічної самобутності різних груп осіб, сприяти забезпеченню рівності інших прав і свобод людини та громадянина, які проживають чи на інших законних підставах перебувають у межах територіальної громади; утримуватися від дискримінації; шанобливо ставитися до традицій, звичаїв територіальної громади, її самобутності, історії та культури; сприяти сталому розвитку територіальної громади та її населених пунктів; шанобливо та ощадливо ставитися до майна, коштів, землі, природних ресурсів територіальної громади, а також об'єктів спільної власності громад; поважати символіку територіальної громади

і використовувати її тільки за призначенням; реалізовувати свої права, свободи та законні інтереси з повагою до прав жителів територіальної громади та інших осіб, які на законних підставах проживають у її межах, до інтересів держави та суспільства.

Територіальні громади є основними ланками місцевого самоврядування, безпосередньо або опосередковано через відповідні структурні ланки здійснюють управління місцевими справами. Водночас специфіка таких об'єднань населення за певними критеріями у значній кількості питань (зокрема, щодо міжнародної взаємодії) здійснюється через сільську, селищну, міську раду, їхні виконавчі органи. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування має певні об'єктивно зумовлені особливості, що впливають з їхньої загальної та спеціальної компетенції: здійснення низки делегованих повноважень з боку територіальних громад; здійснення власних повноважень, прописаних в Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», низці інших законних і підзаконних нормативно-правових актів; здійснення делегованих повноважень з боку органів виконавчої влади.

Погоджуємося з поширеною науковою позицією, що адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування є зовнішнім виразом їхньої діяльності, що складається з цільового блоку (мети, завдань, функцій та принципів діяльності), структурно-організаційного блоку (порядку створення, реорганізації, ліквідації, організаційної побудови, лінійної та функціональної підпорядкованості, порядку взаємодії й координації) та компетенційного блоку (прав, юридичних обов'язків та гарантій функціонування). Цільовий блок розкриває призначення діяльності органу місцевого самоврядування, визначає основні завдання та функції, загальноправові й спеціальні засади функціонування [8, с. 190].

За іншого підходу адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування є правове положення у системі управління справами місцевого значення, що визначається за допомогою закріплення в адміністративному законодавстві мети створення, територіальних меж діяльності кожного органу, взаємовідносин між собою, а також із членами територіальної громади, органами державної влади, юридичними особами та їхніми посадовими особами, завдань, функцій, предметів відання, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності, що дозволяє їм бути повноцінним учасником відповідних відносин. Структурними елементами адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є мета утворення та функціонування,

завдання, функції, повноваження, гарантії діяльності та юридичної відповідальності [9, с. 46].

Питання участі органів місцевого самоврядування на міжнародній арені щодо розв'язання нагальних спільних прикордонних проблем і розвитку соціально-економічної, екологічної, культурної, етнічної, фінансової та інших подібних сфер у сенсі адміністративно-правового забезпечення такої діяльності за останні роки вітчизняними науковцями розглядалися досить нечасто, поверхнево та фрагментарно. Однак важливість для нашої країни зазначених питань, тим паче в сучасних складних обставинах, вимагає активізації відповідних наукових пошуків. Загалом основними суб'єктами транскордонного співробітництва є районні та обласні ради, які представляють більш широко місцеві та регіональні інтереси, акумулюють у значні матеріально-технічні та фінансові ресурси, а також приймають найбільш важливі рішення у цій сфері. Водночас фактично всі органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за виконання міжнародних правових зобов'язань у межах своїх повноважень на конкретній території.

Створення належних і достатніх умов для стійкого здійснення транскордонного співробітництва вимагає від представників місцевого самоврядування у повній мірі застосовувати весь наявний у них юридичний інструментарій публічного управління, який переважно сконцентрований у виконавчих органах місцевих рад (комітети, відділи, управління). Відповідно до чинного законодавства вони є органами, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виконавчі органи рад цілком належать до суб'єктів публічної адміністрації, адміністративно-правовий статус яких включає загальну компетенцію, а також спеціальну (делеговані повноваження від органів державної влади), що зумовлює їхню підконтрольність у цих питаннях.

Особливе місце серед суб'єктів транскордонного співробітництва займають місцеві державні адміністрації, які майже завжди є обов'язковими учасниками відповідних правовідносин. Це зумовлено специфікою їхнього адміністративно-правового статусу, закріпленого першочергово в положеннях Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, місцеві державні адміністрації здійснюють такі дії: забезпечують стійку реалізацію відповідної державної політики на місцевому та регіональному рівнях; виконують сукупність делегованих повноважень від органів місцевого самоврядування; виступають гарантами виконання міжнародних правових зобов'язань.

Районні та обласні державні адміністрації в межах адміністративно-територіальної одиниці забезпечують таке: виконання законодавчих і підзаконних актів; законність та правопорядок, дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян; виконання цільових державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їхнього національно-культурного розвитку; підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, виконання відповідних бюджетів; звіти про виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою і делегованих відповідними радами повноважень [10].

На особливу увагу заслуговують державно-владні повноваження в галузі міжнародних і зовнішньоекономічних відносин. Це такі повноваження: забезпечення виконання зобов'язань за міжнародними договорами України у межах адміністративно-територіальної одиниці; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузях економіки, захисту прав і свобод людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту; укладання договорів з іноземними партнерами про співробітництво; сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці, незалежно від форми власності; сприяння діяльності митних органів та прикордонних служб, створенню умов для їхнього належного функціонування. Отже, державні адміністрації наділені вагомими юридичними інструментами зі створення належних умов організації транскордонного співробітництва.

Висновки. З огляду на викладене вище варто констатувати, що адміністративно-правовий статус суб'єктів транскордонного співробітництва приватного права об'єктивований сукупністю конкретних соціальних чинників і закономірностей. Ці чинники відображають місце індивіда у правовій реальності, визначають роль і місце у взаєминах з державою та суспільством. Адміністративно-правовий статус суб'єктів транскордонного співробітництва виступає ключовим способом закріплення та ефективного реалізації потреб і законних інтересів громадянина. До структури цього правового явища входять такі елементи: 1) права і свободи людини та громадянина, передбачені основоположними міжнародними актами з прав людини, Конституцією України, іншими нормативними актами адміністративно-правового характеру; 2) юридичні обов'язки, що охоплюють потенційну можливість притягнення винної

особи до адміністративної відповідальності за невиконання, недотримання або порушення закону; 3) комплекс адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина, що забезпечують створення належних умов соціального середовища для ефективної реалізації цих суб'єктивних прав, здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності органами публічної влади.

Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації передбачає їхнє правове положення в системі державного управління у адміністративно-політичній сфері, що визначається шляхом закріплення у чинному адміністративному законодавстві мети створення, завдань, функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності. Це дозволяє публічній адміністрації бути учасником адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правовий статус таких відносин включає три блоки структурних елементів, де цільовий блок містить у собі призначення діяльності владного органу, його головні та додаткові завдання й функції.

Література

1. Макачук В.В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 18–22.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ю.А. Іванов та ін. ; за заг. ред. Л.М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.
3. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-р>.
6. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-п>.
7. Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади, затверджені Наказом Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <http://new.minregion.gov.ua>.
8. Даниленко А.П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 187–190.
9. Кириченко Ю.М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. Вип. 7. Ч. 2. 2018. С. 41–47.
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

Анотація

Шутак Т. Г. Адміністративно-правовий статус суб'єктів транскордонного співробітництва. – Стаття.

У статті відповідно до положень чинного вітчизняного законодавства розкрито структуру й ключові особливості реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва. Окреслено головні умови та підстави взаємодії територіальних громад з місцевими органами публічної адміністрації у цій сфері. Визначено та охарактеризовано адміністративно-правовий статус відповідних фізичних і юридичних осіб публічного та приватного права, що виражає сукупність прав і юридичних обов'язків у поєднанні з обсягом адміністративної правосуб'єктності та відповідальності. З'ясовано, що територіальні громади є основними ланками місцевого самоврядування, які безпосередньо або опосередковано через відповідні структурні ланки здійснюють управління місцевими справами. До структури адміністративно-правового статусу суб'єктів транскордонного співробітництва входять такі елементи: 1) права і свободи людини та громадянина, передбачені основоположними міжнародними актами з прав людини, Конституцією України, іншими нормативними актами адміністративно-правового характеру; 2) юридичні обов'язки, що охоплюють потенційну можливість притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за невиконання, недотримання або порушення закону; 3) комплекс адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина, що забезпечують створення належних умов соціального середовища для ефективної реалізації цих суб'єктивних прав, здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності органами публічної влади. Розкрито специфіку адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, які мають статус суб'єктів транскордонного співробітництва. Цей статус передбачає правове положення останніх в системі публічного управління у адміністративно-політичній сфері і визначається шляхом закріплення в адміністративному законодавстві мети створення, завдань, функцій, повноважень, гарантій діяльності та відповідальності. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус районних і обласних державних адміністрацій включає три блоки структурних елементів, зокрема цільовий блок, структурно-організаційний блок, компетентнісний блок.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи публічної адміністрації, права і свободи, суб'єкти транскордонного співробітництва, територіальні громади.

Summary

Shutak T. H. Administrative legal status of subjects of transfrontal collaboration. – Article.

In the article in accordance with positions of current home legislation a structure and key features of realization of administrative legal status of subjects of transfrontal collaboration are exposed. Main terms and grounds of co-operation of territorial communities are outlined with the local organs of public administration in the field of it. Certainly and administrative legal status of corresponding physical and legal persons of public and private law that expresses totality of

rights and legal duties in combination with the volume of administrative legal personality and is described. It has been found out that territorial communities are the main link of local self-government, which directly or indirectly through relevant structural units manage local affairs. The structure of the administrative and legal status of the subjects of cross-border cooperation includes the following elements: 1) human and citizen's rights and freedoms, envisaged by the basic international human rights instruments, the Constitution of Ukraine, other regulatory legal acts; 2) legal obligations that cover the potential for prosecution of a guilty person for non-compliance, non-compliance or violation; 3) a complex of administrative and legal guarantees of human and citizen's rights and freedoms, which ensure the creation of proper conditions for the social environment for the effective

realization of these subjective rights, the exercise of law-making and enforcement activities by public authorities. The specific of administrative legal status of organs of public administration, that have status of subjects of transfrontal collaboration, is exposed. He envisages legal position of the last in the system of public management in administrative to the political sphere, it is determined by fixing in the administrative legislation of aim of creation, tasks, functions, plenary powers, guarantees of activity and responsibility. Reasonably, that administrative legal status of district and regional state administrations includes three blocks of structural elements, in particular destination block, structural organizational block, competence block.

Key words: administrative legal status, organs of public administration, right and freedom, subjects of transfrontal collaboration, territorial communities.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| В. В. Безусий | |
| Форми соціального захисту державних службовців в Україні | 3 |
| М. Є. Гайдар | |
| Принципи місцевого самоврядування | |
| в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні | 8 |
| Т. В. Коваль | |
| Правове регулювання діяльності уповноважених Президента України..... | 14 |
| Ю. С. Кононенко, С. В. Джолос | |
| Державна влада як різновид політичної влади | 18 |
| Н. С. Панова | |
| Забезпечення службової дисципліни в державній службі | 24 |
| Я. Я. Сташків | |
| Принципи діяльності служби дільничних офіцерів поліції | |
| та їх профілактична спрямованість | 30 |
| С. С. Теленик | |
| Система суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури | 36 |
| С. М. Терницький | |
| До проблеми визначення сутності поняття | |
| «принципи проведення конкурсу на державну службу» | 45 |

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| П. Д. Гуйван | |
| Законність правозастосовних вердиктів | |
| як основоположний принцип справедливого судочинства..... | 49 |
| А. В. Іванов | |
| Сутність та ознаки інформаційно-правового забезпечення | |
| господарських процесуальних відносин в Україні | 53 |
| Д. Ф. Кононенко | |
| Санкційні і форс-мажорні застереження | |
| в договірних умовах та їх інтерпретація..... | 60 |
| Л. В. Мамчур, М. О. Мельніков | |
| Висновок як процесуальна форма використання фахових знань | |
| експерта з питань права в цивільному процесі України | 66 |
| С. В. Масловський | |
| Повноваження господарського суду першої інстанції | |
| в умовах реформування законодавства: порівняльний аналіз | 70 |
| М. О. Ніколенко | |
| Господарсько-правова природа корпоративного договору | |
| як засобу регулювання корпоративних відносин | 75 |

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Я. В. Греца Можливість застосування правової позиції Верховного Суду як джерела права в контексті податкового планування | 80 |
| О. С. Доценко Принципи адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності | 84 |
| Л. В. Дундич Генезис кримінальної відповідальності за службову недбалість | 91 |
| І. Л. Желтобрюх Зарубіжний досвід застосування заходів процесуального примусу в адміністративному судочинстві | 96 |
| В. А. Капличний Недоліки Закону України «Про фізичну культуру і спорт» | 103 |
| Л. О. Кожура Імплементация міжнародних норм щодо захисту прав і свобод дітей у національне законодавство | 108 |
| К. В. Кравченко До питання діджиталізації інституту апеляційного провадження | 112 |
| О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна Адміністративно-правове регулювання торгово-економічних відносин України та Чорногорії | 116 |
| Б. О. Логвиненко До питання про відповідність медичної реформи в Україні дванадцяти принципам організації охорони здоров'я | 120 |
| О. О. Мамалуй Підстави виникнення, зміни та припинення податкових відносин | 124 |
| В. А. Миколаєць Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення | 129 |
| О. А. Моргунов Функції публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні за сучасних умов | 136 |
| Д. Г. Мулявка Гарантії здійснення недержавної охоронної та приватної детективної діяльності: адміністративно-правовий аспект | 141 |
| Р. М. Opatsky Bulling and its neighborhood: a comparative aspect | 144 |
| В. В. Пацкан Відносини Рахункової палати з Верховною Радою України та її комітетами | 148 |
| В. М. Прасюк Принципи державного фінансового контролю: загальна характеристика | 155 |
| О. В. Рафальська Інститут множинності в європейській практиці як новий для українського законодавства | 161 |
| Н. П. Свиридюк Україна та країни Балканського регіону: адміністративно-правове регулювання у сфері економічних відносин | 165 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| О. Л. Сіделковський | |
| Комунальні та відомчі медичні заклади в системі єдиного медичного простору: невирішені проблеми адміністративно-правового регулювання | 169 |
| А. В. Сіра | |
| Роль та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. у встановленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері земельних відносин | 173 |
| О. Г. Стрельченко | |
| Нормативно-правове регулювання міжнародної економічної взаємодії України та Чорногорії | 177 |
| В. В. Стукаленко | |
| Правові підстави притягнення до адміністративної відповідальності у сфері створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими можливостями: будівельні норми | 182 |
| О. О. Таможня | |
| Зарубіжний досвід щодо адміністративно-юрисдикційних проваджень прокуратури | 186 |
| О. А. Шевцов | |
| Історичні передумови формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні | 190 |
| А. В. Шевченко | |
| Правовий статус працівників апарату суду | 198 |

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| У. З. Коруц | |
| Правове забезпечення заборони пропаганди війни: досвід республік Молдови та Грузії | 203 |
| С. А. Путілова | |
| Процесуальний порядок виконання запиту (доручення) про міжнародно-правову допомогу на території України | 207 |
| Т. Г. Шутак | |
| Адміністративно-правовий статус суб'єктів транскордонного співробітництва | 212 |

CONTENTS

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Bezusy V. V. | 3 |
| Forms of social protection of civil servants in Ukraine..... | |
| Gaydar M. Ye. | 8 |
| Principles of local self-government in the process of integration of territorial communities in Ukraine..... | |
| Koval T. V. | 14 |
| Legal regulation of the Ukrainian Presidential Commissioners activity | |
| Kononenko Y. S., Dzholos S. V. | 18 |
| State authority as a type of political power | |
| Panova N. S. | 24 |
| Provision of official discipline in the civil service | |
| Stashkiv Ya. Ya. | 30 |
| The principles of activities of district police officers and their preventive focus | |
| Telenyk S. S. | 36 |
| Critical infrastructure protection subject system | |
| Ternytskyi S. M. | 45 |
| On the problem of definition of the concept “principles of holding a competition for the civil service post” | |

CIVIL LAW AND PROCESS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Guyvan P. D. | 49 |
| The legality of enforceable verdicts as a fundamental principle of fair trial..... | |
| Ivanov A. V. | 53 |
| The essence and features of information and legal support of economic procedural relations in Ukraine | |
| Kononenko D. F. | 60 |
| Sanction and force majeure clauses in contractual terms and their interpretation | |
| Mamchur L. V., Melnikov M. O. | 66 |
| Conclusion as a procedural form of the use of professional knowledge of an expert on legal issues in a civil process in Ukraine | |
| Maslowskyi S. V. | 70 |
| The authority of the economic court of first instance in the conditions of reforming legislation: a comparative analysis | |
| Nikolenko M. O. | 75 |
| The economic and legal nature of the corporate agreement as a mean of corporate relations regulation | |

**ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS;
FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

| | | |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Hretsa Ya. V.</i> | Possibility of application of the Supreme Court's legal position as a source of law in the context of tax planning | 80 |
| <i>Dotsenko O. S.</i> | Principles of the administrative and legal mechanisms of the organized crime prevention | 84 |
| <i>Dundysh L. V.</i> | The genesis of the criminal responsibility for the neglect of duty | 91 |
| <i>Zheltobriukh I. L.</i> | Foreign experience as to imposing procedural sanctions on parties in administrative proceedings | 96 |
| <i>Kaplychnyi V. A.</i> | The Disadvantages of the Law of Ukraine "On Physical Culture and Sports" | 103 |
| <i>Kozhura L. O.</i> | Implementation of international norms for the protection of the rights and freedoms of children in national legislation | 108 |
| <i>Kravchenko K. V.</i> | On the question of the digitization of the institute of appeal proceedings | 112 |
| <i>Kuzmenko O. V., Chorna V. G.</i> | Administrative and legal regulation of trade and economic relations of Ukraine and Montenegro | 116 |
| <i>Lohvynenko B. A.</i> | To the question of the relevance of medical reform in Ukraine to the twelve principles of health care organization..... | 120 |
| <i>Mamalui O. O.</i> | The grounds for occurrence, change and termination of tax relations..... | 124 |
| <i>Nikolayets V. A.</i> | Model and typical cases in administrative justice in the context of European integration of Ukraine: directions for borrowing | 129 |
| <i>Morhunov O. A.</i> | Functions of public administration in physical culture and sports in Ukraine in the current context..... | 136 |
| <i>Mulyavka D. G.</i> | Guarantees for the implementation of private security and private detective activities: administrative and legal aspects | 141 |
| <i>Opatsky R. M.</i> | Bulling and related concepts: a comparative aspect | 144 |
| <i>Patskan V. V.</i> | Relations of the Accounting Chamber with the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees. | 148 |
| <i>Prasiuk V. M.</i> | Principles of state financial control: general characteristics | 155 |
| <i>Rafalska O. V.</i> | Institute of plurality in European practice as a new to Ukrainian legislation | 161 |
| <i>Svyrydiuk N. P.</i> | Ukraine and the countries of the Balkan region: administrative and legal regulation in the sphere of economic relations..... | 165 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Sidelkovsky O. L.</i> | |
| Communal and departmental medical facilities in the single medical space system: unresolved problems of administrative and legal regulation..... | 169 |
| <i>Sira A. V.</i> | |
| The part and importance of the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of 5 October 1995 in establishing an institute for administrative liability for offenses related to corruption in land relations..... | 173 |
| <i>Strelchenko O. G.</i> | |
| Legal regulation of international economic cooperation between Ukraine and Montenegro | 177 |
| <i>Stukalenko V. V.</i> | |
| Legal grounds for taking administrative responsibility in the field of creating an unimpeded living environment for persons with disabilities: building codes | 182 |
| <i>Tamozhnia O. O.</i> | |
| Foreign experience in administrative and jurisdictional proceedings of the prosecutor’s office..... | 186 |
| <i>Shevtsov O. A.</i> | |
| Historical prerequisites for the formation of capable united territorial communities in Ukraine | 190 |
| <i>Shevchenko A. V.</i> | |
| The legal status of the court apparatus staff | 198 |

INTERNATIONAL LAW

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Koruts U. Z.</i> | |
| Legal provisions for the prohibition of the propaganda of war: the experience of the Republic of Moldova and Georgia..... | 203 |
| <i>Putilova S. A.</i> | |
| Procedural order of request execution (appointment) on the international and legal assistance in Ukraine | 207 |
| <i>Shutak T. H.</i> | |
| Administrative legal status of subjects of transfrontal collaboration | 212 |

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 4(29)

Том 2

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – Н. Кузнецова

Підписано до друку 29.07.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 27,03, ум.-друк. арк. 26.04.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0420/105.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а. Тел. (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua