

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(27)

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» 26.03.2019 р. (протокол № 6)

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

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 351:342.56(477)

Л. Д. Романадзе
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права та процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРИМИРЕННЯ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ У ДОРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД

Постановка проблеми. Протягом останніх років в Україні триває реформа судоустрою та судочинства, багато уваги з боку законодавця та суспільства приділяється популяризації та становленню альтернативних позасудових мирних методів вирішення спорів, особливо увага юристів, психологів, соціологів, філософів, як науковців так і практиків, прикута до розвитку інституту медіації. Форми, моделі та види медіації, які докладно висвітлюються, здебільшого подаються з огляду на іноземний досвід впровадження, що є цілком обґрунтованим, адже використання чужого досвіду зазвичай є доволі ефективним.

Тим не менш, примирні процедури у різних формах їх втілення були постійно присутні на кожному етапі становлення українського суспільства, тому історико-правовий досвід позасудового вирішення спорів потребує ґрунтового осмислення та уваги як частина національного культурного надбання. У результаті мають бути розроблені теоретико-правові основи для сучасного етапу розвитку альтернативних методів вирішення спорів, насамперед, медіації, якій на даний час приділяється найбільша увага як з боку законодавця так і суспільства.

Стан дослідження. Проблематика становлення примирних процедур та методів вирішення спорів достатньо широко вивчалася українськими та російськими дослідниками, які, привертаючи увагу до тих чи інших аспектів генези медіації та інших примирних процедур, висвітлювали передумови сучасного стану мирного позасудового вирішення спорів в Україні, зокрема, Т.Шинкар, І. Ясиновський, Т.Подковенко, Д.Давиденко, А.Мордовцев, О.Спектор. Водночас, наявним дослідженням бракує висвітлення ролі примирних процедур у становленні суспільства та обґрунтування витоків таких процедур та формування їх осмислення у свідомості українського нації.

Саме тому **метою статті** є подальша теоретична розробка історико-правового досвіду становлення примирних процедур на території сучасної України у дорадянський період.

Виклад основного матеріалу. Становлення будь-яких правових інститутів обумовлюється впливом багатьох факторів, адже «розвиток права (а відповідно і його основного елемента – правового інституту) обумовлюється, з одного боку, вільною людською діяльністю, а з іншого, – сукупністю історичних умов, серед яких доводиться діяти особистості» [1, с. 88-89]. М. Хаустова [2] зауважує, що самотність національної правової системи України обумовили певні історичні обставини:

1. Зв'язок з Руською Правдою.
2. Вплив польсько-литовського періоду, зокрема, дослідниця відмічає, що середньовічна українська правова система характеризується змаганням східної та західної традиції права: спочатку на підґрунті звичаєвого права Київської Русі перевагу мала східна традиція, однак у період створення Статутів Великого князівства Литовського на перший план виходить західна традиція.
3. Дія Магдебурзького права на території України (XIII–XVIII ст.).
4. Правова система України – Гетьманщина (Війська Запорізького) XVI–XVIII ст
5. Перебування українських земель протягом XIX–XX ст. у складі різних державних утворень (Російська імперія, Австро-Угорщина, Польща, Чехословаччина та ін.), завдяки чому українська правова система відчуває вплив різних правових традицій і різних правових систем.

6. Понад 70 років історії Радянської України
Відзначимо, що на даний час розвиток національної правової системи визначається євроінтеграційним вектором та запозиченням іноземного досвіду регулювання правовідносин, що, серед іншого проявляється із реформування судової системи, імплементації нових механізмів вирішення спорів тощо.

Аналіз еволюції примирних процедур для нашого дослідження видається безумовно важливим, адже обґрунтування доцільності будь-яких нововведень неможливе без розуміння історичних особливостей та чинників впливу на формування як менталітету суспільства, так і традицій правового регулювання та правозастосування.

Історико-правова реальність – це об'єкт історичної та юридичної науки, що виник у результаті звернення сучасних дослідників до різних подій, процесів та інститутів у національній соціально-правовій та державній сфері, пов'язаних із особливостями загальної та правової культури конкретного народу, структурними та змістовними метаморфозами правової системи, еволюції її компонентів [3].

Доволі визнаним є триступеневий підхід с. Сміт та Дж. Мартінез [4] до розробки системи вирішення спорів:

1) Історичний аналіз системи вирішення спорів для розуміння її еволюції, функціонування та чинників впливу;

2) Вироблення рекомендацій щодо найкращого порядку створення (перетворення) системи вирішення спорів;

3) створення (перетворення) системи вирішення спорів.

Саме тому для грамотного впровадження альтернативних методів вирішення спорів необхідно дослідити генезу примирних процедур, форм та методів вирішення конфліктів та спорів на території України. Тим не менш, незважаючи на те, що історичний огляд не є основною метою нашого дослідження, ми не можемо обмежити його виключно аналізом становлення механізмів вирішення спорів виключно в межах історії української держави, адже, як ми зазначали вище, перебування території України під впливом різних держав впродовж століть справляло відповідний вплив на формування правової системи та менталітету суспільства, по-друге, ми не можемо вивчати національний досвід «без загально цивілізаційного та правокультурного континіуму, не використовуючи евристичні можливості порівняльно-правового методу» [3]. Більше того, медіація та інші примирні процедури в Україні запроваджуються з урахування та основи іноземного досвіду, тому вивчення історико-правових особливостей становлення медіації за кордоном також становить науковий та практичний інтерес.

Існує позиція, що примирні процедури та умови мирових угод стали основою виникнення права, зокрема, Е. Аннерс стверджував, що «на основі вирішення нескінченної безлічі конфліктних ситуацій самого різного характеру виникла ціла система правових норм. Від покоління до покоління вона продовжувала вдосконалюватися у традиційній для тих часів усній формі та, в кінці кінців, почала оформлюватися у письмовому виді, а потім, напевно, закріплюватися у формі законодавства» [5].

Погроза відплатою. Д. Давиденко справедливо зазначає, що в основі сучасних примирних механізмів лежать ідеї, сформовані у людському суспільстві ще в первісний період [6], а звичаєва норма про відплату за нанесену шкоду чи образу

у якості захисного регулятивного механізму сформувалася ще на тому етапі розвитку людської цивілізації. Виходячи з теорії еволюції та принципу природного відбору, можна припустити, що першим способом вирішення спорів, який свідомо чи несвідомо використовувала людина, було силове протистояння.

Уникати силового протистояння, піклуватися за своє життя та добробут свого роду і племені також було природним бажанням людини, саме тому з'являлися важелі забезпечення миру, утримання від насильства. Звичай кровної помсти першочергово виступав основним способом підтримки миру між людьми [7], адже саме він утримував від нанесення шкоди, особистої чи матеріальної, здійснення злочинів. Погроза кровної помсти виступала мотивом утримання від протиправних дій, при цьому усвідомлення того, що силове протистояння призводить здебільшого до ескалації конфлікту, поступового знищення ворогуючих сторін сприяло вже формуванню традицій застосування процедур примирення у тому чи іншому виді як механізмів самозахисту та саморегуляції. Кровна помста, за результатами численних досліджень, до її витіснення державним правосуддям, залишалася одним з багатьох варіантів вирішення конфлікту, поряд з переговорами, компенсації шкоди та примиренням.

Рівна відплата. Важливим етапом еволюції людського суспільства дослідниками історії права визнається принцип таліону – принцип рівної відплати за шкоду, що витікає із ідеї взаємності як основи людського спілкування. Водночас, застосування цього принципу обтяжувалося необхідністю визначення у кожному окремому спорі розміру такої «рівної відплати», що і стало предметом переговорів [6].

Цілком погоджуємося із Д. Давиденко, що здатність людей домовлятися, як вирішити конфлікт, зіграла вирішальну роль у формуванні людського суспільства та людського способу існування. Виникнення примирення як способу вирішення кримінальних конфліктів саме в найдавніші часи, коли слабка та недооформлена держава не могла проникати та регулювати всі сфери суспільних відносин, свідчить про природне його походження [8].

Переговори про компенсацію та примирення стали наступним кроком еволюції суспільства, розвитку ідеї взаємності, що у разі заподіяння шкоди можливо домовитися про компенсацію. Для сприяння відмови чи обмеження сфери застосування кровної помсти різними суспільствами вироблялися спеціальні обряди примирення, купні мирові угоди тощо.

Дуже влучним є твердження Д. Давиденка, що «здатність людей домовлятися про те, як вирішити конфлікт, зіграла вирішальну роль у форму-

ванні людського суспільства та людського способу буття. Вміння домовлятися і стало умовою виживання людини, становлення його свідомості та виділило її із світу живої природи».

Формування інституту примирювачів. Необхідністю до залучення третьої нейтральної сторони для вирішення конфліктів було бажання вижити (окремих людей чи групи, первісних племен), а застосування методів примирення з боку жерців чи вождів, які зупиняли вбивства та насилля, що загрожували їх племені у західній юридичній антропології називається переходом від двоїчних до троїчних процедур в системі правового регулювання [3]. Примирювачами зазвичай виступали старійшини, вожді, жерці, які поновлювали мирні відносини та поновлювали справедливість на основі свого авторитету та особистісних якостей. У багатьох суспільствах посередник – примірювач виступав сакральною фігурою та користувався у суспільстві особливим авторитетом [6].

Правосуддя. На певному етапі історії общинного устрою виникла ідея правосуддя, орієнтованого на встановлення справедливості, при цьому головною метою архаїчного правосуддя було саме примирення сторін, адже «суд чи суддя не намагається встановити максимально можливу компенсацію шкоди чи болісне покарання для винного, а прагне перш за все до задоволення потерпілого таким чином, щоб він знову зміг встановити добрі відносини з винним» [9].

Проведене узагальнення генези механізмів вирішення конфліктів у первісному суспільстві свідчить, що ідея примирення та застосування примирних процедур сформувалася ще на тому етапі формування людської цивілізації, тому ми можемо припустити, що примирення є притаманним людській натурі, менталітету та суспільству, а завдання сучасного суспільства полягає в удосконаленні механізмів примирних процедур для конструктивного вирішення конфліктів та підтримання притаманній людині культури мирного вирішення конфліктів.

Людство, ще на етапі первісного строю, шукало співвідношення трьох основних форм вирішення конфліктів та спорів: насильницької (з позицій сили), судової (з позицій права) та примирної (з позицій інтересів), і далі ми спрямуємо увагу нашого дослідження на формуванні примирних процедур серед слов'янських народів, щоб прослідкувати формування культури та традицій вирішення спорів українською нацією.

Перші згадки про застосування примирних процедур при вирішенні спорів та конфліктів у слов'янських народів відносяться до VI ст. н.е., коли в регулюванні суспільних відносин з'являється нове начало, яке проявилось у розумінні необхідності встановлювати перемир'я, а у подальшому процедура урегулювання спорів та кон-

фліктів із застосуванням примирних процедур стала джерелом давнього обряду слов'ян – «побратимства» та перетворилася на один із способів обмеження кровної помсти [8].

У Давній Русі широко використовувалися мирові угоди – «полюбовні казки», згідно яких одна із сторін за взаємною згодою брала на себе зобов'язання виконати певні умови (сплатити борг, винагородити іншу за сторону за заподіяння образи, не заподіювати образ у майбутньому тощо) [10].

Примирні процедури, передбачені Руською Правдою, зводяться до:

– механізму, який передбачав, що потерпілий чи його родичі могли обирати між помстою чи відмовою від помсти, отриманням платежу за заподіяну шкоду (тобто, і елементи кровної помсти, і принципу талону);

– наявності медіаторів – судей, які брали участь при визначенні «головнічства» (компенсації шкоди родичам загиблого)

Псковська судна грамота прямо передбачала можливість примирення сторін – за умови прощення з боку потерпілого винний звільнявся від покарання [11].

В XI ст. ідея примирення знайшла своє втілення у «Слові про закон та благодать» київського митрополита Іларіона при обґрунтуванні ролі князя у примиренні своїх підданих як головного посередника виникаючих конфліктів [12]. Згодом таку ідею підтримав автор «Повести временных лет» монах Нестор, засуджуючи князівські міжусобиці, що послаблювали Русь перед зовнішнім ворогом, послідовно відстоював важливість примирення політичної еліти того часу як способу збереження державності. Також доречно згадати, що Нестор описував роль старійшин, які виконували не тільки роль суддів, але й примірювачів.

Дослідники історії держави та права одноставно висловлюють думку, що суспільне правосуддя, у тому числі залучення суддів-посередників передувало державному судочинству [5; 13; 14].

Достатньо характерним видається твердження, що політична роздробленість Давньої Русі, тобто, послаблення великокнязівської влади (а саме князь вважався головним посередником у правових конфліктах та спорах), призвела до розвитку примирних процедур при вирішенні правових конфліктів [13]. Така парадигма залишилася сталою і для подальших етапів розвитку суспільства, адже при неможливості держави забезпечити ефективний та справедливий суд, сторони спору шукають інші методи вирішення спорів.

Для предмету та мети нашого дослідження важливим є аналіз такого виду вирішення спорів як мировий ряд, який застосовувався у Новгородській Республіці в XI-XV ст. Мировий ряд був окремою процедурою вирішення спорів, яка відрізнялася від третейського суду, переговорів

та посередництва. Мирова угода, укладена в результаті мирового ряду, мало обов'язкову силу та не могло бути переглянутим у судовому порядку [15]. Історичні документи свідчать, що ця процедура застосовувалася як правило серед купців та була важливою складовою національної культури мирного урегулювання спорів. Водночас, така процедура не була прообразом саме медіації, адже «рядці» (треті особи, які залучалися до процедури) не були нейтральними посередниками, їх функція полягала у тому, щоб домовитися між собою про умови вирішення спору.

Інститут мирової угоди також був закріплений у Статуті Великого князівства Литовського 1588 р., що слугувало подальшому укріпленню такої форми вирішення спорів.

У 1775 р. Указом Катерини Великої було засновано совісний суд для розгляду цивільних справ в порядку примирної процедури. Цей суд не вирішував справ без згоди сторін: він лише переконував їх до завершення справи по совісті [16].

Найбільш широкого поширення в Росії примирні процедури набули саме серед селян, зокрема, процедури вирішення конфліктів у волосному суді й у неофіційних судах (суді старійшин, суді сусідів, громади: братньому суді) ґрунтувалися саме на посередництві та примиренні. О.Брижинській наводив такий приклад здійснення общинного правосуддя періоду XIX-початку XX ст.: «Старійшини вирішують земельну суперечку між двома селянами. У результаті ухвалене рішення: «А – прав, Б – не прав. Тому А одержить дві третини, а Б – одну третину земельної ділянки». Молодий адвокат, завданням якого було розібратися в общинному правосудді, зауважує: «Якщо А прав, то він повинен одержати всю землю, а якщо ні, то він взагалі не може одержати цю землю. Як можна приймати таке рішення як ваше?». Старійшина йому пояснює, що: «Земля – це тільки земля, а їм жити в одному селі до кінця свого життя» [17]. У цьому прикладі ми можемо побачити демонстрацію важливості збереження дружніх відносин, що є однією із складових цінностей та цілей інституту примирення.

У XIX столітті до цивільного процесуального законодавства Російської імперії були внесені зміни щодо звуження сфери застосування примирних процедур, зокрема, примирення не застосовувалося в апеляційній інстанції; між сторонами: не схильними до мирової угоди; у справах, які не можуть бути припинені миром; у справах, що вимагають швидкого вирішення [18].

Також характерним для того періоду було запозичене із французької правової традиції правило обов'язку судді щодо примирення сторін, водночас, неприпустимим вважалося примушення сторін до мирової угоди, оскільки примус суперечлив добровільному характеру примирливих процедур і компрометував інститут мирової угоди.

Окремо у нашому дослідженні ми хотіли б висвітлити особливості функціонування комерційних судів Російської імперії, тим паче, перший комерційний (торговий) суд було створено на початку XIX ст. в місті Одеса за ініціативи герцога Рішельє у рамках перетворення міста на крупний торговельно-економічний центр. Комерційні суди були орієнтовані на проведення примирних процедур між учасниками торговельного обороту, адже процес відбувався у формі примирного розгляду із переважним застосуванням норм звичаєвого права, тим не менш, організація та діяльність комерційних судів суворо регламентувалася процесуальним законодавством та виступала предметом ведення держави в особі Сенату [19].

У той же період часу торговельні спори із застосуванням примирних процедур розглядалися і за участю третейських судів, історія створення яких сягає 12 ст., водночас історичні документи свідчать про низьку ефективність та велику кількість нарікань на їх діяльність у сфері комерційного правосуддя (у тому числі, через недотримання третейськими суддями принципу неупередженості та нейтральності) [20].

Іншою доволі затребуваною формою вирішення комерційних спорів тогочасної Російської імперії була медіація – приватна (із використанням приватної особи – посередника (медіатора), який діяв у відповідності до норм звичаєвого права; та державно-судова – згідно параграфу 200 глави 5 Статуту судочинства торгового, коли сторони торговельного спору, що перебував на розгляді комерційного суду, із його складу обирали медіатора [21]

Висновки. Аналіз дорадянського періоду становлення механізмів вирішення спорів свідчить, що примирні процедури на території сучасної України здавна були притаманними суспільству та втілюватися у різні форми, які відповідали потребам часу, суб'єктному складу учасників спору та суті спору. При цьому важливим є те, що генеза становлення примирних процедур достатньо чітко прослідковується як щодо публічних, міждержавних спорів, так і щодо приватних. Необхідно також звернути увагу на те, що умови мирових угод за дотримання певних умов визнавалися правом. На території сучасної України існували різні інститути примирення – совісні, мирові, третейські, волосні, комерційні суди, посередницькі комісії, а держава і право заохочували примирні процедури.

Література

1. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. с. Пб.: Лань, 1998. 589 с.
2. Хаустова М.Г. Правова система України: особливості становлення та сутнісні риси. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2011. № 21. С. 65-75
3. Мордовцев А.Ю. Медиация в истории российской государственности: юридико-конфликтоло-

гический аспект. История государства и права. 2013. № 24. С. 29–35.

4. Stephanie Smith & Janet Martinez, An Analytic Framework for Dispute System Design, 14 HARV. NEGOT. L. REV. 123, 124 (2009).

5. Аннерс Э. История европейского права М., 1994. С. 814.

6. Давыденко Д.Л. С чего начинался мир: урегулирование споров в первобытном обществе. Третейский Суд, 2012. № 1. С. 166–175.

7. Исаев М.А. Лекции по истории русского права и государства. Вып. 1 Лекции I-V. М., 1996. С. 706

8. Рубинштейн Е.А. Нормативное регулирование института прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь. 2004. С. 120

9. Подгурецкий О. Очерк социологии права. М., 1974. С. 103.

10. Скоробогатый П. Мировые сделки в волостном суде: Июль // Юридический вестник: Июль. Издание Московского Юридического Общества. М.: Тип. А.И. Мамонтова и Ко, 1881, № 7. С. 418–433.

11. Российское законодательство X-XX веков: в 9 т./ Под общей редакцией О.И. Чистякова. М., 1984–1994. Т. 1.

12. Молдован А.М. «Слово о законе и благодати» Илариона. Киев. 1984. С. 124.

13. Вицын А.И. Третейский суд по русскому праву: Историко-догматическое рассуждение. М., 1856.

14. Дювернуа Н.Л. Источники права и суд в Древней Руси: опыты по истории русского гражданского права. СПб., 2004. С. 376.

15. Давыденко Д.Л. Примирительные процедуры в российской правовой культуре: мировой ряд – особый способ урегулирования споров в Новгородской республике в XI-XV вв. Третейский суд, 2011, № 3, С. 157–169.

16. Давыденко Д.Л. Традиции примирительных процедур в России // Третейский суд. 2003. № 1. С. 113–119.

17. Давыденко Д.Л. Традиции примирительных процедур в России // Третейский суд. 2003. № 1. С. 113–119.

18. Кузьмина М.Н., Петрова И.В. Альтернативные формы разрешения правовых конфликтов. Невиномысск, 2000. С. 154.

19. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. 4: Торговый процесс. Конкурсный процесс. М., 2003. С. 40-91.

20. Яковлев В.Ф., Семигин Г.Ю. Экономическое (коммерческое) правосудие в России в 4 т., Т. 1. Зарождение и развитие коммерческого правосудия (XI–XIX вв.). М., 2004. С. 10.

21. Лисицын В.В. Коммерческие суды Российской империи – центры медиации и права при разрешении торговых споров. 200 років господарського судочинства в Україні, 2009. С. 169-181.

Анотація

Романадзе Л. Д. Становлення інституту примирення на території сучасної України у дорадянський період. – Стаття.

Протягом останніх років в Україні триває реформа судоустрою та судочинства, багато уваги з боку законодавця та суспільства приділяється популяризації та становленню альтернативних позасудових мирних методів вирішення спорів, особливо увага юристів, психологів, соціологів, філософів, як науковців так і практиків, прикута до розвитку інституту медіації. Форми, моделі та види медіації, які докладно висвітлюються, здебільшого подаються з огляду на іноземний

досвід впровадження, що є цілком обґрунтованим, адже використання чужого досвіду зазвичай є доволі ефективним.

Тим не менш, примирні процедури у різних формах їх втілення були постійно присутні на кожному етапі становлення українського суспільства, тому історико-правовий досвід позасудового вирішення спорів потребує ґрунтовного осмислення та уваги як частина національного культурного надбання. У результаті мають бути розроблені теоретико-правові основи для сучасного етапу розвитку альтернативних методів вирішення спорів, насамперед, медіації, якій на даний час приділяється найбільша увага як з боку законодавця так і суспільства.

Проведене узагальнення генези механізмів вирішення конфліктів у первісному суспільстві свідчить, що ідея примирення та застосування примирних процедур сформувалася ще на тому етапі формування людської цивілізації, тому ми можемо припустити, що примирення є притаманним людській натурі, менталітету та суспільству, а завдання сучасного суспільства полягає в удосконаленні механізмів примирних процедур для конструктивного вирішення конфліктів та підтримання притаманній людині культури мирного вирішення конфліктів.

Людство, ще на етапі первісного строю, шукало співвідношення трьох основних форм вирішення конфліктів та спорів: насильницької (з позицій сили), судової (з позицій права) та примирної (з позицій інтересів), тому ми спрямували увагу на формуванні примирних процедур серед слов'янських народів, щоб прослідкувати формування культури та традицій вирішення спорів українською нацією.

Аналіз дорадянського періоду становлення механізмів вирішення спорів свідчить, що примирні процедури на території сучасної України здавна були притаманними суспільству та втілюватися у різні форми, які відповідали потребам часу, суб'єктному складу учасників спору та суті спору. При цьому важливим є те, що генеза становлення примирних процедур достатньо чітко прослідковується як щодо публічних, міждержавних спорів, так і щодо приватних. Необхідно також звернути увагу на те, що умови мирових угод за дотримання певних умов визнавалися правом. На території сучасної України існували різні інститути примирення – совісні, мирові, третейські, волосні, комерційні суди, посередницькі комісії, а держава і право заохочували примирні процедури.

Ключові слова: примирення, примирні процедури, медіація, історія судоустрою.

Summary

Romanadze L. D. Genesis of the institute of conciliation on the territory of modern Ukraine in the pre-Soviet period. – Article.

In recent years, Ukraine has been reforming the judiciary, and much attention has been paid by the legislature and society to the promotion and development of alternative out-of-court peaceful methods of dispute resolution, especially by lawyers, psychologists, sociologists, philosophers, and scholars. The forms, models and types of mediation that are covered in detail are mostly presented in the light of foreign implementation experience, which is quite reasonable, as the use of someone else's experience is usually quite effective.

Nevertheless, conciliation procedures in various forms of their implementation have been constantly present at every stage of formation of Ukrainian society, so the historical and legal experience of out-of-court dispute

resolution needs thorough consideration and attention as part of the national cultural heritage. As a result, the theoretical and legal basis for the current stage of development of alternative methods of dispute resolution should be developed, first of all, mediation, which is currently given the most attention by both the legislator and society.

The generalization of the genesis of conflict resolution mechanisms in primitive society shows that the idea of reconciliation and the application of conciliation procedures was formed at the stage of formation of human civilization, so we can assume that reconciliation is inherent in human nature, mentality and society, and the task of modern society is to improve conciliation mechanisms for constructive conflict resolution and the maintenance of a culture of peaceful conflict resolution.

Mankind, even at the stage of the primitive system, sought the relationship of three main forms of conflict and dispute resolution: violent (from the standpoint of force), judicial (from the standpoint of law) and conciliation (from the standpoint of interests), and we have fo-

cused our research on conciliation among the Slavic peoples to trace the formation of the culture and traditions of dispute resolution by the Ukrainian nation.

Analysis of the pre-Soviet period of dispute settlement mechanisms shows that conciliation procedures in modern Ukraine have long been inherent in society and embodied in various forms that meet the needs of the time, the subjective composition of the parties to the dispute and the substance of the dispute.

At the same time, it is important that the genesis of the formation of conciliation procedures is quite clearly traced both in public, interstate and private disputes. It should also be noted that the terms of amicable agreements, subject to certain conditions, were recognized as law. On the territory of modern Ukraine there were various institutions of reconciliation – conscientious, amicable, arbitration, volost, commercial courts, mediation commissions, and the state and law encouraged conciliation procedures.

Key words: conciliation, conciliation procedures, mediation, history of the judiciary.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Г. Ю. Зубко
кандидат юридичних наук

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ
ТА СТІЙКОСТІ ЖИТТЄВО ВАЖЛИВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Актуальність теми. Якісно новий рівень управління забезпеченням безпеки критичної інфраструктури держави вимагає належного рівня інституційної спроможності публічних інституцій до такого виду діяльності, що полягає в ефективному виконанні покладених на такі інституції функцій та здійснення їх на усіх державно-управлінських рівнях. Відповідно, розвиток інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури, в тому числі забезпечення її стійкості полягає у вдосконаленні компетентностей працівників державних органів і установ та працівників інших організацій, що наділені відповідними повноваженнями і функціями, тобто підвищення рівня компетентності публічної інституції.

Отже, підготовка управлінців нового типу, здатних забезпечувати якісно новий рівень управління безпекою критичної інфраструктури, як і залучення численних акторів, ефективна діяльність яких неможлива без належного рівня координації дій, взаємодії та обміну інформацією, розподіл функцій, повноважень та сфер відповідальності між суб'єктами діяльності для забезпечення координації дій та розвиток партнерських відносин, у тому числі і з приватним сектором, та планування взаємодії з ними, є важливою передумовою побудови та функціонування системи безпеки критичної інфраструктури, забезпечення її стійкості [1, с. 8-9]. Інституційна спроможність також забезпечується функціонуванням та державною підтримкою інформаційно-аналітичних та ситуаційно-кризових центрів, системою та методологією прийняття та підтримки політичних та управлінських рішень із питань безпеки критичної інфраструктури держави.

Мета статті. Саме ці питання є метою наукової статті, а також обґрунтування способів підвищення інституційної спроможності у сфері управління безпекою критичної інфраструктури.

Вклад основного матеріалу. Обов'язковою умовою розвитку спроможностей органів публічної влади у сфері управління безпекою критичної інфраструктури є наявність необхідних ресурсів

(матеріальних і нематеріальних активів, людських здібностей, злагоджених організаційних процесів, інформації, знань тощо), що контролюються інституцією і дозволяють їй впроваджувати спрямовані на підвищення раціональності й ефективності їх діяльності.

Інституційна спроможність також забезпечується колективною здатністю організації виконувати специфічні види активності та властивістю організації ефективно використовувати власні ресурси [2, с. 363]. М. Золо та С. Вінтер визначають здатність як результат організаційного навчання і стабільний спосіб колективної діяльності, через який організація систематично генерує і модифікує операційні рутини у напрямку підвищення управлінської ефективності [3, с. 340]. Відповідно *інституційну здатність* можемо визначити як внутрішню властивість системи безпеки критичної інфраструктури (інституції чи сукупності профільних інституцій), що визначається результатами її діяльності, які залежать від компетентності (знань, умінь і навичок) її працівників.

Варто зазначити, що потреба розвитку / побудови інституційної спроможності виникає тоді, коли традиційні методи управління не дозволяють суб'єкту публічного управління за рахунок наявних ресурсів ефективно здійснювати свої функції, досягати цілей та визначати стратегічні пріоритети у відповідній галузі. Як стверджує Дж. Бат, поштовхом для розвитку (практичного вдосконалення) такої здатності є / можуть бути: перегляд та врахування нових соціально-економічних реалій; необхідність використання сучасних форм і методів суб'єкт-суб'єктної взаємодії; наявність вдосконалених процесів збору, оперативної обробки й обміну інформацією; відкриття нових каналів інформації [4, с. 122] тощо.

Важливою складовою інституційної спроможності є *компетентність*, забезпечення розвитку якої може бути досягнуто трьома способами:

- через наукові дослідження;
- через набуття відповідних знань, навичок, досвіду у працівників інституцій;
- через просвітницьку діяльність.

Одразу варто зазначити, що суб'єкти безпеки критичної інфраструктури – органи публічної влади, не займаються власними науковими дослідженнями, а лише отримують спеціалізовані знання в установах та закладах вищої освіти та наукових установах, на основі чого формується рівень компетентності їх працівників. Тому питання підвищення рівня компетентності публічних службовців із питань безпеки критичної інфраструктури залежить від наявності відповідних освітньо-професійних та освітньо-наукових програм у закладах вищої освіти держави, а також від наявності та ефективності відповідних аналітичних центрів, що здійснюють наукові дослідження у цій сфері. Відповідно має бути забезпечено взаємодію та співпрацю з науковими та навчальними установами у напрямі підвищення компетентності працівників органів публічного управління, тобто сформовано систему підготовки кадрів щодо БКІ.

Ми виділили *просвітницьку діяльність* як одну із складових інституційної спроможності, що має на меті забезпечення підготовки та підвищення поінформованості населення (громадськості) з питань безпеки критичної інфраструктури, поведінки в кризових ситуаціях, пов'язаних з ураженням окремих об'єктів життєво важливої інфраструктури.

Інституційна стратегічна спроможність ґрунтується на комплексі принципів, зокрема: здібності, навички, розуміння, ставлення, цінності, відносини, поведінку, мотивацію, ресурси та умови, що мають реалізовуватись суб'єктами державної системи безпеки критичної інфраструктури на усіх управлінських рівнях.

Саме на цьому виді інституційної спроможності суб'єктів державної системи БКІ варто зупинитись детально і обґрунтувати напрями і способи її підвищення, удосконалення та розвитку.

У Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 1009-р [5], одним із шляхів розв'язання проблеми забезпечення захисту критичної інфраструктури визначено створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури та встановлення вимог до планування проведення навчань (тренувань) та заходів щодо захисту критичної інфраструктури. На цьому також наголошено у проекті Закону України „Про критичну інфраструктуру та її захист” [6], а також п. 5 і 6 ст. 36 визначено необхідність: підвищення комплексних знань, навичок і умінь персоналу та керівного складу операторів критичної інфраструктури, персоналу суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпеки об'єктів критичної інфраструктури, з питань реагування на кризові ситуації на таких об'єктах (п. 5); залучення експертного потен-

ціалу, наукових установ, професійних об'єднань та громадських організацій до підготовки галузевих проектів та нормативних документів у сфері захисту критичної інфраструктури (п. 6).

Отже, **найважливішим завданням визначено створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури**, що потребує детального аналізу з огляду на зарубіжний досвід і вітчизняні традиції.

Аналізуючи зарубіжний досвід, одразу варто зазначити, що кожна країна, яка запроваджує концепцію безпеки критичної інфраструктури, визначає сектори, що включають відповідні об'єкти, системи та ресурси, кількість таких секторів відрізняється в кожній країні, залежно від можливостей (ресурсів), інших акторів (зокрема приватних компаній), що можуть бути залучені до безпеки критичної інфраструктури. Кожен сектор критичної інфраструктури може бути закріплений за одним (іноді кількома) державними органами та установами (агентствами), на які покладено завдання в тому числі щодо підготовки кадрів і населення до захисту від специфічних для цього сектору загроз і ризиків, відповідно до їх профільності [1, с. 79].

Чітко структурована система підготовки кадрів та населення щодо захисту об'єктів та систем критичної інфраструктури, що віднесені до відповідного сектору, наразі існує тільки у США. Одразу уточнимо, що у США на національному рівні ключову роль щодо безпеки критичної інфраструктури, координації діяльності усіх суб'єктів та підготовка кадрів та населення покладено на *Офіс захисту інфраструктури* (Office of Infrastructure Protection). Таку інституцію було утворено задля забезпечення загального керівництва і координації національними зусиллями з метою захисту КІ від усіх видів загроз шляхом управління ризиками та забезпечення стійкості КІ, співпрацюючи з усіма заінтересованими сторонами процесу.

Діяльність Офісу захисту інфраструктури у сфері підготовки персоналу та навчання з питань захисту критичної інфраструктури здійснюється за такими напрямами:

- навчання щодо хімічного сектору;
- навчання щодо комерційного сектору;
- навчання щодо сектору гідротехнічних споруд;
- навчання щодо служб надання екстреної допомоги.

Серія з отримання знань про критичну інфраструктуру, що організовуються Офісом передбачають навчальні одноденні веб-семінари щодо захисту критичної інфраструктури, які проводяться відповідними експертами з метою ознайомлення із тенденціями, проблемами, засобами та передовим досвідом убезпечення та стійкості КІ, які проводяться для партнерів із уряду і приватного

сектору, що несуть відповідальність за управління ризиками, безпекою та кризовими ситуаціями. Окремо варто наголосити, що сектори зв'язку, інформаційних технологій та сектори, за які офіс несе спільну відповідальність (урядові об'єкти та транспортна система) не входять у загальну систему навчання персоналу Офісу, що дає змогу стверджувати, що в США лише відбувається становлення секторальних систем підготовки персоналу на населення до ЗКІ.

Також досвід США щодо системи підготовки персоналу, зокрема діяльність Офісу захисту інфраструктури з цих питань свідчить про наявність широкого спектру навчальних програм для урядовців і представників приватного сектору, включаючи курси незалежного вивчення та використання сучасних веб-технологій та формування бібліотек з навчальними матеріалами призначених для державних службовців, власників та операторів об'єктів і систем критичної інфраструктури [1, с. 80-81]. Зокрема, Офіс пропонує наступні навчальні курси:

- *загальні курси для секторів критичної інфраструктури* – для усіх секторів КІ з питань нормативно-правової бази ЗКІ, засади партнерства та співпраці у цій галузі, а також із загальної інформованості з питань фізичної безпеки;

- *курси для конкретних секторів критичної інфраструктури* – для усіх окремих секторів КІ з посиленням на спеціальний освітній портал щодо всіх можливостей для навчання з цієї проблематики;

- *навчання для уповноважених користувачів* – для користувачів, які мають доступ до інформації з обмеженим доступом, відповідно до службових обов'язків (хімічного-, кібертероризму тощо);

- *інші навчальні ресурси* – для підготовки кадрів та населення до захисту та забезпечення безпеки та стійкості КІ, зокрема для представників місцевих громад, бізнес-структур та громадських організацій [7].

Основними *формами* та інструментами підготовки кадрів і населення у рамках сектору критичної інфраструктури, відповідно до досвіду США, виступають:

- навчання з підвищення поінформованості з питань безпеки з використання мережі інтернет;

- навчання та підвищення інформованості щодо протидії потенційним загрозам;

- серія заходів із вивчення проблематики критичної інфраструктури;

- семінари й тренування для представників профільних підприємств відповідно до сектору та інших заінтересованих сторін, зокрема галузевих рад та асоціацій.

Підсумовуючи короткий огляд основних напрямів розвитку системи підготовки кадрів і населення у США, можемо узагальнити кращі практики, доцільні для запровадження в Україні, зокрема:

- поділ усіх навчальних курсів, семінарів та інших навчальних інструментів і відповідної інформації на три основні блоки – загальний (для усіх секторів життєво важливої інфраструктури), спеціальний (окремо для кожного сектору) і особливий (вплив кібертехнологій на розвиток усіх секторів життєво важливої інфраструктури);

- *загальний блок* містить переважно навчальні курси й інформацію з актуальних питань для громадськості, суспільства в цілому та полягає у підвищенні рівня їх поінформованості з питань безпеки критичної інфраструктури;

- *специфічний блок* для кожного сектору КІ передбачає розробку навчальних заходів для підвищення кваліфікації ключових суб'єктів цього процесу, представників керівної ланки компетентних державних органів та установ (органів управління, правоохоронних органів, служб екстреної допомоги; власників та операторів КІ тощо);

- *необхідність виділення особливого блоку* зумовлена стрімким зростанням ролі ІТ-технологій у житті окремої людини, суспільства та держави, зокрема актуалізуються питання забезпечення кібербезпеки об'єктів життєво важливої інфраструктури, а також взагалі національної системи стійкості.

Отже, забезпечення безпеки та стійкості життєво важливої (стратегічної) інфраструктури для кожної держави є комплексним завданням, до виконання якого має бути залучено широке коло осіб, починаючи від керівників органів державного управління на національному рівні, великих корпорацій, представників місцевого самоврядування і закінчуючи населенням. І відповідно ці цільові аудиторії у процесі підготовки кадрів і населення щодо безпеки критичної інфраструктури варто визначати відповідності до обов'язків та ролі певної категорії осіб у процесі забезпечення безпеки та стійкості КІ.

Просвітницька діяльність полягає у підвищенні рівня поінформованості щодо основ безпеки та забезпечення стійкості КІ, тобто надання базових знань та основ щодо КІ якомога більшої кількості представників населення, працівників підприємств і компаній, керівників і управлінців різного рівня та різними функціональними обов'язками, що потребує адресності навчальних матеріалів для конкретної аудиторії.

Перекладаючи досвід США з питань формування та розвитку системи підготовки персоналу з питань забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури на українські реалії, варто зосередити увагу на таких аспектах, як нормативно-правове та організаційне забезпечення такої системи особливо в умовах здійснення реформи державного управління, ініційованої Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року [8].

Стратегією в питанні державної служби та управління людськими ресурсами передбачено

необхідність впровадження сучасної цілісної, мобільної та гнучкої системи професійного навчання державних службовців з розвинутою інфраструктурою та належним ресурсним забезпеченням, що орієнтована на розвиток компетентностей і потреби в професійному розвитку державних службовців. Ключові результати реформи державного управління полягають, в першу чергу, у тому, що фокусування центральних органів виконавчої влади (міністерств) фокусуватимуться на формуванні відповідної політики та стратегічному плануванні і передача функцій з її реалізації до державних агентств і служб. Відповідно питання з формування і реалізації державної політики у сфері безпеки критичної інфраструктури має бути розподілено між відповідним міністерством та окремим агентством чи службою, до компетенцій яких має бути віднесено і питання планування кадрового забезпечення системи захисту критичної інфраструктури в Україні. Такий підхід вимагатиме відповідної кваліфікації у працівників як міністерств, так відповідних агентств, служб чи офісів, а також інших суб'єктів системи безпеки критичної інфраструктури. Адже кваліфікація – це здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи.

Отже, з метою забезпечення функціонування цілісної системи підготовки працівників сфери БКІ, має бути розроблено відповідні освітньо-наукові, освітньо-професійні та інші програми навчання підвищення кваліфікації. Такі програми мають бути чітко зорієнтовані та відповідні компетентності, якими мають володіти особи відповідно до посад.

У Національному класифікаторі професій України [9] не передбачено відповідну професію з питань безпеки критичної інфраструктури в цілому, а є лише відзначення на професії відповідно до окремих секторів КІ.

Варто зазначити, що розділ 4.1 Класифікатора (законодавці, вищі державні службовці, менеджери (управителі) взагалі не представлені відповідним професіями з питань захисту критичної інфраструктури, що потребує відповідного внесення змін.

Також розділ 4.2 (Професіонали) містить професії, пов'язані тільки з соціальним та цивільним захистом населення та захистом інформації, відповідно інші сектори КІ відсутні, що також потребує відповідного унормування. Отже, внесення змін до чинного Класифікатора є першим кроком до розбудови як самої державної системи захисту критичної інфраструктури, так і інституційної спроможності у цій сфері і формування ефективної системи підготовки публічних службовців і працівників державних установ, підприємств і відомств та приватного сектору.

На підставі внесених змін мають бути сформовані освітні програми, чітко спрямовані на результати навчання. Адже *освітня* (освітньо-професійна,

освітньо наукова) *програма* – це, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», єдиний комплекс освітніх компонентів (навчальних дисциплін, індивідуальних завдань, практик, контрольних заходів тощо), спрямованих на досягнення передбачених такою програмою результатів навчання, що дає право на отримання визначеної освітньої або освітньої та професійної (професійних) кваліфікації (кваліфікацій) [10]. Отже, у сфері підготовки та перепідготовки публічних службовців з питань ЗКІ можуть існувати як окремі освітньо-професійні та освітньо-наукові програми, так і окремі спеціалізації в рамках однієї програми.

Створення окремих спеціалізацій в рамках однієї освітньо-професійної програми може бути у закладах вищої освіти, що здійснюють профільну підготовку публічних службовців. Освітньо-професійні програми, які в цілому направлені на формування відповідних компетентностей – у профільних ЗВО, відповідно до секторів КІ.

Також варто відзначити, що, відповідно до Закону України «Про Державну службу» (ст. 49), передбачено наявність індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності державного службовця [11], яка розробляється відомчою службою управління персоналом. Центральним органом виконавчої влади, що з формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, є Національне агентство України з питань державної служби [12], яке, відповідно до покладених на нього завдань, сприяє розвитку системи закладів освіти, надають освітні послуги з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, а також організовує та координує підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Публічне управління та адміністрування” та підвищення кваліфікації державних службовців тощо.

В Україні існує низка установ і організацій системи загальної освіти, а також спеціалізованої (професійної) підготовки кадрів з питань, які у розвинених країнах безпосередньо пов'язують із захистом та забезпеченням стійкості критичної інфраструктури. А також існує низка наукових та науково-дослідних організацій, що потенційно спроможні зробити належний внесок у створення та функціонування відповідної системи. Зокрема можемо виокремити такі:

1. Провідні класичні університети – Київський національний університет імені Т.Г. Шевченка та Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут» ім. Ігоря Сікорського»;

2. Заклади освіти системи правоохоронних і силових структур – Національна академія Служби безпеки України, Національна академія внутрішніх справ України, Інститут спецв'язку Держ-

спецзв'язку України, Національний університет оборони України імені Івана Черняховського;

3. Навчальні заклади та науково-дослідні установи – Національна академія наук України, Національна академія державного управління при Президенті України, Національний інститут стратегічних досліджень.

Однак це не повний перелік закладів освіти і науково-дослідних установ, які можуть бути залучені до надання освітніх послуг у сфері безпеки критичної інфраструктури особливо з огляду на відсутність / не сформованість національної системи безпеки критичної інфраструктури та національної системи стійкості та досить широкий спектр питань. Адже це варто вирішувати задля забезпечення безпеки та стійкості усіх секторів КІ стосовно усіх видів загроз. До системи підготовки кадрів та населення окрім перелічених необхідно буде залучити інші галузеві установи, що мають профільну компетенцію у відповідному секторі КІ, а також залучити відповідні експертні спільноти, чому мають передувати створені відповідні бази даних.

Це питання, які, в першу чергу, стосуються освітніх програм та профільної підготовки публічних службовців та працівників відповідних галузей та секторів КІ, що становить певний потенціал з питань підготовки і перепідготовки професійних кадрів для системи БКІ. Однак, в Україні наразі повністю відсутня практика системної та систематичної роботи з населенням з безпекової проблематики, протидії та попередженням потенційним загрозам. Ця складова загальнонаціональної системи підготовки кадрів та населення має бути створена майже з нуля, беручи до уваги досвід провідних країн, де такі послуги населенню надаються на безоплатній основі.

Досягнення суттєвого прогресу у безпековому напрямі загалом і у підготовці кадрів і населення для БКІ, зокрема, можливе лише шляхом паралельної та спільної діяльності у цілому напрямі і розробці та ухваленню відповідних нормативно-правових актів. Наразі в Україні лише на законодавчо-концептуальному рівні закріплено окремі положення щодо захисту критичної інфраструктури: ухвалено Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури [13] та ініційований КМУ проєкт Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» [6], якими визначаються передумови формування та розбудови державної системи захисту критичної інфраструктури, а не окремих її секторів.

Однак, на наш погляд, та відповідно до проведеного вище аналізу інформації з питань створення системи підготовки кадрів та населення у сфері захисту критичної інфраструктури, потребує уточнення ст. 36 зазначеного законопроєкту, яка унормовує державно-приватну взаємодію у сфері ЗКІ, а текст статті містить пункти 4, 5, 6, що сто-

суються питань підготовки кадрів, підвищення компетентностей та залучення експертного потенціалу з питань ЗКІ.

На наш погляд, має бути виокремлено та чітко регламентовано питання підготовки кадрів та населення в сфері безпеки критичної інфраструктури, адже така підготовка має здійснюватися на системній та систематичній основі відповідно до освітніх потреб цільових аудиторій різними закладами освіти та науково-дослідними й експертними установами.

В Україні є й позитивний досвід розвитку системи підготовки і перепідготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури, у тому числі врегулювання цього питання на законодавчому рівні. Йдеться про окремий сектор КІ – фізичний захист ядерних матеріалів та ядерних установок. В Інституті ядерних досліджень НАН України у 1998 році було утворено Навчальний центр з фізичного захисту, обліку та контролю ядерного матеріалу ім. Дж. Кузмича, а у 2000 р. було прийнято профільний Закон України «Про фізичний захист ядерних матеріалів та ядерних установок» [14]. Саме цей вітчизняний досвід можна взяти за основу під час розбудови системи підготовки кадрів та населення з питань захисту критичної інфраструктури в Україні.

Таким чином, нами було досліджено основні вектори розвитку інституційної спроможності держави у сфері забезпечення безпеки критичної інфраструктури. Зокрема, обґрунтовано основні складові інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури. На підставі узагальнення зарубіжного досвіду та кращих вітчизняних практик у напрямі створення системи підготовки кадрів та населення з питань безпеки критичної інфраструктури розроблені пропозиції і рекомендації органам державної влади. Зокрема, наголошується на необхідності: створення профільних підрозділів з питань БКІ та підготовки кадрів у профільних міністерств; внесення змін до класифікатора професій з визначенням професій відповідно до визначених секторів критичної інфраструктури на усіх управлінських рівнях; розробки освітніх програм з відповідними програмними результатами навчання та компетентностями і навчальних програм для підвищення кваліфікації державних службовців і рівня поінформованості населення з питань БКІ тощо.

Література

1. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України: аналіт. доп. / Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М. / за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2019. 224 с.
2. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.02 / ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2009. 441 с.

3. Zollo M., Winter S. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization science*. 2002. Vol.13. № 3. P. 339–351.

4. Bhatt G. D. A resource-based perspective of developing organizational capabilities for business transformation. *Knowledge and process management*. 2000. Vol. 7. № 2. P. 119–129.

5. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження КМУ від 6 груд. 2017 р. № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>

6. Про критичну інфраструктуру та її захист : проект Закону України від 27.05.2019 р. № 10328 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65996

7. Проблеми розбудови системи підготовки кадрів і населення для забезпечення стійкості критичної інфраструктури в Україні. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/kadry-d370c.pdf>

8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 груд. 2018 р. № 1102-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf

9. Національний класифікатор професій України ДК 003:2010 : наказ Держспоживстандарту України від 28 лип. 2010 р. № 327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10#Text>

10. Про вищу освіту : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII ; зі змінами від 03.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>

11. Про Державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII ; зі змінами від 16.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

12. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постановою КМУ від 1 жов. 2014 р. № 500 ; зі змінами від 13.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>

13. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження КМУ від 6 груд. 2017 р. № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>

14. Про фізичний захист ядерних матеріалів та ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання : Закон України від 19 жовт. 2000 р. № 2064-III; зі змінами від 23.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2064-14#Text>

Анотація

Зубко Г. Ю. Розвиток інституційної спроможності держави у сфері безпеки та стійкості життєво важливої інфраструктури. – Стаття.

У статті досліджено основні напрями розвитку інституційної спроможності держави у сфері забезпечення безпеки життєво важливої (в чинному законодавстві усталеною, але не точною, є назва „критичної”) інфраструктури. Обґрунтовано основні складові інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури, що забезпечують підвищення компетентностей через наукові дослідження, набуття відповідних знань, навичок і досвіду у працівників відповідних інституцій та через просвітницьку діяльність. Розвиток інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури, в тому числі забезпечення її стійкості полягає у вдосконаленні компетентностей працівників державних органів і

установ та працівників інших організацій, що наділені відповідними повноваженнями і функціями, тобто підвищення рівня компетентності публічної інституції. На підставі узагальнення зарубіжного досвіду та кращих вітчизняних практик у напрямі створення системи підготовки кадрів та населення з питань безпеки життєво важливої інфраструктури розроблено низку пропозицій і рекомендацій органам державної влади. Зокрема, наголошується на необхідності: створення профільних підрозділів з питань БКІ та підготовки кадрів у профільних міністерств; внесення змін до класифікатора професій з визначенням професій відповідно до визначених секторів життєво важливої інфраструктури на усіх управлінських рівнях; розробки освітніх програм з відповідними програмними результатами навчання та компетентностями і навчальних програм для підвищення кваліфікації державних службовців і рівня поінформованості населення з питань БКІ тощо.

Ключові слова: інституційна спроможність, критична інфраструктура, безпека інфраструктури, система підготовки кадрів та населення з питань безпеки критичної інфраструктури, освітні програми у сфері захисту критичної інфраструктури.

Summary

Zubko H. Yu. Development of the institutional capacity of the state in security and stability of the critical infrastructure. – Article.

The article studies the principal development areas of the institutional capacity of the state in security of vital (the name “critical” is established in the current legislation, but is not specific) infrastructure. The author substantiates the fundamental components of the institutional capacity in critical infrastructure security keeping advanced competencies through research, acquisition of relevant knowledge, skills and experience from employees of particular institutions and t educational activities. The development of institutional capacity in critical infrastructure security, including support of its sustainability, is to improve the competencies of employees of government agencies and institutions and employees of other organizations endowed with specific powers and functions, i. e. upgrade of competence of public institutions. Based on the generalization of foreign experience and best domestic practices in the creation of a training system for personnel and population related to the critical infrastructure security, many proposals and recommendations to public authorities have been developed. In particular, it is essential: to establish CIS operating units and to train personnel in the relevant ministries; to amend the occupational classification with the definition of occupations in accordance with the identified sectors of vital infrastructure at all management levels; to develop educational programs with relevant program learning outcomes and competencies and advanced training programs for civil servants and improvement of public awareness on CIS, etc.

Key words: institutional capacity, critical infrastructure, infrastructure security, training system for personnel and public on critical infrastructure security, education programs on critical infrastructure protection.

УДК 342.25

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

До того, як аналізувати компетенцію органів міського самоврядування у досліджуваних країнах, фінансові основи їхньої діяльності, можливості впливу населення міста на міське самоврядування у цілому та органи міського самоврядування зокрема, доцільно проаналізувати організаційні форми міського самоврядування.

Варто погодитись з вченими, які пропонують уважати, що «місто – це складне, інтегративне явище, що включає в себе безліч різноманітних соціальних процесів. Воно є природним середовищем для вивчення соціальних явищ цивілізації у всіх їх видозмінах» [7, с. 14]. Серед усієї багатоманітності визначень поняття «місто» зауваження викликають лише ті, у яких взагалі не звертається увага на органи міського самоврядування.

Стан дослідженості проблеми є доволі високим. Про питання організаційної форми місцевого самоврядування у цілому пишуть як фахівці з конституційного права (наприклад, [1-2]), так і фахівці з муніципального права (наприклад, [3-6]). У цій статті застосовуються праці таких вчених, як О.В. Ізінгер, А.Т. Назарко, В.В. Утвенко, В.С. Журавський, О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний та інших.

Метою статті є аналіз системи місцевого самоврядування та її співвідношення з організаційними формами місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

Одним з яскравих прикладів такого підходу є визначення, яке О.В. Ізінгер надав поняттю «місто». У своєму визначенні він підкреслив, що слід взяти до уваги:

- сукупність предметів відання;
- сукупність прав і обов'язків (компетенцію);
- відповідальність міста;
- гарантії реальності його правового стану;
- юридичні ознаки, які характеризують правоздатність міста [8, с. 8].

У цьому переліку, на наш погляд, бракує найважливішого, – вказівки на органи, які здійснюють міське самоврядування.

А.Т. Назарко запропонував уважати, що «основними ознаками міського самоврядування є:

- 1) спеціальний суб'єкт, яким є міське населення, що складає міську територіальну громаду;
- 2) особливе місце в демократичному управлінні суспільством і державою;
- 3) спеціальний об'єкт управління – питання місцевого значення;

- 4) самостійність, яка гарантується державою;
- 5) відповідальність органів та посадових осіб міського самоврядування перед населенням;
- 6) міський профіль організації території;
- 7) особливості традицій і побуту міського населення;
- 8) самодостатність і самоврядність міських поселень» [9, с. 64].

Цікаво, що тут не згадуються органи міського самоврядування самі по собі – а лише у контексті їхньої відповідальності перед міською територіальною громадою. Варто зазначити, що це є певним недоліком узагальнення, зробленого А.Т. Назарком. Саме ці органи є основою системи міського самоврядування.

При визначенні поняття та елементів системи міського самоврядування слід виходити з того, що вона будується за тими ж принципами та з урахуванням тих же самих підходів, що й система місцевого самоврядування. Це сприяє забезпеченню єдності національної системи місцевого самоврядування. Як справедливо зазначив В.В. Утвенко, «єдність системи місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона ґрунтується на демократичних принципах організації місцевого самоврядування в Україні, будується з урахуванням ролі та функцій місцевого самоврядування в суспільстві та державі, а також історичних та інших місцевих традицій і визначається населенням відповідних територіальних громад» [10, с. 28]. Слід повністю погодитись з наведеною думкою.

Варто зазначити, що в українській юридичній літературі існує доволі багато визначень поняття «система місцевого самоврядування».

Так, В.С. Журавський сформулював, що система місцевого самоврядування має аналізуватися «у двох аспектах: як система форм здійснення місцевого самоврядування (безпосереднє та опосередковане народовладдя) і як система суб'єктів місцевого самоврядування» [11, с. 499-500]. Слід частково погодитись з ним. Варто підкреслити, що у контексті дослідження міського самоврядування важливою буде і система міського самоврядування, і система органів міського самоврядування. А отже, з системи міського самоврядування доцільно рекомендувати виокремлювати певну її складову, – однак не ту, що пропонує виокремлювати В.С. Журавський, а систему органів міського самоврядування.

П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний переконані, що система місцевого

самоврядування – це «сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення» [12, с. 26]. Ця дефініція є значно менш інформативною, ніж вищенаведена. Вона ґрунтується на нормативних положеннях, а саме на статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка містить перелік елементів національної системи місцевого самоврядування (одразу слід зауважити, що про систему органів місцевого самоврядування у Законі не йдеться). Крім того, в аналізованій цитаті сформульована дефініція через перерахування елементів явища, яке визначається, – а такі дефініції вкрай рідко є інформативними та змістовними. До того ж, їм часто бракує сутнісної глибини.

Ю.М. Кириченко висловив думку, що система місцевого самоврядування – це «сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з іншими органами влади та управління» [13, с. 32]. Слід підкреслити, що у цьому лаконічному визначенні автор зміг охопити і аксіологічний аспект побудови системи місцевого самоврядування, і систему органів місцевого самоврядування, і наголосити на необхідності аналізу їх взаємовідносин, так само як і відносин органів місцевого самоврядування з іншими органами публічної влади. Однак, значно частіше автори у цьому контексті ведуть мову не про «систему місцевого самоврядування», а про «організаційно-правову форму місцевого самоврядування» чи про «організаційну форму місцевого самоврядування». Принаймні, в українській юридичній літературі такий підхід є більш поширеним, – справедливості саме такої термінології переконливо доводять Н.В. Мішина, О.В. Чапля, К.А. Гончарова та інші вчені.

Хоча, існують і інші думки з цього питання. Так, відомий дослідник самоврядування в українських містах А.Т. Назарко запропонував розрізняти систему та структуру міського самоврядування. Він сформулював, що:

«Система міського самоврядування розглядається як єдність правових інститутів (форм), через які відповідно до чинного законодавства реалізується право територіальної громади міста на місцеве самоврядування і є загальною для всіх міст.

Структура міського самоврядування як конкретний перелік органів та посадових осіб, інших суб'єктів, принципів їх формування і взаємодії між ними встановлюється з урахуванням загальних норм, відбиває особливості конституційно-правового статусу конкретних міст та закріплюється у окремих законах та статутах територіальних громад» [9, с. 190].

Однак, більш переконливим буде вести мову про систему міського самоврядування у тому розумінні, яке вкладають у поняття «система місцевого самоврядування» П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко і М.В. Підмогильний (тобто, орієнтуючись на нормативне розуміння цього поняття) та про організаційно-правову (організаційну) форму чи форми міського самоврядування.

Система міського самоврядування – це сукупність усіх суб'єктів, які здійснюють міське самоврядування.

Організаційна форма міського самоврядування – це сукупність взаємовідносини між усіма суб'єктами міського самоврядування.

При аналізі організаційної форми міського самоврядування варто взяти до уваги те, що фахівці з цього питання пропонують розрізняти:

- представницькі органи;
- виконавчі органи.

О.В. Олейников погоджується з тим, що на місцевому рівні наявні «представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування. Спільними ознаками даних органів є те, що:

– вони не входять до системи органів державної влади;

здійснюють свої функції на підставі та на виконання загальнодержавного, регіонального законодавства та статутів муніципальних утворень, діють на території конкретного муніципального утворення;

- мають внутрішню організаційну структуру;
- наділяються власними повноваженнями;

– їхнє найменування встановлюється статутами муніципальних утворень у відповідності з чинним законодавством та врахуванням національних, історичних і інших місцевих традицій» [14, с. 58].

Таким чином, і представницькі, і виконавчі органи належать до системи місцевого самоврядування, а тому О.В. Олейников цілком вірно визначив їхні ознаки.

Варто зауважити, що на сучасному етапі по відношенню до України та до Сполученого Королівства думок щодо того, що на місцевому рівні має місце розподіл муніципальної влади на гілки, не висловлювалось. Традиційним є поділ державної влади на законодавчу та судову. Однак, на місцевому рівні в аналізованих країнах функціонують органи судової влади, які діють від імені держави, – а тому їх не можна уважати органами місцевого самоврядування, муніципальними органами.

Без третьої гілки уявляється неможливим вести мову про систему стримувані та противаг, – адже дві гілки муніципальної влади хоча й можуть «стримувати» та «надавати противагу» одна одній, однак не дуже повноцінно та ефективно. Наприклад, наявність двох, а не трьох гілок підвищує ризик корупції, зговору. А тому у кон-

тексті місцевого самоврядування традиційно ведуть мову про «розподіл повноважень», а не про «розподіл влади».

Тому навряд чи можна визнати методологічно вірним твердження В.С. Куйбіди, який сформулював: «конституційно-правовий статус міського голови повинен базуватись на засадах, які б враховували природу посади (головна посадова особа територіальної громади) та наявність власної компетенції, яка б забезпечувала йому можливість врівноважувати представницьку і виконавчу влади на територіальному рівні, бути гарантом інтересів громади міста» [15, с. 5]. Сама ідея, покладена в основу цієї пропозиції, є важливою та цікавою для практичної реалізації. Однак, невірним є вести мову про «представницьку владу», «виконавчу владу» по відношенню до органів місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1 містить визначення представницького органу місцевого самоврядування: «представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення». Варто також додати, що для розуміння природи представницьких органів місцевого самоврядування важливо ознайомитись з фрагментом Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови. Абзац четвертий пункту першого цього Рішення встановлює, що «громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови». Таким чином, єдиний орган конституційної юрисдикції вважає, що не тільки міські ради, але й сільський, селищний, міський голова мають представницький мандат та виконують представницькі функції на місцевому рівні.

Щодо певного неспівпадіння наведених вище положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому представницьким органом названо місцеві ради, та процитованого рішення Конституційного Суду України у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови варто пояснити так.

В українській юридичній літературі поки що немає єдності щодо питання, є сільський, селищний, міський голова органом місцевого самоврядування, чи посадовою особою місцевого самовряду-

вання. Так як поглиблене вивчення теоретичних питань щодо того, кого слід уважати посадовими особами місцевого самоврядування, не входить до предмету нашого дослідження, слід приєднатися до позиції Ю.Ю. Бальція, В.Д. Шаповала, чії розробки, у тому числі з цього питання, було процитовано вище, а також зробити посилання на праці К.М. Москальчук, яка на монографічному рівні аналізувала питання служби в органах місцевого самоврядування з позицій науки конституційного та муніципального права (дивись, наприклад, [15, с. 5]). Ці автори вважають, що сільські, селищні, міські голови є органами, а не посадовими особами місцевого самоврядування.

Ще одним аргументом на користь такої позиції є те, що цього ж висновку можна дійти на підставі аналізу нормативного визначення, що міститься у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 1:

«посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету».

Висновки. Сільські, селищні, міські голови «не підпадають» під це визначення тому, що вони не працюють в органах місцевого самоврядування. Таким чином, можна дійти висновку, що законодавець вважає їх органами місцевого самоврядування – одноособовими органами місцевого самоврядування. Так як ці одноособові органи обираються населенням шляхом прямих виборів, то слід віднести їх до числа представницьких органів місцевого самоврядування. Перспективи подальших досліджень полягають у визначенні конкретних організаційних форм міського самоврядування в Україні.

Література

1. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18-23.
2. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67-76.
3. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161-167.
4. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення та середовище проживання. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 2. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej4/txts/REGIONALNE/06mnnvnjs.pdf>.
5. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75-80.
6. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної*

юридичної академії. Т.3. Одеса: Юридична література, 2004. С. 237 – 244.

7. Агеева Е.Ю. Город как социокультурное образование: функционально-типологический анализ: автореф. дис. ... д-ра философ. наук. Нижний Новгород, 2005. 22 с.

8. Изингер А.В. Конституционно-правовой статус городов федерального значения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 210 с.

9. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.

10. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. Посібник. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

11. Журавський В.С., Сergyogin В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. К., 2004. 672 с.

12. Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (Муніципальне право): навч. посіб. . К. : Атіка, 2000. 304 с.

13. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. *Наше право*. 2010. № 2. Ч.2. С. 28–32.

14. Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления Российской Федерации. Краснодар, 2005. 234 с.

15. Москальчук К. М. Конституційне право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 227 с.

Анотація

Нестор В. Р. Загальні положення про організаційні форми міського самоврядування. – Стаття.

Метою статті є аналіз системи місцевого самоврядування та її співвідношення з організаційними формами місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема.

До того, як аналізувати компетенцію органів міського самоврядування у досліджуваних країнах, фінансові основи їхньої діяльності, можливості впливу населення міста на міське самоврядування у цілому та органи міського самоврядування зокрема, доцільно проаналізувати організаційні форми міського самоврядування. Констатовано, що стан дослідженості проблеми є доволі високим. Про питання організаційної форми місцевого самоврядування у цілому пишуть як фахівці з конституційного права, так і фахівці з муніципального права. У цій статті застосовуються праці таких вчених, як О.В. Ізингер, А.Т. Назарко, В.В. Утвенко, В.С. Журавський, О.Н. Ярмиш, В.О. Сergyogin, П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний та інших.

При аналізі організаційної форми міського самоврядування варто взяти до уваги те, що фахівці з цього питання пропонують розрізняти: представницькі органи; виконавчі органи.

Зауважено, що на сучасному етапі по відношенню до України та до Сполученого Королівства думок щодо того, що на місцевому рівні має місце розподіл муніципальної влади на гілки, не висловлювалось. Традиційним є поділ державної влади на законодавчу та судову. Однак, на місцевому рівні в аналізованих країнах функціонують органи судової влади, які діють від імені держави, – а тому їх не можна уважати органами місцевого самоврядування, муніципальними органами.

Доведено, що без третьої гілки уявляється неможливим вести мову про систему стримувань та противаг, – адже дві гілки муніципальної влади хоча й можуть «стримувати» та «надавати противагу» одна одній, однак не дуже повноцінно та ефективно. На-

приклад, наявність двох, а не трьох гілок підвищує ризик корупції, зговору. А тому у контексті місцевого самоврядування традиційно ведуть мову про «розподіл повноважень», а не про «розподіл влади».

Крім того, сформульовано, що сільські, селищні, міські голови «не підпадають» під це визначення тому, що вони не працюють в органах місцевого самоврядування. Таким чином, можна дійти висновку, що законодавець вважає їх органами місцевого самоврядування – одноособовими органами місцевого самоврядування. Так як ці одноособові органи обираються населенням шляхом прямих виборів, то слід віднести їх до числа представницьких органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, система міського самоврядування, організаційна форма міського самоврядування, публічна влада.

Summary

Nestor V. R. General provisions on organizational forms of city self-government. – Article.

The purpose of the article is to analyze the system of local self-government and its relationship with organizational forms of local self-government in general and urban self-government in particular.

Before analyzing the competence of municipal governments in the studied countries, the financial basis of their activities, the possibility of the population of the city on municipal government in general and municipal governments in particular, it is advisable to analyze the organizational forms of municipal government. It is stated that the state of research of the problem is quite high. Both specialists in constitutional law and specialists in municipal law write about the issues of the organizational form of local self-government in general. This article uses the work of scientists such as O.V. Isinger, A.T. Nazarko, V.V. Utvenko, V.O. Seryogin, P.D. Bilenchuk, V.V. Kravchenko, M.V. Pidmohilny and others.

When analyzing the organizational form of municipal self-government, it should be taken into account that experts on this issue propose to distinguish between: representative bodies; executive bodies.

It was noted that at the present stage in relation to Ukraine and the United Kingdom, no opinion was expressed that at the local level there is a division of municipal power into branches. The division of state power into legislative and judicial is traditional. However, at the local level in the analyzed countries there are judicial bodies that act on behalf of the state – and therefore they can not be considered local governments, municipal bodies.

It is proved that without the third branch it seems impossible to talk about a system of checks and balances – because the two branches of municipal power, although they can "restrain" and "counterbalance" each other, but not very fully and effectively. For example, having two rather than three branches increases the risk of corruption, collusion. Therefore, in the context of local self-government, they traditionally talk about "separation of powers" and not about "separation of powers".

In addition, it is formulated that village, settlement, city mayors "do not fall" under this definition because they do not work in local governments. Thus, it can be concluded that the legislator considers them local governments – sole bodies of local government. Since these individual bodies are elected by the population through direct elections, they should be included in the number of representative bodies of local self-government.

Key words: city self-government, local self-government, city, system of city self-government, organizational form of city self-government, public authority.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.22 : 331.106 (477)

А. О. Пташинська
аспірантка кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАКОНОДАВЧІ МЕЖІ ВСТАНОВЛЕННЯ ВИМОГ ДО ПРАЦІВНИКІВ

Постановка проблеми. Вимоги до працівників є категорією трудового права, яка, незважаючи на наявність численних нормативно-правових актів у цій сфері, недостатньо досліджена в науці трудового права. Різними нормативно-правовими і нормативно-технічними актами передбачені професійні та інші вимоги до працівників, окремі положення про встановлення відповідності працівника зазначеним вимогам та наслідки виявленої невідповідності працівника цим вимогам. Водночас у чинному Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП України) [1] не закріплені спеціальні норми про вимоги до працівників. Через відсутність належного правового регулювання залишаються не визначеними питання про поняття та види вимог до працівників, порядок встановлення вимог до працівників і визначення відповідності працівника тим чи іншим вимогам, правові наслідки виявленої невідповідності працівника встановленим вимогам та ін.

Стан дослідження. У вітчизняній науці трудового права було виконане тільки одне спеціальне дослідження вимог до працівників Н.М. Лукашевою [2]. Проте зазначена проблема потребує окремого дослідження на підґрунті оновленого національного законодавства, проекту Трудового кодексу України з урахуванням законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Окремі вимоги до працівників досліджуються у наукових працях таких учених, як І.І. Теслікова [3], М.І. Наньєва [4] та ін. Так, І.І. Тесліковою аналізуються вимоги до стану здоров'я працівника, а М.І. Наньєвою – вимоги до працівників при укладенні трудового договору. При цьому дослідниця в основному акцентує увагу на необхідності належного законодавчого врегулювання вимог до працівників без розкриття сутності цієї правової категорії. У зв'язку з цим низка теоретичних і практичних питань правової регламентації вимог до працівників потребують спеціального комплексного дослідження.

Метою статті є визначення законодавчих меж встановлення вимог до працівників за чинним законодавством України, проектом Трудового ко-

дексу України, а також внесення теоретично обґрунтованих пропозицій щодо їх вдосконалення в частині закріплення цих меж.

Виклад основного матеріалу. Як вже відзначалося, в чинному КЗпП України відсутні спеціальні норми про встановлення вимог до працівників. Окремі положення про вимоги до працівників передбачені у декількох статтях Кодексу. Найбільш загальна норма про вимоги до працівників закріплена у частині третій ст. 22 КЗпП України, відповідно до якої вимоги щодо віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника можуть встановлюватись законодавством України. Зазначена норма закріплена в ст. 22 Кодексу, яка фактично забороняє дискримінацію у сфері праці. Проте про прямий зв'язок між вимогами до працівників і недопущенням дискримінації у сфері праці у ст. 22 КЗпП України не йдеться. Зі змісту частини третьої ст. 22 можна дійти висновку, що законодавець лише намагався закріпити, по-перше, загальне правило про можливість встановлення вимог до працівників, по-друге, передбачив тільки три вимоги – щодо віку, рівня освіти і стану здоров'я працівника, по-третє, визначив спосіб встановлення зазначених вимог, а саме встановлення цих вимог законодавством.

Пунктом другим частини першої ст. 40 КЗпП України власнику або уповноваженому ним органу надане право розірвати трудовий договір за своєю ініціативою у випадку виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи, а так само в разі відмови у наданні допуску до державної таємниці або скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці.

Аналіз норми, закріпленої у пункті другому частини першої ст. 40 КЗпП України, свідчить про те, що законодавець передбачив вимоги до кваліфікації та стану здоров'я працівника і доступу до державної таємниці. Проте не зазначив способи встановлення невідповідності працівника

цим вимогам, що дає право власнику або уповноваженому ним органу розірвати трудовий договір з працівником за п.2 ст. 40 КЗпП України.

На думку М.І. Наньєвої, вимоги до працівників і допуск до роботи є різними правовими категоріями [4, с. 94]. З таким висновком ученої складно погодитися. У передбачених законодавством випадках виконання роботи працівником неможливе без наявності допуску, який також слід розглядати як вимогу до працівників. До речі, частиною четвертою ст. 26 проекту Трудового кодексу України [5] передбачається, що законодавством може встановлюватися вимога щодо допуску працівників до окремих видів робіт лише за наявності документа про присвоєння відповідної кваліфікації. Отже, розробники законопроекту також розглядають допуск до окремих видів робіт як вимогу, встановлену законодавством.

Відповідно до частини восьмої ст. 96 КЗпП України вимоги до кваліфікаційних та спеціальних знань працівників, їх завдання, обов'язки та спеціалізація визначаються професійними стандартами або кваліфікаційними характеристиками професій працівників.

У цьому випадку йдеться про конкретні вимоги до працівників і способи їх визначення. Однак у жодній статті КЗпП України не розкривається значення термінів «вимоги до кваліфікаційних та спеціальних знань працівників».

Спеціальними законами передбачені й інші вимоги до працівників, крім зазначених у частині третій ст. 22 КЗпП України. Ці вимоги стосуються громадянства, володіння державною мовою, а у передбачених законом випадках – іноземною мовою, регіональними мовами, стажу роботи, досвіду роботи на керівних посадах у відповідній сфері, наукового ступеня, вченого звання, наукових праць, дієздатності, фізичного і психічного стану, моральних якостей, відсутності судимості тощо.

Законодавчих актів, якими встановлені ці вимоги, нараховується досить велика кількість. Серед них закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Службу безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про банки і банківську діяльність», «Про автомобільний транспорт», Гірничний закон України, «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та ін.

Наприклад, статтею 58 Закону України «Про освіту» [6] встановлені вимоги до освіти та професійної кваліфікації педагогічного працівника закладу освіти. Відповідно до частини другої цієї статті на посади педагогічних працівників приймаються особи, фізичний і психічний стан яких дозволяє здійснювати педагогічну діяльність та

які мають освітню та/або професійну кваліфікацію, що відповідає встановленим законодавством, зокрема професійним стандартом (за наявності), кваліфікаційним вимогам до відповідних посад педагогічних працівників. Окрему увагу слід звернути на ту обставину, що у частині другій зазначеної статті йдеться передусім про фізичний і психічний стан осіб, які приймаються на посади педагогічних працівників, а потім вже про освітню та/або професійну кваліфікацію, що відповідає кваліфікаційним вимогам до певних посад педагогічних працівників.

Згідно з частиною другою ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» [7] кандидат на посаду керівника закладу вищої освіти повинен вільно володіти державною мовою, мати вчене звання та науковий ступінь (для закладів вищої освіти мистецького спрямування - вчене звання та науковий ступінь або ступінь доктора мистецтва) і стаж роботи на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 10 років. Кандидат на посаду керівника закладу державної чи комунальної форми власності має бути громадянином України.

Звертає на себе увагу різне найменування вимог до працівників у цих і зазначених вище законах, відсутність у чинному законодавстві загальних правил визначення відповідності осіб, які приймаються на роботу, встановленим вимогам. Якщо, наприклад, вимоги до віку або освітнього рівня підтверджуються відповідними документами, то вимоги до особистих, ділових та моральних якостей (високих моральних якостей) потребують спеціальних способів перевірки, які не передбачаються зазначеними вище законами. Це свідчить про необхідність закріплення у чинному КЗпП України загальних положень про вимоги до працівників, у тому числі законодавчих меж їх встановлення.

До проекту Трудового кодексу України [9] вперше включено окрему статтю 26 «Встановлення вимог до працівників». Утім, у змісті зазначеної статті передбачений далеко не повний перелік вимог до працівників. У частині першій ст. 26 йдеться про те, що вимоги до працівників встановлюються законодавством із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці. Такі вимоги можуть стосуватися, зокрема, наявності у працівника відповідної освіти, професійної підготовки, досвіду трудової діяльності, віку.

У цій статті не згадується вимоги до стану здоров'я працівника, його кваліфікації та інші вимоги. Тобто перелік вимог, зазначений у частині першій ст. 26 законопроекту, є досить обмеженим і не враховує інші вимоги, встановлені законами України.

Як видається, основну увагу розробники законопроекту приділили способам встановлення вимог до працівників. Новелою законопроекту є легалізація встановлення вимог до працівників роботодавцем, оскільки чинним КЗпП України

таке право власника або уповноваженого ним органу не передбачене. Проте у ст. 26 законопроекту не передбачені межі встановлення роботодавцем вимог до працівників, необхідність їх відповідності чинному законодавству.

Що стосується законодавчих меж встановлення вимог до працівників, то, як видається, передусім необхідно чітко визначитися із способами встановлення зазначених вимог. У частині третій ст. 22 КЗпП України, частині першій ст. 26 проекту Трудового кодексу України йдеться про встановлення вимог до працівників законодавством. У такому випадку зміст першого речення ст. 26 законопроекту не узгоджується зі змістом третього речення, в якому зазначається про можливість встановлення вимог до працівників роботодавцем. Отже, як випливає з частини першої ст. 26 проекту Трудового кодексу України, існують два способи встановлення вимог до працівників: 1) встановлення вимог законодавством; 2) встановлення вимог роботодавцем.

Проте важливе положення щодо недопущення дискримінації у сфері праці, як передбачено частиною першою ст. 26, стосується тільки вимог до працівників, які встановлюються законодавством. З таким формулюванням частини першої зазначеної статті не можна погодитися. Дотримання принципу недопущення дискримінації у сфері праці слід визнати законодавчою межею встановлення вимог до працівників як законодавством, так і роботодавцем.

Ідеться про дотримання положень ст. 24 Конституції України [8], відповідно до частини першої якої не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Обов'язковими для виконання є положення конвенцій МОП у цій сфері, ратифікованих Україною, законів України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [9], «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [10]. Так, відповідно до частини третьої ст. 17 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» роботодавцям забороняється в оголошеннях (рекламі) про вакансії пропонувати роботу лише жінкам або лише чоловікам, за винятком специфічної роботи, яка може виконуватися виключно особами певної статі, висувати різні вимоги, даючи перевагу одній із статей, вимагати від осіб, які влаштовуються на роботу, відомості про їхнє особисте життя, плани щодо народження дітей.

Потрібно також звернути увагу на необхідність чіткого визначення вимог до працівників, які встановлюються законом. Це положення також слід включити до законодавчих меж вста-

новлення вимог до працівників. У ст. 26 проекту Трудового кодексу України про встановлення вимог законом ідеться у двох частинах. Відповідно до частини другої обов'язковість наявності громадянства України та знання державної мови, як умова виконання роботи за певними посадами, може встановлюватися лише законом, а згідно з частиною п'ятою стосовно окремих категорій працівників законом може передбачатися складення присяги. Отже, ці положення доцільно поєднати в одній частині ст. 26 і розширити цей перелік, оскільки, як уже відзначалося, законами України передбачені й інші вимоги до працівників.

Висновки. Перелік вимог до працівників, закріплений у частині третій ст. 22 КЗпП України, не може вважатися вичерпним. Видається необхідним доповнити частину третю зазначеної статті після слова «працівника» словами «інші вимоги до працівників».

Чинний КЗпП України доцільно доповнити окремою статтею 24-1 «Вимоги до працівників», нормами якої закріпити поняття та перелік вимог до працівників, способи їх встановлення, правило про відповідність зазначених вимог чинному законодавству, способи (форми) і порядок визначення відповідності працівника встановленим вимогам, а також правові наслідки виявленої невідповідності. В останньому випадку відмову в прийнятті на роботу (зайнятті певної посади) слід визнавати обґрунтованою.

Зміст ст. 26 проекту Трудового кодексу України потребує вдосконалення. Видається доцільним виключити з речення першого частини першої ст. 26 проекту Трудового кодексу України слова «із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці» і доповнити цю частину останнім окремим реченням такого змісту: «Вимоги до працівників встановлюються із дотриманням вимог щодо недопущення дискримінації у сфері праці». Це буде означати поширення принципу недопущення дискримінації у сфері праці як на вимоги, встановлені законодавством, так і на вимоги, що будуть встановлюватися роботодавцем.

На підставі аналізу актів чинного законодавства, проекту Трудового кодексу України видається можливим передбачити такі законодавчі межі встановлення вимог до працівників: 1) встановлення вимог до працівників визначеними законом способами; 2) обов'язкове дотримання принципу недопущення дискримінації у сфері праці; 3) чітке законодавче закріплення випадків і форм встановлення вимог до працівників роботодавцем; 4) закріплення переліку вимог до працівників, які можуть встановлюватися тільки законом; 5) дотримання законодавства про захист персональних даних працівника.

Література

1. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом №322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до №50. Ст. 375.
2. Лукашева Н.М. Вимоги до працівників за трудовим правом України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 20 с.
3. Теслікова І.І. Стан здоров'я працівника як підстава розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.05. Северодонецьк, 2019. 175 с.
4. Наньєва М.І. Укладення трудового договору за законодавством України та окремих зарубіжних країн: монографія. Одеса: Фенікс, 2018. С. 82-95.
5. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
8. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.
10. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 561.

Анотація

Пташинська А. О. Законодавчі межі встановлення вимог до працівників. – Стаття.

У статті досліджуються законодавчі межі встановлення вимог до працівників на підґрунті аналізу спеціальної літератури, актів чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України. Зазначається про недосконалість чинного Кодексу законів про працю України в частині встановлення вимог до працівників. Тільки у частині третьої ст. 22 Кодексу йдеться про перелік вимог до працівників, який є дуже обмеженим, оскільки стосується тільки вимог до віку, рівня освіти, стану здоров'я працівника.

Аналізується зміст ст. 26 «Встановлення вимог до працівників» проекту Трудового кодексу України, яка є новелою у вітчизняному трудовому законодавстві. Пропонується закріпити у зазначеній статті такі законодавчі межі встановлення вимог до працівників: 1) встановлення вимог до працівників визначеними законом способами; 2) обов'язкове дотримання принципу недопущення дискримінації у сфері праці; 3) чітке законодавче закріплення випадків і форм встановлення вимог до працівників роботодавцем; 4) закріплення переліку вимог до працівників, які можуть встановлюватися тільки законом.

новлення вимог до працівників роботодавцем; 4) закріплення переліку вимог до працівників, які можуть встановлюватися тільки законом.

Формуються пропозиції про вдосконалення ст. 22 Кодексу законів про працю України, ст. 26 проекту Трудового кодексу України в частині регламентації вимог до працівників. Пропонується доповнити чинний Кодекс законів про працю України окремою статтею 24-1 «Вимоги до працівників», нормами якої закріпити поняття та перелік вимог до працівників, способи їх встановлення, правило про відповідність зазначених вимог чинному законодавству, способи (форми) і порядок визначення відповідності працівника встановленим вимогам, а також правові наслідки виявленої невідповідності.

Ключові слова: працівники, вимоги до працівників, законодавчі межі, законодавство України, проект Трудового кодексу України.

Summary

Ptashinskaya A. O. Legislative limits for establishing requirements to employees. – Article.

The article examines the legislative limits for establishing requirements for employees on the basis of analysis of special literature, acts of current legislation of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine. Imperfections of the current Code of Laws on Labour of Ukraine in terms of establishing requirements for employees were introduced. Only in part 3 of Art. 22 of the Code a list of requirements for employees is mentioned, which is very limited, as it applies only to the requirements for age, level of education, health condition of the employee.

The content of Art. 26 "Establishing requirements for employees" of the draft Labor Code of Ukraine, which is a novelty in the domestic labor legislation, is being analyzed. It is proposed to enshrine in this article the following legislative limits for the establishment of requirements for employees: 1) the establishment of requirements for employees in the manner prescribed by law; 2) mandatory observance of the principle of non-discrimination in the field of labor; 3) clear legislative consolidation of cases and forms of establishing requirements for employees by the employer; 4) consolidation of the list of requirements to employees which can be established only by the law.

Proposals for improving Art. 22 of the Code of Laws on Labor of Ukraine, Art. 26 of the draft Labor Code of Ukraine in terms of regulation of requirements for employees were formulated. It is proposed to supplement the current Code of Laws on Labor of Ukraine with a separate Article 24-1 "Requirements for employees", with the norms of which to establish the definition and list of requirements for employees, methods of establishing them, the rule of compliance with current legislation, methods (forms) and procedure for determining employee compliance with established requirements, as well as the legal consequences of the identified non-compliance.

Key words: employees, requirements to employees, legislative limits, legislation of Ukraine, draft Labor Code of Ukraine.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.924

Н. М. Білошицька
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНУ ЯК БАЗИСУ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Постановка проблеми. Поняття, природа та інструменти стратегічного планування в державному управлінні на сьогодні не досліджені та не пояснені належним чином, не отримали деталізованого опрацювання, опису та пояснення з позицій теорії державного управління та науки адміністративного права. При цьому без належної юридичної концептуалізації та прикладної юрисдикції стратегічного планування в державному управлінні якість цього інструменту, переважно розуміється і інтерпретується сьогодні з позицій економіки, управління підприємством тощо, але не з правових позицій. Стратегічне планування (як один з інструментів державного управління) на сьогодні в Україні недостатньо законодавчо врегульоване, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування володіє цілим рядом недоліків, містячи переважно вимоги здійснювати таке планування в рамках державного будівництва та державного управління, не вибудовуючи належну інструментально-логістичну платформу систематичного багатовекторного і комплексного «стратегування» в державному управлінні, наслідком чого є численні системні збої і частково систематична безрезультативність у виконанні ряду вже прийнятих документів стратегічного планування в Україні. Численні дефекти забезпечення і виконання бюджетних видаткових вимог, відображені, зокрема, в оцінках з боку вищих посадових осіб і документах Рахункової палати України, нецільові витрати бюджетних коштів на досить великі суми, інші сучасні проблеми та недоліки державного управління в Україні (проблема неналежного державного управління – «bad governance») значною мірою зумовлені системними недоліками стратегічного планування в державному управлінні. Загострення міжнародної конкуренції практично по всіх галузях суспільних відносин (економіці, геополітиці, енергетиці, сфері водних ресурсів) актуалізує розуміння того, що грамотне і ефективне стратегічне плану-

вання стає заставою, детермінантою виживання державності, належної конкурентоспроможності та суверенітету держави, зміни модусу державного управління на модель «розумної держави» («smart state») і «розумного державного управління» («smart public administration»). В сучасній політико-правовій ситуації, питання вибору стратегічних цілей розвитку України і відповідного розвитку системи державного управління стоїть найбільш гостро. Все вищезазначене і зумовило актуальність даної статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Загальнопонятійні аспекти, інструментарії, принципи та інші особливості стратегічного планування знаходили своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема вивченням проблематики стратегічного планування займалися: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару, Д. Мальтес, К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Пунтанс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина, та ін. Разом з тим, названа тематична область виявилася недостатньо науково опрацьованою з точки зору саме адміністративно-правової науки, в адміністративно-правовій проекції.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є комплексний, теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем та перспектив законодавства з приводу регулювання заasad стратегічного планування та управління.

Виклад основного матеріалу. Найважливішими факторами, що визначають ефективність політики будь-якої держави, є здатність приймати грамотні рішення і забезпечувати їх реалізацію. Сучасний інститут державної влади являє собою складний механізм, в якому щодня розробляються і приймаються численні рішення, і від того, наскільки скоординованим є даний процес і з якою

ймовірністю він гарантує неухильне проходження сформованих рішень, залежить досягнення намічених цілей в потрібні терміни і з необхідним балансом задіяних ресурсів.

Щоденна критика влади викликана низьким ступенем успіху прийнятих рішень і їх результативності. Часто така результативність пояснюється відсутністю достатньої підтримки на місцях з боку вищої державної влади, але є й інша причина, яка полягає у відсутності дієвої системи всеоємного стратегічного управління державою.

Під терміном «стратегія» ми розуміємо в даному випадку план заходів, спрямованих на досягнення бажаних цілей або вирішення існуючих проблем. Спеціаліст у галузі стратегічного управління М. Мінцберг запропонував наступне визначення стратегії: «стратегія являє собою модель, принцип поведінки, перспективу або стійку послідовність дій, розбитих у часі» [3]. У свою чергу, сукупність дій, розроблених і реалізованих в рамках стратегії і призводячих до зростання результативності прийнятих рішень, що сприяють досягненню намічених цілей, називається стратегічним управлінням.

Однією з найважливіших адміністративно-правових функцій стратегічного управління є стратегічне планування. План закріплюється в стратегію з моменту її формування: «стратегія відповідає схемі або плану, який об'єднує основні цілі, політику і послідовність дій в єдине ціле» [4]. Стратегічне планування - це процес визначення стратегії, а також прийняття рішень про виділення ресурсів для її реалізації. Таким чином, стратегічний план допомагає мобілізувати і розподілити ресурси економічного суб'єкта, сприяючи його поступальному розвитку, підвищуючи життєздатність і сприяючи успіху.

Відсутність стратегічного планування загрожує роздробленістю сил, інтересів і ресурсів, хаотичністю розвитку держави. Без стратегічного планування вкрай складно виробити певний набір завдань і сформулювати компетенцію для забезпечення довгострокового зростання. Основою розвитку суб'єкта стає спонтанність, хаотичність, певна вибірковість у прийнятті рішень, що неминує супроводжується конфліктом існуючих варіантів розвитку і, як наслідок, розпиленням зусиль, коштів, часу [7].

Не можна сказати, що рішення, прийняті на вищому рівні української влади, не підкоряються принципам стратегічного планування. Ряд постанов і законодавчих актів, прийнятих керівництвом країни в області стратегічного планування, свідчать про увагу держави до даного управлінського аспекту. Нормативно-правовий механізм забезпечення стратегічного планування в Україні представлено багатьма документами серед яких, зокрема, Конституція України, Закони України,

акти Верховної Ради України, Президента України і Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. На основі аналізу змісту цих законодавчих актів, вважаємо доцільним систематизувати існуюче законодавче поле, поділивши його за певними ознаками, серед яких виділимо такі як оцінка вихідного рівня розвитку (документи, що дають можливість оцінити рівень соціально-економічного розвитку України за результатами реалізації стратегічних планів); перспективи розвитку (документи, що висвітлюють бачення подальшого соціально-економічного розвитку); цілі розвитку (документи, що визначають пріоритети (бачення) розвитку як сукупності соціальних і економічних цілей); можливі альтернативи розвитку (документи, що обґрунтовують стратегічні альтернативи розвитку); реалізація стратегій розвитку (документи, що містять шляхи та конкретні механізми реалізації стратегій розвитку); контроль за виконання стратегій розвитку (документи, що висвітлюють порядок контролю та моніторингу стратегій розвитку); оцінка дієвості та життєздатності стратегій розвитку (документи, що відображають оцінку ефективності та результативності реалізації стратегій розвитку).

Однак відмінною особливістю цих змістовних положень є «точковість» їх впливу на розвиток української економіки. Досі в нашій країні відсутній дієвий механізм узгодження стратегічних цілей держави в цілому зі стратегіями соціально-економічного розвитку на місцях. Ця неузгодженість призводить до нераціонального розтрачування фінансів, що не сприяє досягненню поставлених цілей. На нашу думку, досягнення поставлених перед економікою цілей в умовах невизначеності та динамічних змін неможливе без впровадження адекватного адміністративно-правового регулювання системи стратегічного планування як найважливішої умови ефективної модернізації. У теорії менеджменту існує поняття «горизонт планування» цілей, який має коротко-, середньо- і довгострокові межі. Якщо довгостроковий горизонт планування задає Стратегія-2030, короткостроковий - бюджет нашої країни, то середньостроковий горизонт, в якому б відбувалися конкретні заходи, спрямовані на досягнення заданих стратегією - 2030 цілей, поки не існує [2]. Іншими словами, ті масштабні установки, які дає керівництво країною, можуть залишитися недосяжними, не маючи під собою чіткої поетапної програми реалізації.

Ідея самостійного закону про стратегічне планування розглядалася Урядом нашої країни ще кілька років тому. Однак діяльність з його розробки загальмовувалася більш терміновими завданнями.

Незважаючи на те, що існуючі законопроекти вводили порядок розробки стратегічних документів

і повинні були зв'язати розрізнені стратегії в єдиний механізм, вони відразу піддавалися численній критиці. Так, критика РНБО була пов'язана з поділом стратегічного планування в країні на питання соціально-економічного розвитку та питання у сфері національної безпеки. Свою претензію сформулювало і Міністерство фінансів України, пославшись на відсутність механізму узгодження поставлених перед органами влади цілей і виділених на них коштів [2]. Неясним з проєкту залишалося питання про те, яке відомство буде займатися розробкою стратегічних планів і, що важливо, контролем за їх виконанням. Для створення індикативних планів Рахункова палата України запропонувала створити Раду економічного розвитку, в якій поряд з представниками уряду повинні увійти представники ділового співтовариства і незалежні вчені [8].

Стратегія визначає пріоритетні напрямки бюджетної політики на довгострокову перспективу, що забезпечують досягнення цілей соціально-економічного розвитку, граничні рівні прогнозних витрат на державні програми України та оцінку бюджетних ризиків. Що стосується зауважень, пов'язаних з контролем за виконанням стратегічних планів, у проєкті Закону, присвяченому питанню моніторингу реалізації документів державного стратегічного планування, передбачається оцінка результативності та ефективності державного стратегічного планування, в тому числі, державного прогнозування та програмно-цільового планування [4].

Тим часом, на нашу думку, щоб стати базисом стратегічного управління нашою країною, існуючі законопроєкти із стратегічного планування все ж потребують додаткових доопрацювань.

Зокрема у законопроєктах, де розкриваються основні поняття, що використовуються в майбутньому законі, відсутнє визначення стратегічного управління. На наш погляд, ця обставина є вкрай важливою, оскільки відсутність схваленого на вищому рівні однозначного тлумачення даного терміну підриває спільність формування сенсу стратегічного управління, що може призвести до помилок при прийнятті майбутніх стратегічних рішень на різних рівнях. На нашу думку, в основному законопроєкті необхідно звернути підвищену увагу саме на ключові формулювання, що зустрічаються в тексті.

Додатково, слід наголосити, що класики стратегічного менеджменту вчать нас тому, що стратегія не визначає цілі, а має відношення до способів їх досягнення. Крім того, стратегія має справу з середньостроковою перспективою. На довгостроковий період можна сформулювати концепцію розвитку, але не стратегію, що служить засобом досягнення цілей, завжди обмежених тимчасовими і ресурсними рамками [3].

Уваги також вимагає положення законопроєкту, в якому йдеться про державну програму України. Відповідно до нього, державна програма України розробляється для досягнення пріоритетів і цілей державної політики у сфері соціально-економічного розвитку і безпеки. Але чим це визначення докорінно відрізняється від наведеного нами вище визначення стратегії? Постановці цілей і вибору стратегічних пріоритетів повинен передувати ретельний аналіз середовища. Із законопроєкту абсолютно не ясно, хто буде займатися цим аналізом. У тексті проєкту йдеться про державний орган виконавчої влади, уповноважений Урядом у сфері аналізу та прогнозування соціально-економічного розвитку. Тут, як нам здається, існує небезпека непов'язки стратегічного бачення пріоритетів розвитку на державному і місцевому рівнях, не кажучи вже про контроль за їх виконанням.

Збереження ролі держави в економіці повністю сумісне з «розвантаженням» державних повноважень», що свідчить про необхідність відродження адміністративної реформи. Дійсно, потрібно не скорочувати державні функції, а децентралізувати їх з державного на регіональний і місцевий рівні. Це можливо тільки в тому випадку, якщо делегування повноважень відбудеться одночасно із забезпеченням тих, хто їх отримує, необхідними дохідними джерелами [7]. На нашу думку, в рамках Закону «Про державне стратегічне планування» потрібно якраз децентралізувати державну функцію планування, створюючи власні регіональні інститути, відповідальні за стратегічний розвиток регіонів. Це дозволить впритул сконцентруватися на проблемах регіонів і виробити самостійну адекватну програму їх подолання на основі ситуаційного управлінського підходу [2].

Підкреслимо, що Закон про стратегічне планування слід, на наш погляд, розглядати як базис системи державного стратегічного управління. Не випадково в самому законопроєкті крім планування згадуються й інші ключові управлінські функції: організація, координація, контроль. І це правильно, тому що зосередженість на одному лише плануванні звужує діапазон альтернатив при прийнятті стратегічних рішень. Як відомо, особливістю системи стратегічного планування є орієнтація на досягнення мети, розробку стратегій і реалізацію цілеспрямованої політики [8]. У свою чергу, система стратегічного управління повинна бути гнучкою, чутливою, орієнтованою на дії щодо скорочення або усунення будь-яких негативних впливів, які виникають у навколишньому середовищі. Зрозуміло, в стабільній макроекономічній обстановці розробка стратегічних пріоритетів може відбуватися полегшено, з певною періодичністю, заданою планом. Однак в умовах стресів і потрясінь посилюється важливість стрімкого

реагування на будь-які загрози. Такої реакції можна досягти тільки через синтез планування з управлінським контролем, грамотною організацією і неухильною координацією дій.

Атрибути стратегічного планування і управління в широкому сенсі, системи стратегічного планування і стратегічного управління схожі в кінцевих цілях, але розрізняються «шляхами і засобами» взаємодії з навколишнім середовищем. Так, система стратегічного планування використовує підхід «зовні-всередину», щоб на основі аналізу загроз і можливостей приймати найбільш дієве рішення. У свою чергу, система стратегічного управління підпорядковується підходу «зсередини-назовні», особливістю якого є орієнтація на аналіз середовища з перспективи власного потенціалу («шляхів і засобів») [8].

Відмінною особливістю стратегічного планування від стратегічного управління є те, що планування має справу з закономірними змінами, а управління - зі спонтанними. При реалізації стратегії результатом стратегічного планування є наступальна поведінка в комплексі з підвищеною увагою до захисних заходів, що спрямовуються на протидію небажаним і несподіваним викликам. У свою чергу, стратегічне управління - це, перш за все, превентивний захист. Це означає, що поєднання стратегічного планування з управлінням дозволить досягти економії коштів на заходи, які доцільно було б попередити, а сукупність захисних і превентивних заходів разом з орієнтацією на наступальне позиціонування системи стратегічного планування можуть забезпечити більш глибокий, комплексний підхід до стратегічного управління державою [11].

Таким чином, стратегічне управління мобілізує різні засоби і способи забезпечення стратегічного вибору в турбулентному середовищі. Так як стратегічне управління має на увазі блискавичне реагування на негативний вплив середовища, ключовим аспектом нового закону має стати питання про безперервний моніторинг середовища і стратегія визначає пріоритетні напрямки бюджетної політики на довгострокову перспективу пошуку можливостей подолання зовнішніх загроз на основі наявних ресурсів. Однак у законопроекті йдеться про «моніторинг реалізації документів державного стратегічного планування» [5]. Там же прописуються основні умови моніторингу реалізації документів. Незважаючи на те, що в законопроекті йдеться про те, що «одним з основних завдань моніторингу є спостереження, збір, систематизація та узагальнення інформації про соціально-економічний розвиток України», в тому же документі зазначається, що «основними документами, які використовуються при здійсненні моніторингу є щорічна доповідь Секретаря РНБО, зведена річна доповідь «про хід реалізації та оцінку ефективності державних про-

грам України», річний звіт «про результати і хід виконання Програми соціально-економічного розвитку регіонів України» [1]. Тобто спостереження, збір, систематизація та узагальнення інформації про соціально-економічний розвиток України буде проводитися тільки на основі документів про вже реалізовані заходи. Про яке превентивне управління тут може йти мова?

Разом з тим, не можна сказати, що в проекті закону не приділяється увага питанню моніторингу середовища для прийняття майбутніх рішень про планування.

Так, згідно зазначеного документу, «основними завданнями системи державного стратегічного планування є визначення зовнішніх і внутрішніх умов, тенденцій, обмежень і виявлення можливостей соціально-економічного розвитку». Тут же йдеться про формування «комплексу заходів, що забезпечують досягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку і вибір шляхів і способів досягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку України» [1]. Це доводить наявність загальних принципів стратегічного управління в законопроекті. Однак для того, щоб можна було говорити про систему стратегічного управління, необхідна ретельна систематизація установок, які містяться в законопроекті. Поки ж є фрагментарне тлумачення життєво необхідних економіці нашої країни понять і механізмів роботи.

Висновки. На сьогоднішній день проект Закону «Про державне стратегічне планування», на нашу думку, потребує ретельного доопрацювання, результатом якого має стати документ, що є базою для формування комплексної, єдиної, а не фрагментарної системи державного стратегічного управління, що пов'яже стратегічні цілі з бюджетними можливостями нашої країни і дозволяє відстежувати будь-які зміни в середовищі і вчасно на них реагувати. В іншому випадку закон ризикує виявитися неефективним.

Література

1. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / пер. з англ. А. Кам'янець. Львів : Літопис, 2004. 352 с.
2. Вакулєнко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
3. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів : Сполом, 2001. 118 с.
4. Запровадження стратегічного планування в Україні: збірка документів і матеріалів / Укл. В. Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 401 с.
5. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
6. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / за ред.

С. Максименка та ін. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.

7. Стратегії розвитку України: теорії і практика / за заг. ред. О. С. Власюка. Київ : НІСД, 2002. 864 с.

8. Тертичка В. Планування як стратегічний ресурс аналізу державної політики. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України*. 2004. № 1. С. 47-56.

9. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права РУДН. Москва, 2012. 492 с.

10. DiNapoli T. P. Local government management guide: strategic planning. *Office of The New York State Comptroller (Division of Local Government and School Accountability)*. 2003. P. 13-14.

11. Inomata T. Strategic Planning in The United Nations System *Joint Inspection Unit, United Nations*. Geneva : United Nations, 2012. XI. P. 4.

12. Bryson J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement Third Edition. San Francisco : John Wiley & Sons, 2004. XXVI. 430 p.

13. Milanovic M. Strategic Planning Manual Sarajevo : The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p.

Анотація

Білошицька Н. М. Генезис адміністративного закону як базису розвитку системи стратегічного планування. – Стаття.

У статті здійснено комплексний, теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем та перспектив законодавства з приводу регулювання засад стратегічного планування та управління. Зокрема з адміністративно-правової позиції проаналізовано існуючі законопроекти ЗУ «Про державне стратегічне планування», виявлено їх переваги та недоліки. Виділено ключові відмінності у дефініціях «стратегічне планування» та «стратегічне управління». Наголошено, що відмінною особливістю діючих сьогодні в Україні законодавчих положень є «точковість» їх впливу на розвиток української економіки, досі в країні відсутній дієвий механізм узгодження стратегічних цілей держави в цілому зі стратегіями соціально-економічного розвитку на місцях. Обґрунтовано, що ця неузгодженість призводить до нераціонального розрачування фінансів, що не сприяє досягненню поставлених цілей, а досягнення поставлених перед економікою орієнтирів в умовах невизначеності та динамічних змін неможливе без впровадження адекватного адміністративно-правового регулювання системи стратегічного планування як найважливішої умови ефективної модернізації. Зазначено, що система стратегічного управління повинна бути гнучкою, чутливою, орієнтованою на дії щодо скорочення або усунення будь-яких негативних впливів, які виникають у навколишньому середовищі. Доведено, що у стабільній макроекономічній обстановці розробка стратегічних пріоритетів може відбуватися полегшено, з певною періодичністю, заданою планом, однак в умовах стресів і потрясінь посилюється важливість стрімкого реагування на будь-які загрози. Такої реакції можна досягти тільки через синтез планування з управлінським контролем, грамотною організацією

і неухильною координацією дій. Зроблено висновок, що На сьогоднішній день проект Закону «Про державне стратегічне планування», про потребу ретельного доопрацювання існуючих законопроектів із стратегічного планування, результатом якого має стати документ, що є базою для формування комплексної, єдиної, а не фрагментарної системи державного стратегічного управління, що пов'язує стратегічні цілі з бюджетними можливостями країни і дозволяє відстежувати будь-які зміни в середовищі і вчасно на них реагувати.

Ключові слова: адміністративно правове регулювання, стратегічне управління, стратегічне планування, громадянське суспільство, законопроект, стратегічне прогнозування, адміністративно-правова позиція.

Summary

Biloshytska N. M. Genesis of administrative law as a basis for development strategic planning systems. – Article.

The article provides a comprehensive, theoretical and Applied Analysis of administrative and legal problems and prospects of legislation on regulating the principles of strategic planning and management. In particular, from an administrative and legal point of view, the existing draft laws of the law of Ukraine "on state strategic planning" are analyzed, their advantages and disadvantages are identified. Key differences in the definitions of "strategic planning" and "strategic management" are highlighted. It is noted that a distinctive feature of the current legislative provisions in Ukraine is the "accuracy" of their impact on the development of the Ukrainian economy; so far, the country does not have an effective mechanism for coordinating the strategic goals of the state as a whole with local socio-economic development strategies. It is proved that this inconsistency leads to irrational waste of finances, which does not contribute to the achievement of the goals set, and the achievement of the benchmarks set for the economy in conditions of uncertainty and dynamic changes is impossible without the introduction of adequate administrative and legal regulation of the strategic planning system as the most important condition for effective modernization. It is noted that the strategic management system should be flexible, sensitive, and action-oriented to reduce or eliminate any negative impacts that occur in the environment. It is proved that in a stable macroeconomic environment, the development of strategic priorities can occur more easily, with a certain frequency set by the plan, but in conditions of stress and shocks, the importance of rapid response to any threats increases. Such a response can only be achieved through the synthesis of planning with managerial control, competent organization and strict coordination of actions. It is concluded that today the draft law "on state strategic planning", on the need for careful revision of existing draft laws on strategic planning, the result of which should be a document that is the basis for the formation of a comprehensive, unified, and not fragmented system of state strategic management, linking strategic goals with the budget capabilities of the country and allows you to track any changes in the environment and respond to them in time.

Key words: administrative and legal regulation, strategic management, strategic planning, civil society, draft law, strategic forecasting, administrative and legal position.

UDC 342.9

*O. M. Boiko**Judge**Dnipropetrovsk District Court of the Dnipropetrovsk region***TO THE DISCUSSION ON THE CONTENT OF THE CATEGORY ADMINISTRATIVE PROCESS
(ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE)**

Problem statement and research tasks. Peculiarities and permanent features of the administrative agreement leave their mark on the procedural and procedural features of dispute resolution, which arise both at the stage of concluding such agreements and during its validity and execution by the parties. Based on the fact that the administrative agreement defines the mutual rights and obligations of its participants in the public sphere in order to achieve socially significant results, and one of the parties is a subject of power, the judicial settlement of such disputes is carried out under the Code of Administrative Procedure of Ukraine. In other words, it is the administrative process that is a form of objectification of disputes arising from administrative agreements.

The purpose of the article – on the basis of a generalized analysis of various scientific approaches to formulate the author's idea of administrative proceedings as a procedural procedure for consideration and resolution of disputes arising from administrative agreements.

Analysis of publications and presentation of the main provisions of the study. Our approach to the use of appropriate terminology, namely the identification of categories of administrative process and administrative proceedings is not accidental and not in vain, because the author is not a supporter of the so-called «broad» understanding of the category «administrative process», which began to form in the middle of last century. works of Soviet scientists-administrators. In particular, one of the apologists for this concept is V. Sorokin, who outlined its general features, namely: a) the administrative process – a legal form of executive power (it has a pronounced legal management nature); b) the administrative process is dynamic, so it is implemented by the executive authorities at all levels, and in cases provided by law, and other entities (eg, judges); c) administrative process – an activity not only state power, but also legal; d) the administrative process objectively requires «own» regulation, which is ensured by administrative procedural norms; it ensures the implementation of a number of other branches of substantive law – civil, financial, labor, family, land, etc. ; e) administrative process – is not only regulated by law the implementation of certain procedures of the executive branch for the legal solution of a wide range of individual cases in the field of public administration, but also such activ-

ities, during which there are numerous legal relations governed by administrative procedure and acquire in this connection the nature of administrative-procedural relations [1, p. 197-203].

This concept is quite emphatically embodied in the works of D. Bahrakh and Y. Tikhomirov. The latter, in particular, highlights the main features of the administrative process, namely: a) the participation of one or more executive bodies, governing bodies; b) consideration of cases related to the scope of powers of management bodies and officials; c) participation of citizens and legal entities as initiators of the process; d) the presence of stages of the process – filing a lawsuit, application, complaint, collection and evaluation of documentary information, hearing the parties, decision-making, appeals, execution of decisions; e) legal formalization of the process and its stages in special legal acts. Thus, according to the researcher, administrative process has the variants on procedure and character of consideration of administrative cases, on a circle of procedural actions, on subjects of decision-making. In view of this, Yu. Tikhomirov speaks: a) about the administrative-hierarchical process, when cases are considered in the order of subordination in a simplified manner within the institution or management system; b) on the administrative process carried out by specially authorized or formed bodies (administrative commissions, etc.); c) about the mixed administrative process, when its elements seem to be part of another process (budget, tax, etc.); d) the elements of the hierarchical judicial process, when there is a kind of two instances; e) on the administrative-jurisdictional process, when the established rules of administrative proceedings are applied by special bodies of administrative justice. It carefully regulates all stages and procedural actions taken by the parties and participants in the process, the sequence of their implementation and strict fixation [2, p. 1007-1008].

In turn, D. Bahrakh believes that the administrative process is on a par with such legal processes as criminal, civil, legislative, budget. As a legal process, it has all the inherent characteristics of the latter, but it is also a type of management (executive) activity, which has the following features: a) is a kind of power activity of the executive. Such are judges (when they hear cases of administrative misconduct) and prosecutors; b) aimed at solving

certain administrative cases, achieving legal results; c) regulated by the norms of administrative law.

D. Bahrah acknowledges that «... the state administration has to use its powers in resolving a variety of cases. Depending on their content, the administrative process is the largest of the legal processes and can be divided into three parts: the process of administrative lawmaking; law-making (operational-administrative) process; administrative and jurisdictional process. The scientist believes that specifying the content of cases decided by the executive branch, given the subjects of activity, each of the three types of administrative process can be divided into smaller parts – proceedings. Administrative proceedings, being an integral part of the administrative process, differ from other administrative proceedings mainly in the content of cases. The division of the administrative process into proceedings determines the formation of institutions of administrative procedural law – disciplinary, privatization proceedings, proceedings in cases of administrative offenses of citizens, etc. [3, p. 153-156; 2, p. 996-998]. It is noteworthy that among these proceedings there is no judicial procedure for resolving disputes that arise in the public sphere.

Nowadays, these ideas are actively developing in the works of domestic researchers in the field of administrative law and process, such as O. Kuzmenko [4; 5; 6], T. Kolomoyets [8; 9], V. Kolpakov [9], Yu. Bityak and V. Garashchuk [10], S. Stetsenko [11], S. Alferov [12], R. Kukurudz [13; 14], R. Sheveyko [15], M. Jafarova [16], O. Mikolenko [17; 18; 19], O. Bandurka and M. Tishchenko [20], as well as many others.

At the same time, the pages of the administrative and legal literature outline the existing views in the doctrine on this issue, and the relevant researchers are divided into groups depending on their beliefs, including administrative scientists, who: 1) and the need to distinguish in the legal system of Ukraine an independent branch of law – administrative procedure (A. Vasiliev, O. Zastrozhna, O. Kuzmenko, V. Sorokin, M. Tishchenko, etc.); 2) tried to distinguish between procedural phenomena in the judicial and executive branches of government, proposing to distinguish between «administrative judicial process» and «administrative non-judicial (administrative) process» (E. Demsky, V. Perepelyuk, V. Stefanyuk); 3) believe that it is impossible to compare as a general and partial concept of «administrative procedure» and «administrative process», because they have their own characteristics – the process is characterized by dynamics and duration, and the procedure is devoid of such properties (T. Gurzhiy, OV Kuzmenko); include in the structure of the administrative process proceedings for consideration of public disputes in administrative courts (T. Gurzhiy, E. Demsky, O. Kuzmenko); emphasize the revision of the

conceptual framework of administrative responsibility and propose on this basis to systematize administrative and procedural rules (S. Petkov) [21, p. 139].

In particular, Yu. Bytyak, V. Garashchuk and O. Dyachenko consider the concept of “administrative process in a broad and narrow sense. In their view, in a broad sense, the administrative process is a statutory procedure for consideration and resolution of individual cases arising in the field of public administration, courts (general jurisdiction or specially created) or specially authorized bodies (officials). In a narrow sense, the administrative process is considered as proceedings in cases of administrative offenses and the application of administrative penalties to offenders [22, p. 204].

According to these scientists, the administrative process has common features, namely: the administrative process is carried out only by authorized entities; orderliness of the administrative process is due to the presence of a clear system of actions for operations with the requirements of the law; consideration of an administrative case (to a greater extent this applies to disputes) cannot be imagined without establishing certain facts and specific circumstances; administrative-procedural activity is always based on the law related to the implementation of substantive rules of administrative law, and in some cases – and the rules of other branches of law, for example, in the implementation of certain rules of such a relatively young branch of law as business law of business activities [22, p. 204-205].

In turn, V. Kolpakov emphasizes, «that the broadest understanding of the administrative process corresponds to modern norms of legal science and embodied in the Concept of administrative reform principles of transformation of public administration into an effective tool for citizens to exercise their rights and freedoms, a tool to protect people from wrongdoing and administrative acts by governing bodies and their employees» [9, p. 363].

One of the founders of modern administrative law argues that the definition of administrative process as a generalized name for the regulated activities of public administration to exercise power is justified, and the idea that the administrative process is only a procedural activity of administrative courts is wrong. V. Kolpakov argues that such an error is based on the formula «administrative process – legal relations that are formed during the administrative proceedings.» In turn, this formula, according to the scientist, enshrined in Art. 3 of the CAS of Ukraine with the proviso «In this Code, the following terms are used in the following meaning...», which gives grounds to believe that the terms formulated in this act are indisputable only for the sphere of administrative proceedings. Referring to other regulations that use the terms «process», «administrative process», the administrative scientist notes that the legislator

does not establish a monopoly of administrative proceedings on the use of the concept and term «administrative process». [23, p. 28-29; 24, p. 46-47].

It should be noted that V. Averyanov also acknowledged the existence of a number of procedural relations in the field of administrative law, but unlike other scholars, he did not single out administrative proceedings within the relevant set of procedural institutions. In his opinion, such procedural institutions are: the institution of «internal» administrative proceedings, which regulates various procedures and proceedings, either operational or administrative, or official; the institute of normative administrative proceedings, which regulates the preparation and issuance of normative legal acts by public administration bodies; the institute of «service» administrative proceedings, which regulates proceedings, which include procedures for reviewing applications of individuals (including the provision of various administrative services), as well as procedures for reviewing complaints of individuals («disputed» proceedings); institute of «jurisdictional» administrative proceedings, which regulates proceedings that cover procedures for the application of measures of administrative coercion, in particular the application of administrative penalties, as well as measures of disciplinary liability against civil servants [25, p. 9-10]. According to a prominent researcher, the relations that arise in the field of administrative justice, form a separate group of legal relations that are not part of administrative law. At the turn of the millennium, V. Averyanov predicted that «... in the near future an independent procedural and legal branch should be created, which will separately regulate the proceedings in administrative courts (administrative proceedings)» [26]. The position of the researcher was finally confirmed both in the adoption of the CAS of Ukraine, and in the formation of a set of procedural relations arising in connection with the resolution of public disputes, and in fact in the formalization of relevant rules in the procedural branch of law – administrative procedural law.

Nevertheless, he supports the ideas of V. Kolpakov and O. Kuzmenko, who echoes him and notes that the administrative process – is regulated by administrative procedural rules of public administration, aimed at implementing the rules of the relevant substantive areas of law in the consideration and resolution of individual cases. affairs. In the «Course of Administrative Procedure», the scholar emphasizes the complex structure of the relevant type of legal process and the possibility of its consideration both vertically and horizontally. In the system of administrative process, in her opinion, it is expedient to focus on administrative-procedural, administrative-tort and administrative-judicial types of proceedings. [27, p. 40]. However, from the scientist's

proposed vision of the essence of the administrative process as an activity of public administration, it follows that the latter can include the court, which is the relevant subject within the administrative-judicial procedure selected by O. Kuzmenko. It is difficult to agree with this statement, because the court, according to well-known scientific and regulatory provisions, is called to administer justice, and service or management activities are not inherent in it.

Instead, T. Kolomoyets formulates his own opinions (formed on the basis of Soviet and modern theory of administrative law and process), noting that the features of the administrative process are: the administrative process is related to public administration, its legal forms; connection with the substantive rules of administrative law; it is an activity as a result of which social relations regulated by the norms of administrative-procedural law arise [7, p. 236]. However, in the view of the scientist, administrative proceedings are a separate type of administrative process [7, p. 237]. The same or a similar approach is used by other researchers.

In particular, S. Stetsenko's administrative process is complicated. He claims that the administrative process is the activity of public administration bodies and some other authorities regulated by the norms of administrative-procedural law, aimed at consideration and resolution of administrative cases. [11, p. 43]; components of such a process are: 1) administrative-judicial process, within which the consideration of public-law disputes in administrative courts; 2) administrative and managerial process, within which the executive and administrative activities of public administration bodies (set of administrative procedures) are carried out; 3) administrative-jurisdictional process, within which the consideration of cases of administrative offenses and the application of measures of administrative coercion [11, p. 44].

A similar point of view is expressed by M. Jafarova. She notes that the administrative process should be understood as the activity of state bodies, as well as other governmental entities regulated by the norms of administrative-procedural law, aimed at consideration and resolution of administrative cases. Thus the specified kind of legal process has three components: a) administrative process; b) judicial administrative proceedings; c) jurisdictional administrative process [16, p. 62].

R. Sheveyko formulates the definition of administrative process as a collective abstract concept, which covers independent procedural institutions – administrative proceedings, is administrative process, he notes – is a specific legal entity, which covers a combination of independent procedural institutions of administrative-procedural, administrative-judicial and administrative tort. At the same time, the administrative-procedural component of the administrative

process characterizes it as relations of individuals with public administration bodies regarding the consideration of individual cases, administrative-judicial – in the context of justice and administrative courts to consider and resolve public disputes, administrative-tort – concerning proceedings in cases of administrative offenses [28, p. 24-25; 29].

O. Mykolenko also argues that the administrative process should not be limited to the areas of administrative courts to consider public disputes in the manner prescribed by the CAP of Ukraine, and the activities of administrative jurisdiction to hear cases of administrative offenses under the Code of Administrative Offenses, as it is today. Administrative and procedural support, he points out, requires disciplinary proceedings in administrative cases, which are provided by disciplinary statutes and special provisions on discipline; executive proceedings and control activities of administrative bodies in relation to private persons [17, p. 18].

In turn, one of the first domestic researchers to talk about «independence from administrative law» of the administrative process was V. Stefanyuk, who, recognizing the division of the legal process into two types – administrative and judicial – focused on the characteristics of the judicial administrative process. In fact, for the first time for the administrative and legal doctrine of independent Ukraine, a detailed theoretical review of the problems of the concept and components of the judicial administrative process was presented, based on the normative and legal realities of Ukraine and a number of other foreign countries. [30, p. 10].

Somewhat later, in the joint work of A. Komzyuk, V. Bevzenko and R. Melnyk «Administrative process», it is emphasized that the administrative process is a legal category that takes place exclusively within the activities of a special body (administrative court). [31, p. 53]. That is, administrative scholars identify the administrative process with its component – administrative proceedings. The same concept of the legal process is proposed by S. Kivalov, I. Kartuzova and A. Osadchy, who emphasize that the administrative process (administrative proceedings) acts as a procedural component of administrative justice [32, p. 13].

N. Guberska admits that the use of the term «administrative process» in such a broad sense is incorrect primarily due to the inexpediency of combining jurisdictional and positive process in one concept, which does not correspond to the modern understanding of the content of administrative activity. The differences between administrative activity and administrative justice as a form of justice are due to the fact that it is the activity of different branches of government with different tasks [33, p. 231].

R. Melnyk is of the same opinion, claiming that the authors of the so-called “broad” concept of the

administrative process put forward only conclusions (scientific concepts) formulated either in Soviet times or by representatives of the “neo-Soviet” school of administrative law. In this connection, a logical question arises: are the more than 150-year achievements of the European science of administrative law worth nothing to us? Does not knowing foreign languages make it possible to study the European experience? In this regard, I would like to emphasize that our predecessors, and in fact the founders of the domestic science of administrative law – A. Elistratov, V. Kobalovsky, O. Yevtikhiev, M. Karadzhe-Iskrov were guided by the scientific achievements of the European school of administrative (police) law” [34, p. 289]. R. Melnyk quite rightly notes that “The inclusion of one or another institution or sub-institution of administrative law in its General Part cannot be based on the simple desire of scholars or a superficial explanation of the expediency or inexpediency of such a step, because the system of administrative law, as established above, is a complex structure that is formed and developed under the influence of certain factors or system-forming factors. Based on this, the establishment of the possibility or impossibility of including an institution in the system of administrative law should be done by answering the question of whether the content and objectives of this institution are consistent with those factors that affect the construction of administrative law.

In fact, the first step towards building the rule of law is known to be the introduction of the principle of separation of powers, which provides for the delegation of basic state functions to independent bodies: parliament, administration and court, able to control each other through appropriate mechanisms [35]. One such mechanism is the institution of administrative justice, which is designed to exercise specialized judicial control over the actions and decisions of public administration. In order to ensure the special legal status of administrative justice bodies (administrative courts), it is clear that special legislation is needed, the rules of which would be «raised» by administrative courts over public administration. However, is it possible to talk about the special legal status of administrative courts in relation to public administration if the regulations governing the activities of these entities are placed within the general part of administrative law, designed to promote the priority of human rights and freedoms in all its spheres? interaction with the public administration, its bodies and officials [36, p. 148]. Are administrative courts really a kind of public administration!? It is clear that such an assumption is completely absurd, as well as the fact that the institution of administrative justice is an integral part of the General Administrative Law» [34, p. 291-292].

Another component of the «terminological» discussion is the emphasis on the relationship between

the concepts of «administrative justice» and «administrative justice». For example, V. Averyanov actually considers the concept of administrative proceedings within administrative justice, which, in turn, is a system of judicial bodies (courts) that monitor compliance with the law in public administration by resolving in a separate procedural order of public law disputes arising in connection with appeals of individuals or legal entities to executive authorities, local governments or their officials [26, p. 234].

The authors of the textbook «Administrative proceedings» edited by Professor T. Kolomojets define administrative proceedings as a normatively defined activity of administrative courts to consider and resolve administrative cases that are initiated in connection with legal disputes arising between public administration bodies and legal entities and individuals to recover the violation of the subjective right of the person concerned [37, p. 12]. At the same time, administrative scholars point out that administrative justice, in turn, is a system of special judicial bodies that are created to consider and resolve legal disputes in the procedural form prescribed by law, arising from the activities of public administration between citizens or legal entities from one on the other hand, and public administration bodies, their officials – on the other hand, as a result of which a decision may be made to declare invalid and (or) cancel the illegal act or other way to restore the violated subjective right of the person concerned [37, p. 12]. Regarding the ratio of these concepts, on the basis of the analysis of administrative and legal literature, scientists distinguish two approaches to solving this scientific problem – broad and narrow. In a broad sense, the concepts of «administrative justice» and «administrative justice» are related as general and partial, because administrative justice is a «system of bodies to monitor compliance with the law in the field of public administration», is administrative justice is a state body that performs as its main activity, as well as activities to monitor compliance with the law in the field of public administration, in contrast to administrative proceedings, which are carried out only by administrative courts, which are specially created to carry out such activities. In turn, a narrow understanding implies that administrative justice and administrative justice are identical concepts, as «administrative justice is a procedural expression of administrative justice.» Based on these provisions, the authors of this textbook conclude that administrative proceedings are an integral part of administrative justice [37, p. 11-12; 24, p. 43-44].

A. Komzyuk, V. Bevenko and R. Melnyk, already mentioned by us, consider administrative proceedings to be a procedural form of administrative justice, calling the relevant type of judicial activity a “formal aspect” of administrative justice [31]. According to scholars, the latter is a state-guaranteed

and enshrined in current national legislation special way of protecting individuals' rights, freedoms and legitimate interests from illegal actions (inaction) and decisions of subjects of power (public authorities, local governments, their officials and officials), which is to consider and resolve public disputes by a system of administrative courts [31, p. 38].

Identify the administrative process and administrative justice and the team of authors of the textbook «Administrative Law of Ukraine. Full course», which follows from the analysis of the title of the relevant chapter of this textbook – Administrative process (administrative justice as a tool to protect individual rights). Administrative scholars note that administrative proceedings are the activities of administrative courts to consider and resolve public legal conflicts (disputes) arising from violations of public authorities rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities. The functioning of administrative justice in the state indicates a human-centric concept of public administration, compliance with its basic international legal standards of human and civil rights and freedoms, the establishment of the principle of legality in the exercise of public power [38, p. 263].

In his turn, E. Demsky sees no grounds in identifying administrative justice and administrative justice, noting that «these considerations are in the field of discussion rather than practical and are not essential for the characterization of administrative justice» [39, p. 246].

Conclusions. Based on the generalization of different opinions, understanding of scientific approaches and concepts, we have formed our own vision and idea of administrative proceedings as a procedural procedure for consideration and resolution of disputes arising from administrative agreements. In particular, we note that we reject the so-called broad concept of administrative process, and especially its managerial aspect, as the administrative process should not be associated with public administration (public administration), because the form of the latter is purely administrative procedure. In addition, the thesis that courts are subjects of public administration seems to be wrong, as follows from the principles of a broad interpretation of the administrative process and its structure.

We support the idea that at the present stage of state-building processes and the development of the doctrine of administrative law should abandon the idea of the administrative process as regulated by administrative-procedural norms of public administration aimed at implementing the relevant substantive branches of law in considering and resolving individual specific cases. It is seen that such a view of the administrative process not only does not meet the principles of adaptation of domestic administrative legislation to European standards, inhibits domestic

administrative doctrine by modernizing it and abandoning outdated state-centric dogmas that administrative law «serves» substantive branches of law, including those that are not public, but also significantly confuses the idea of the essence of the appointment of administrative law and administrative proceedings as mechanisms for the implementation and protection of individual rights in the public sphere.

It should be noted that we are in solidarity with those researchers in the field of administrative proceedings who, in a broad sense, equate administrative justice with administrative justice. At the same time, it can be seen that in fact administrative proceedings are a procedural form of justice, and not an integral part of it, as some legal scholars claim.

Based on the above, in our understanding, administrative proceedings (administrative process is regulated by the rules of the CAP of Ukraine law enforcement activities of administrative courts to consider and resolve administrative disputes.

References

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник подгот. д.ю.н., проф. А.Н. Каплуновым. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. 571 с.
2. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 652 с.
3. Вахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. 368 с.
4. Кузьменко О.В. Административный процесс у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 401 с.
5. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
6. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ : Атака, 2007. 416 с.
7. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2009. 480 с.
8. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К., 2011. 576 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Національна академія внутрішніх справ України. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
10. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків, 2013. 656 с.
11. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу : теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.
12. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К., 2011. 216 с.
13. Кукурудз Р.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 213 с.
14. Кукурудз Р.О. Адміністративно-юрисдикційний процес – сфера об'єктивізації інституту апеляції. *Митна справа*. 2009. № 5 (частина 2). С. 20-25.
15. Шевейко Р. І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 179 с.
16. Джафарова М.В. Визначення адміністративного процесу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 13. Том 1. С. 60-62.
17. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис...на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 44 с.
18. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одісей, 2010. 368 с.
19. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
20. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с. (рос. мовою).
21. Миколенко О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність та майбутнє. *Публічне право*. № 2. 2011. С. 136-142.
22. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
23. Колпаков В.К. Правова природа відносин адміністративного судочинства. *Право України*. 2016. № 2. С. 25-30.
24. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.
25. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
26. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
27. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : Навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
28. Коломoeць Т. О. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 190 с.
29. Шевейко Р. І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики: автореф. дис...на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 20 с.
30. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 464 с.
31. Бевзенко В.М., Комзюк А.Т., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посібн. К.: Прецедент, 2007. 531 с.
32. Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.
33. Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. № 3 (9). 2014. Ювілейний. С. 227-233.
34. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
35. Рейснер М. Что такое правовое государство. *Вестник права*. 1903. Кн. 4. С. 71-99.
36. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та

захисту / [В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Наукова думка, 2007. 588 с.

37. Адміністративне судочинство : підручник / [Т.О. Коломоець, П.С. Лютіков, Ю.В. Пирожкова, І.О. Сквірський]. К. : Істина, 2009. 256 с.

38. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

39. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навчальний посібник / Едуард Францович Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

Summary

Boiko O. M. To the discussion on the content of the category administrative process (administrative judicial procedure). – Article.

The article, based on a generalized analysis of various scientific approaches, formulates the author's idea of the administrative process and its relationship with some related categories.

It is noted that the author denies the so-called broad concept of administrative process, and especially its managerial aspect of understanding, because the administrative process should not be associated with public administration (public administration), because the form of the latter is purely administrative procedure. In addition, the author finds erroneous the thesis that the courts are subjects of public administration as it follows from the principles of a broad interpretation of the administrative process and its structure.

Support is expressed for the idea that at the present stage of state-building processes and the development of the doctrine of administrative law it is necessary to abandon the idea of administrative process as regulated by administrative-procedural norms of public administration aimed at implementing the relevant substantive branches of law in considering and resolving individual specific cases. It is seen that such a view of the administrative process not only does not meet the principles of adaptation of domestic administrative legislation to European standards, inhibits domestic administrative doctrine on its way to modernize, but also significantly confuses the essence of administrative law and administrative proceedings as mechanisms for implementation and protection of individual rights in the public sphere.

It is indicated that administrative proceedings (administrative proceedings) are regulated by the norms of the CAP of Ukraine law enforcement activities of administrative courts to consider and resolve administrative disputes.

Key words: administrative agreement, administrative process, administrative proceedings, procedure, dispute.

Анотація

Бойко О. М. До обговорення питання про зміст категорії адміністративного процесу (адміністративно-судовий процес). – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу різноманітних наукових підходів, сформульовано авторське уявлення про адміністративний процес та його співвідношення з деякими суміжними категоріями.

Зауважено, що автор заперечує так звану широку концепцію адміністративного процесу, а особливо її управлінський аспект розуміння, оскільки адміністративний процес не повинен асоціюватися із публічним адмініструванням (державним управлінням), адже формою функціонування останнього є виключно адміністративна процедура. Окрім того, автору видається хибною теза про те, що суди є суб'єктами публічного адміністрування як це витікає із засад широкого трактування адміністративного процесу та його структури.

Висловлено підтримку думки про те, що варто остаточно відмовитися на сучасному етапі державотворчих процесів та розвитку доктрини адміністративного права від уявлення про адміністративний процес як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Вбачається, що такий погляд на адміністративний процес не тільки не відповідає засадам адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до європейських стандартів, гальмує вітчизняну адміністративно-правову доктрину на шляху її осучаснення, але й суттєво заплутує уявлення про суть на призначення адміністративного права та адміністративного судочинства як механізмів реалізації та захисту прав особи у публічній сфері.

Вказано, що адміністративне судочинство (адміністративний процес) є регламентованою нормами КАС України правозастосовчою діяльністю адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних спорів.

Ключові слова: адміністративний договір, адміністративний процес, адміністративне судочинство, порядок, спір.

УДК 347.4

*І. В. Геращенко**здобувач кафедри адміністративного та митного прав
Університету митної справи та фінансів***ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ**

Вступ. Будь-які поняття та явища краще досліджувати тоді, коли вони чітко впорядковані та систематизовані. Слово «класифікація» має латинське походження та в перекладі означає (classis – розряд, fasio – роблю), тобто визначає поділ явищ по групах, розрядах залежно від певних ознак [1, с. 200]. На сьогоднішній день існує багато визначень поняття класифікація, одні автори характеризували класифікацію як систему суміжних понять предмета регулювання, інші науковці зазначають, що класифікація – це логічна операція відповідно до якої здійснюється поділ визначених об'єктів [2, с. 586].

У словнику В. І. Даля вказується: класифікувати – це розділяти на встановлені порядки [3, с. 114]. У Словнику російської мови А. П. Євген'євої поняття класифікація визначається, як система поділу схожих предметів або понять за певними узагальнюючими ознаками [4, с. 54]. У Словнику С. І. Ожегова поняття класифікації розуміється як: розподіл явищ по групах та класах [5, с. 238]. У Словнику української мови, надається наступне визначення класифікації: класифікація – це системи поділу явищ та предметів за спільними для них властивостями [6, с. 175]. За словами Є. Н. Белякова класифікація – це порядок розподілу вивчених елементів встановленої кількості за істотними ознаками, які є для них спільними або система відібраних об'єднаних понять в певній галузі знань [7, с. 254].

У науці філософії поняття «класифікація» визначається як система поділу та подальшого впорядкування предмету дослідження систематичний поділ і впорядкування понять і предметів [8, с. 212]. В Енциклопедії Брокгауза зазначається, що під класифікацією потрібно тлумачити прийом логіки, який застосовується під час поділу понять. Науковець С. С. Розова зазначала, що класифікація – це процес розуміння та поділу явищ за заздалегідь визначеними критеріями [9, с. 17]. Можна чітко простежити, що практично всі науковці поняття «класифікація» ототожнюють з поняттям «поділ». Тобто, основою побудови різного роду класифікацій складає операція поділу.

Значення класифікації в праві полягає в тому, що її потрібно розуміти як особливий метод, фактове використання якого надає змогу забезпечити ефективність правового регулювання, а також сприяє вдосконаленню правового регулювання суспільних відносин. Крім того, з наукової точки

зору без аналізу всієї варіативності проявів поняття неможливо встановити його змістовну природу, аналіз цієї варіативності здійснюється саме шляхом класифікації.

У даному випадку потрібно відмітити, що у податковому праві застосування договірних конструкцій не є поширеним. При цьому навіть у податковому праві варіативність проявів договірної регулювання податкових відносин є достатньою для того, щоб провести їх класифікацію.

Виклад основного матеріалу. Перед тим як перейти до аналізу власне різновидів договорів у сфері оподаткування потрібно визначити класифікаційні критерії для підрозділення відповідних договорів. Серед відповідних класифікаційних критеріїв можна виділити наступні:

1) в залежності від рівня укладення договорів їх можна підрозділити на: а) міжнародні договори; б) національні договори.

2) в залежності від обов'язковості положень таких договорів: а) модельні договори; б) обов'язкові договори.

3) в залежності від кількісно-суб'єктного складу таких договорів: а) двосторонні договори; б) багатосторонні договори.

У подальшому потрібно коротко розглянути кожен із вищезазначених різновидів договорів у сфері оподаткування.

Міжнародні та національні договори. Залежно від того, на якому рівні укладаються договори з податково-правових питань, такі договори поділяються на міжнародні та національні договори. Міжнародні договори можуть формуватися декількома типами суб'єктів. До таких суб'єктів відносяться: а) держави; б) міжнародні організації. Якщо переважна більшість міжнародних договорів укладається між суверенними державами, то не можна забувати про низку договорів, які не укладаються на дво- або ж багатосторонній основі – такі договори саме формуються одним єдиним суб'єктом, яким виступає конкретна міжнародна організація. Як приклад можна навести наступні міжнародні договори: а) Типова конвенція ОЕСР про уникнення подвійного оподаткування доходів та капіталів від 1977 р. (оновлена 1992 р.); б) Типова конвенція ООН про уникнення подвійного оподаткування між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються від 1980 р. (оновлена 2017 р.). Два вищезазначені модельні акти являють собою яскраві приклади міжнародних

договорів, положення яких були сформульовані міжнародними організаціями. Саме на основі відповідних модельних актів держави згодом і укладають двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування. Що ж стосується національних договорів, то вони укладаються між контролюючим органом та платником податків й існують виключно у двох формах: а) договір про відстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу) платника податків; б) договір про розстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу) платника податків. Національний характер таких договорів обумовлюється тим, що вони приймаються всередині держави та між конкретними національними суб'єктами податкових відносин.

Модельні договори та обов'язкові договори.

У даному випадку наріжним критерієм підрозділення являється фактор обов'язковості або ж рекомендованості до укладення таких договорів. Специфіка модельних договорів обумовлюється тим, що вони фактично являють собою форму-договір, до підписання якої спонукаються інші суб'єкти правовідносин. При цьому така форма-договір чітко або ж опосередковано визначає сам зміст договорів, які у подальшому укладатимуться сторонами. Модельний договір пропонує як зразкову структуру, так і зміст положень та вихідні основи конкретних договорів, які в подальшому повинні бути укладені між сторонами. При цьому ключовою є "зразковість", проте аж ніяк не обов'язковість таких договорів. У силу формальної та змістовної послідовності таких договорів учасники суспільних відносин самостійно та ініціативно приймають рішення про їх застосування при формалізації відносин, які складаються між відповідними суб'єктами. У сфері оподаткування такими модельними договорами є типові конвенції ОЕСР та ООН з питань, що стосуються уникнення подвійного оподаткування. При цьому відповідні модельні договори не є обов'язковими для держав. Держави укладають двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування в силу цілої низки факторів:

А) необхідності уніфікації підходів з приводу уникнення подвійного оподаткування;

Б) послідовність формулювань запропонованих до формалізації положень;

В) авторитетність джерела таких договірних положень;

Г) усталеність підходів до закріплення таких приписів.

Таким чином, ми повинні резюмувати, що найбільш поширеним різновидом модельних договорів у сфері оподаткування є саме типові угоди про уникнення подвійного оподаткування, які являються зразковими договорами, що укладаються між державами, які прагнуть таким чином врегулювати питання уникнення подвійного оподаткування.

Що ж стосується обов'язкових до виконання договорів, то вони підрозділяються на два рівні: 1) міжнародні договори (у переважній більшості міждержавні двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування); 2) двосторонні договори про відстрочення/розстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу) платника податків. Відповідні договори після їх підписання (в аспекті міжнародних договорів – після їх ратифікації) вже є обов'язковими в аспекті дотримання сформульованих у таких договорах положень з боку сторін таких договорів. За загальним правилом, превалююче число обов'язкових договорів у сфері оподаткування є саме двосторонніми договорами. При цьому в аспекті ієрархічності превалюючими за своєю юридичною силою є саме міжнародні договори. Такого роду підхід обумовлюється загальними вимогами, що висувуються до системи джерел права. Однак такого роду співставлення за ієрархічністю має радше "синтетичний" (штучний) характер, так як в аспекті регламентаційного впливу міжнародні договори у сфері оподаткування не пересікаються з національними договорами про відстрочення/розстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу).

У даному випадку ми повинні констатувати, що в рамках досліджуваного класифікаційного критерію самі обов'язкові договори підрозділяються на міжнародні та національні, що свідчить про наявність структурних підсистем. Такого роду складна структура також вказує на явність специфічних "зв'язків" між наведеними класифікаційними критеріями.

Двосторонні договори та багатосторонні договори. Підрозділення за відповідними критерієм має суб'єктно-кількісний характер: двосторонні договори – два суб'єкти; багатосторонні договори – три і більше суб'єкта. У першу чергу потрібно відмітити, що переважна більшість договорів, які стосуються податково-правових питань, є двосторонніми. Це стосується як міжнародних договорів, так і національних договорів. Що ж стосується багатосторонніх угод, то вони не є типовими для укладення з питань податково-правового характеру. Такого роду підхід обумовлюється, зокрема, неможливістю абсолютної уніфікації підходів до регулювання податкових відносин. За загальним правилом сфера оподаткування перебуває у площині виключного суверенітету конкретних держав. Підходи до оподаткування та власне самий набір загальнообов'язкових платежів та механізмів їх адміністрування може суттєво різнитися навіть у державах з подібною правовою системою. У зв'язку з цим саме на основі двосторонньої домовленості держави можуть більш оптимально досягати домовленостей із податково-правових питань. У той же самий час, з певних казуальних питань, або ж навпаки – питань загально-

стратегічних, домовленості часто досягаються саме шляхом укладення багатосторонніх угод (стосується виключно міжнародних угод з питань оподаткування). Так, казуальних (вузькоспеціалізованих) питань стосувалася, наприклад, Багатостороння конвенція про уникнення подвійного оподаткування виплат авторської винагороди від 13.12.1979 [10]. Коли ж мова йде про багатосторонні конвенції про уникнення подвійного оподаткування, які стосуються стратегічно-важливих питань, то таким міжнародним договором є Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування від 24.11.2016 (далі – MLI). Відповідна багатостороння угода була розроблена з метою дійсної реалізації положень Плану BEPS (Base erosion and Profit Shifting).

Література:

1. Философский словарь / Под редакцией И.Т. Фролова. – М. : Политиздат, 1991. – 559 с.
2. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. – М. : Политиздат, 1963. – 544 с.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. – [4-е изд., стереотип]. – М. : Рус. яз. медиа, 2007. – Т. 2 : – О., 2007. – 780 с.
4. Словарь русского языка: в 4-х т. / Под ред. А. П. Евгеньевой. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Русский язык, 1981-1984. – 527 с.
5. Ожегов С.И. Словарь русского языка // Гл. ред. С. П. Обнорский, Под ред. Н. Ю. Шведовой / С. И. Ожегов. – [10-е изд.], 1973. – 847 с.
6. Словник української мови : академічний тлумачний словник : в 11 т. / Під ред. акад. І. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970- 1980. – Т. 4. – 1973.
7. Менеджмент: Энциклопедия / Под ред. профессора Е.Н. Белякова – Н. Новгород: Вектор – ТиС, 2005. – 704 с.
8. Философский энциклопедический словарь / Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. – М. : Инфра-М, 1997. – 576 с.
9. Розова С.С. Классификационная проблема в современной науке / С.С. Розова. – Новосибирск : Наука, 1986. – 232 с.
10. Багатостороння конвенція про уникнення подвійного оподаткування виплат авторської винагороди від 13.12.1979 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_259#Text

Анотація

Герашченко І. В. До питання класифікації договорів у сфері оподаткування. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу класифікації договорів у сфері оподаткування. Передусім, розглянуто визначення поняття класифікації, оскільки, на сьогоднішній день існує багато визначень поняття класифікація, одні автори характеризували класифікацію як систему суміжних понять предмета регулювання, інші науковці зазначають, що класифікація – це логічна операція відповідно до якої здійснюється поділ визначених об'єктів. Зроблено висновок про те, що практично всі науковці поняття «класифікація» ототожнюють з по-

няттям «поділ». Тобто, основою побудови різного роду класифікацій складає операція поділу.

Визначено класифікаційні критерії для підрозділення відповідних договорів. Серед відповідних класифікаційних критеріїв можна виділити наступні: 1) в залежності від рівня укладення договорів їх можна підрозділити на: а) міжнародні договори; б) національні договори (національний характер таких договорів обумовлюється тим, що вони приймаються всередині держави та між конкретними національними суб'єктами податкових відносин). 2) в залежності від обов'язковості положень таких договорів: а) модельні договори (у сфері оподаткування такими модельними договорами є типові конвенції ОЕСР та ООН з питань, що стосуються уникнення подвійного оподаткування); б) обов'язкові договори (наприклад, міждержавні двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування та двосторонні договори про відстрочення/розстрочення грошових зобов'язань (податкового боргу) платника податків). 3) в залежності від кількісно-суб'єктного складу таких договорів: а) двосторонні договори; б) багатосторонні договори.

Таким чином, саме розуміння природи питання класифікації договорів у сфері оподаткування, є надзвичайно важливим і породжує необхідність у подальшому дослідженні відповідної проблематики.

Ключові слова: класифікація, договір, міжнародні договори, національні договори, модельні договори, обов'язкові договори, двосторонні договори, багатосторонні договори.

Summary

Herashchenko I. V. To the question of classification of agreements in the field of taxation. – Article.

The article is devoted to the analysis of the classification of agreements in the field of taxation. First of all, the definition of classification is considered, because today there are many definitions of classification, some authors have characterized classification as a system of related concepts of the subject of regulation, other scholars note that classification is a logical operation according to which certain objects are divided. It is concluded that almost all scientists identify the concept of "classification" with the concept of "division". That is, the basis for constructing various classifications is the operation of division.

Classification criteria for the division of relevant agreements are defined. Among the relevant classification criteria are the following: 1) depending on the level of conclusion of agreements they can be divided into: a) international agreements; b) national agreements (the national nature of such agreements is conditioned by the fact that they are accepted within the state and between specific national subjects of tax relations). 2) depending on the binding nature of the following agreements: a) model agreements (in the field of taxation, such model agreements are standard OECD and UN conventions on the avoidance of double taxation); b) mandatory agreements (for example, interstate bilateral agreements on avoidance of double taxation and bilateral agreements on deferral / installment of monetary obligations (tax debt) of the taxpayer). 3) depending on the quantitative and subjective composition of the following agreements: a) bilateral agreements; b) multilateral agreements.

Thus, understanding the nature of the classification of contracts in the field of taxation is extremely important and raises the need for further study of relevant issues.

Key words: classification, treaty, international treaties, national treaties, model treaties, binding treaties, bilateral treaties, multilateral treaties.

УДК 342.9:347.77

Н. П. Капітаненко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Інженерного інституту
Запорізького національного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Актуальність теми дослідження. Впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі передбачає проведення реформи захисту інтелектуальної власності [1], зокрема у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Результативність якісних змін у будь-якій галузі суспільного розвитку багато в чому визначається станом, якістю та повнотою відповідних норм права. Відсутність чи неузгодженість правових норм, які регулюють певні суспільні відносини, не сприяє їх належному розвитку, викликає труднощі під час реалізації прав та інтересів їх учасників, ускладнює процедуру виконання повноважень компетентними органами державної влади. Забезпечення розвитку сфери інтелектуальної власності, передусім її складника – реалізації права інтелектуальної власності, як важливого елементу національної інноваційної системи та базису інноваційної економіки держави, можливе за наявності належної нормативно-правової бази, адаптованої до сучасних економічних та політичних умов. Крім того, Угода про асоціацію між Україною і ЄС у сфері інтелектуальної власності має за мету спрощення створення і комерційного використання інноваційних продуктів та продуктів творчої діяльності на території сторін Угоди, а також досягнення належного та ефективного рівня охорони і захисту прав інтелектуальної власності (глава 9) [2]. Подальший розвиток сфери інтелектуальної власності потребує оновлення законодавства шляхом імплементації норм Угоди про асоціацію між Україною і ЄС та гармонізації його з відповідними європейськими стандартами. Вказані обставини і обумовлюють актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження сфери права інтелектуальної власності зробили вітчизняні та зарубіжні вчені Г. О. Андрощук, Ю.Л. Бошицький, О.Б. Бутнік-Сіверський, Е.П. Гаврилов, В.А. Дозорцев, В.С. Дроб'язко, Р.Є. Еннан, В.О. Жаров, А.О. Кодинець, Л.Т. Комзюк, Н.М. Мироненко, Л.О. Новоселова, О.П. Орлюк, О. А. Підпригора, О.О. Підпригора, О.П. Світличний, О. Д. Святоцький, О.І. Харитоновна, Р.Б. Шишка, О.О. Штефан та інші. В той же час, наукові роботи Є.А. Булата, Г.В. Довгань, О.М. Головкиної, В.С. Дмитришина,

О.В. Кадетової, О.Ю. Кашинцевої, О.М. Коротун, О.О. Михальського, М.В. Паладій, А.В. Хрідочкіна також є складником наукової джерельної бази дослідження. Утім, враховуючи постійні зміни в законодавстві стосовно інтелектуальної власності та пошук оптимальної моделі системи державного управління в означеній галузі, усе ж таки проблематика правових засад регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності порушується фрагментарно і потребує подальшого вирішення. Вирішення сутності правових засад адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності дозволить оптимізувати механізми у вказаній царині суспільних правовідносин.

Метою статті є аналіз правових засад адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності, дослідження проблем і суперечностей чинного законодавстві України у зазначеному сегменті суспільного життя. Новизна роботи полягає у встановленні та наданні пропозицій, спрямованих на вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Розгляд питання правових засад регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності передбачає звернення до поняття «засади». Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «засади» як основу чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь [3, с. 419]. Законодавство України не містить визначення поняття «засади», хоча часто використовується в назві та змісті нормативно-правових актів. Конституційний Суд України спеціально не надав тлумачень вказаного поняття, але його окремі рішення містять роз'яснення категорії щодо певних сфер суспільного життя. Узагальнення позицій Конституційного Суду України надає можливість визнати, що «... засади визначають найважливіші підвалини і закономірності певного явища. Їх метою є збалансування, узгодження здійснюваного впливу. При цьому реалізація засад здійснюється через визначення механізму та конкретних органів, на які покладено обов'язки щодо реалізації такої політики» [4, с. 129]. Під механізмом правового регулювання слід вважати «взяту в єдність

всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини» [5, с. 81].

Право інтелектуальної власності досить молоді галузь юриспруденції, відповідно і законодавство України про інтелектуальну власність молоді, його становлення продовжується одночасно зі становленням державності. Підтвердженням цього є те, що вперше термін «інтелектуальна власність» було використано в Законі України «Про власність» від 07.02.1991 р. [6]. В процесі осмислення державотворення, розбудови правової держави важливою є роль вітчизняного законодавства, складовою частиною якого є законодавство про інтелектуальну власність.

Розгляд правових засад адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності потребує врахування наступного. По-перше, сучасне право проходить етап пошуку балансу приватно-правових та публічно-правових інтересів як в соціальній практиці, так і в правовому регулюванні задля гармонійного розвитку суспільства. Такого підходу варто дотримуватися і щодо суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності, де перетинаються приватні та публічні інтереси. Хоча слід враховувати і нові реалії, наприклад, регулювання відносин між суб'єктами авторського права та користувачами в умовах використання творів у цифровій мережі [7, с. 5]. З цього приводу О.П. Орлюк зазначає, що «знаходження оптимального, ефективного співвідношення публічно-правових та приватно-правових способів регулювання й охорони суспільних відносин у сфері права інтелектуальної власності і є кінцевою метою, яка ставиться не тільки перед законодавцем, а й перед науковою громадськістю» [8, с. 129]. По-друге, нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо інтелектуальної власності, враховують класифікацію результатів інтелектуальної діяльності на групи відповідно до видів творчості згідно з положеннями міжнародних конвенцій. Так, останнім часом аргументується доцільність поділу результатів інтелектуальної діяльності на такі групи: об'єкти літературно-художньої власності; об'єкти патентного права; засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, товарів і послуг [9, с. 27], хоча деякі науковці виділяють групу нетрадиційних об'єктів права інтелектуальної власності [10, с. 121].

Нормативні акти, які забезпечують ефективне правове регулювання у відповідних сферах суспільних відносин, зазначають М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та інші теоретики права, існують у вигляді ієрархічної системи, в основі якої лежить юридична сила актів [11, с. 192]. Концептуальні засади розвитку інтелектуальної діяльності людини і охорони її результатів заклала Конституція України, проголосивши свободу

літературної, художньої і технічної творчості та захист інтелектуальної власності. Відповідно до ч.1 ст.41 Основного Закону України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності. Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Крім того ніхто не може використовувати або поширювати результати інтелектуальної, творчої діяльності інших без їх згоди, за винятками, встановленими законом (ст.54 Конституції України) [12].

Правові засади регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності містять закони, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародні конвенції і договори, ратифіковані Верховною Радою України. Передусім, відносини у сфері реалізації права інтелектуальної власності регламентують ЦК України, ГК України, МК України, ПК України. ЦК України, будучи кодифікованим актом приватного права, містить і публічно-правові норми, регулюючи відносини між державою та авторами, винахідниками, представниками у справах інтелектуальної власності (патентними повіреними) тощо (Книга четверта Право інтелектуальної власності, а також глави 75, 76 Книги п'ятої) [13].

Крім кодифікованих законів реалізацію права інтелектуальної власності забезпечують звичайні (прості) закони, «інституційні» закони, спрямовані на визначення та закріплення правового статусу державних органів та організацій, та «регламентаційні» закони, спрямовані на регулювання тих чи інших суспільних відносин або комплексів, що формуються на їх підставі [14, с. 48]. Так, повноваження Установи у сфері охорони авторського права і суміжних прав, перелік суб'єктів авторського права та суміжних прав, управління майновими правами суб'єктів авторського права і суміжних прав регламентує Закон України «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року [15]. Крім того, Закон України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» від 15 травня 2018 року ураховує основні положення Директиви 2014/26/ЄС про колективне управління авторськими та суміжними правами та мультитериторіальне ліцензування прав на музичні твори з метою он-лайн використання на внутрішньому ринку. Доповнюють існуючу систему нормативного надбання права інтелектуальної власності Закони України «Про інформаційні агентства» від 28 лютого 1995 року, «Про рекламу» від 3 липня 1996 року, «Про видавничу справу» від 5 червня 1997 р., «Про кіне-

мамографію» від 13 січня 1998 року тощо. Значна кількість об'єктів авторського права та суміжних прав, перелік яких в умовах цифровізації як нової реальності постійно доповнюється, обумовлює велику кількість законодавчих актів [16, с. 132]. Саме тому, в процесі реалізації норм права, визнаючи який законодавчий акт необхідно застосувати для регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності, варто базуватися на загальних принципах, покладених в основу правозастосовної та судової практики в умовах конкуренції законів [17, с. 26-28].

Правовідносини у сфері реалізації права на результати інтелектуальної науково-технічної творчості, зокрема порядку реєстрації винаходу (корисної моделі) та промислового зразка, припинення державної реєстрації та визнання прав недійсними, патентування винаходу (корисної моделі) та реєстрації промислового зразка в іноземних державах, державного стимулювання створення та використання винаходів (корисних моделей) та промислових зразків регулюють Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15 грудня 1993 року [18] та Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» від 15 грудня 1993 року [19].

З прийняттям Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15 грудня 1993 року, який визначає суб'єктів відносин, які що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням прав на торговельні марки в Україні, повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, гарантії незалежності Апеляційної палати та експертів Національного органу інтелектуальної власності, порядок одержання свідоцтва, припинення дії свідоцтва та визнання його недійсним, розпочалося формування законодавчої бази засобів індивідуалізації учасників відносин, товарів та послуг [20]. За таким же алгоритмом Закон України «Про правову охорону географічних зазначень» від 16 червня 1999 р. регламентує відносини, що виникають у зв'язку з реєстрацією, використанням та захистом географічних зазначень в Україні [21]. Закони України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 року, «Про племінну справу у тваринництві» від 15 грудня 1993 року (назва в редакції Закону № 1328-XIV від 21 грудня 1999 року), «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів» від 5 листопада 1997 року (назва Закону в редакції Закону № 111-IX від 19 вересня 2019 року) стали першими у формуванні правових основ інших (нетрадиційних) об'єктів права інтелектуальної власності.

Складником національного законодавства є міжнародні конвенції, договори Всесвітньої організації інтелектуальної власності, до яких Укра-

їна приєдналася, а саме: Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів з метою розширення міжнародного культурного обміну, становлення цивілізованого ринку інтелектуальної власності (Закон України від 31 травня 1995 року № 189/95-ВР), Міжнародна конвенція про охорону нових сортів рослин (Закон України від 2 червня 1995 року № 209/95-ВР), Договір про закони щодо товарних знаків (Закон України від 13 жовтня 1995 року № 380/95-ВР), Будапештський договір про міжнародне визнання депонування мікроорганізмів з метою патентної процедури (Закон України від 1 листопада 1996 року № 474/96-ВР) та ін.

Крім законів відносини у сфері реалізації права інтелектуальної власності врегульовують підзаконні нормативно-правові акти, передбачаючи процедуру застосування законодавчих актів (Постанови Верховної Ради України, Постанови Кабінету Міністрів України, Укази Президента України, накази міністерств). Так, питання виплати авторської винагороди за використання твору були вирішені завдяки прийняттю Постанов Кабінету Міністрів України «Про розміри відрахувань до фондів творчих спілок України за використання творів літератури та мистецтва» від 3 березня 1992 року № 108, «Про затвердження мінімальних ставок винагороди (роялті) за використання об'єктів авторського права і суміжних прав» від 18 листопада 1994 року № 784 тощо.

Інституційні питання сфери інтелектуальної власності в процесі пошуку оптимальної моделі державного управління нею регламентували Постанови Кабінету Міністрів України та Укази Президента України, наприклад, Указ Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» 29 вересня 2017 року № 299/2017 [22].

В процесі розбудови права інтелектуальної власності були прийняті також правові норми, які передбачають адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за правопорушення у зазначеній галузі. Крім матеріальних норм права, також були напрацьовані та прийняті норми процесуального права, які регулюють суспільні відносини у сфері здійснення суб'єктами права інтелектуальної власності прав та обов'язків, процедуру та процесуальний порядок реалізації належних суб'єктам матеріальних прав (ЦПК України, ГПК України, КУпАП, КПК України).

Висновки. Таким чином, правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності встановлюють найважливіші підвалини та закономірності, передбачені чинними нормами права, які регулюють відносини між суб'єктами в процесі використання, виконання і застосування права інтелектуальної власності.

Відносини у сфері права інтелектуальної власності регулюються як приватно-правовими, так і публічно-правовими нормами права. Регламентацію відносин щодо виникнення та реалізації права інтелектуальної власності здійснюють національні нормативно-правові акти та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України.

Адміністративно-правові відносини у сфері інтелектуальної власності характеризуються динамікою, оскільки швидко змінюється в сторону розширення сфера регулювання вказаного явища. Стрімкий технологічний прорив у світі ставить перед правом нові виклики. Правовідносини є головним засобом, за допомогою якого відбувається дія норм права.

Стан і зміст адміністративно-правових норм щодо інтелектуальної власності є основою формування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права інтелектуальної власності, який включає правові норми, правові відносини, акти реалізації права, акти тлумачення права. Реалізація права інтелектуальної власності здійснюється завдяки таким правовим засобам, як використання права, виконання обов'язків, дотримання заборон та застосування права.

Законодавство України з інтелектуальної власності потребує подальшої розбудови, оновлення, збалансованості, гармонізації з міжнародно-правовими нормами та стандартами. Здійснення якісних правових, інституційних, організаційних, управлінських перетворень у сфері інтелектуальної власності в контексті євроінтеграційних вимог на основі визнання людини найвищою соціальною цінністю сприятиме становленню України як держави із сильною економікою та з передовими інноваціями.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 червня 2016 р. № 402-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2016-%D1%80#n8>
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №40. ст.2021.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
4. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Львівського університету імені Івана Франка*. 2011. Вип. 54. С. 124–132.
5. Ярмачі Х.П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. №2. С.81-87.
6. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 20. ст.249. Закон втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» № 997-V від 27.04.2007 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 33. ст.440.
7. Троцька В. Публічні інтереси суспільства = приватні інтереси авторів, чи можливе досягнення рівноваги в цифрову епоху? *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. №2. С.5-16.
8. Теоретико-прикладні проблеми кодифікації законодавства України у сфері інтелектуальної власності: монографія / За заг. ред. О. П. Орлюк ; кол. авторів. К.: НДІ ІВ НАПрНУ, ТОВ «Лазурит-Поліграф», 2010. 380 с.
9. Право інтелектуальної власності: Акад. курс: Підруч. для студ. вищих навч. закладів / О. П. Орлюк, Г. О. Андрощук, О. Б. Бутнік-Сіверський та ін.; За ред. О. П. Орлюк, О. Д. Святоцького. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 696 с.
10. Ходаківський Є. І. Інтелектуальна власність: економіко-правові аспекти [текст] Підручник: 3-тє вид., перероб. та доп. / Є. І. Ходаківський, В. П. Якобчук, І. Л. Литвинчук. К.: «Центр учбової літератури», 2017. 504 с.
11. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
12. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст.356.
14. Тихомиров Ю.А. Теорія закона. М., 1982. 256 с.
15. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №13. ст. 64.
16. Капітаненко Н.П. Адміністративно-правовий захист авторських прав: стан законодавства. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 129-134.
17. Орлюк О.П. Сфера інтелектуальної власності як предмет правового регулювання: проблема конкуренції законів. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2009. №6. С.25-32.
18. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3687-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 32.
19. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3688-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 34.
20. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 36.
21. Про правову охорону географічних позначень: Закон України від 16 червня 1999 р. № 752-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 32. ст.267.
22. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України 29 вересня 2017 року № 299/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017#Text>.

Анотація

Капітаненко Н. П. Правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. – Стаття.

У статті проаналізовано правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Визначено, що забезпечення розвитку сфери інтелектуальної власності, передусім її складника – реалізації права інтелектуальної власності, як важливого елементу національної інноваційної системи та базису інноваційної економіки держави, можливе за наявності належної нормативно-правової бази, адаптованої до сучасних економічних та політичних умов.

В процесі дослідження встановлено, що сучасне право проходить етап пошуку балансу приватно-правових та публічно-правових інтересів як в соціальній практиці, так і в правовому регулюванні задля гармонійного розвитку суспільства. Такого підходу варто дотримуватися і щодо суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності, де перетинаються приватні та публічні інтереси. З'ясовано, що правові засади регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності містять закони, підзаконні нормативно-правові акти та міжнародні конвенції і договори, ратифіковані Верховною Радою України. Виявлено, що адміністративно-правові відносини у сфері інтелектуальної власності характеризуються динамікою, оскільки швидко змінюється в сторону розширення сфера регулювання вказаного явища. Стрімкий технологічний прорив у світі ставить перед правом нові виклики. Правовідносини є головним засобом, за допомогою якого відбувається дія норм права. Проаналізовано стан і зміст адміністративно-правових норм щодо інтелектуальної власності та виявлено, що вони є основою формування механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права інтелектуальної власності, який включає правові норми, правові відносини, акти реалізації права, акти тлумачення права. Встановлено, що законодавство України з інтелектуальної власності потребує подальшої розбудови, оновлення, збалансованості, гармонізації з міжнародно-правовими нормами та стандартами. Здійснення якісних правових, інституційних, організаційних, управлінських перетворень у сфері інтелектуальної власності в контексті євроінтеграційних вимог на основі визнання людини найвищою соціальною цінністю сприятиме становленню України як держави із сильною економікою та з передовими інноваціями.

Ключові слова: правові засади, адміністративно-правове регулювання, інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, реалізація права, механізм адміністративно-правового регулювання.

Summary

Kapitanenko N. P. Legal basis of administrative and legal regulation in the field of intellectual property right implementation. – Article.

The article analyzes the legal basis of administrative and legal regulation in the field of intellectual property right implementation. It is determined that ensuring the development of intellectual property field, especially its component – the intellectual property right implementation as an important element of the national innovation system and the basis of innovative state economy, is possible with the appropriate legal and regulatory framework adapted to modern economic and political conditions.

In the course of the research it was established that modern law is at the stage of finding a balance of private law and public law interests both in social practice and in legal regulation for the harmonious development of society. This approach should be followed as well regarding social relations in the field of intellectual property, where private and public interests intersect. It was found that the legal basis for regulation in the field of intellectual property right implementation includes laws, subordinate legislation, and international conventions and treaties ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine. It is revealed that administrative and legal relations in the field of intellectual property are characterized by dynamics, as the sphere of regulation of this phenomenon is rapidly changing to the expansion. The rapid technological breakthrough in the world poses new challenges to the law. Legal relations are the main means by which the rule of law takes effect. The state and content of administrative and legal norms on intellectual property are analyzed and it is revealed that they are the basis for the formation of the mechanism of administrative and legal regulation of intellectual property right implementation, which includes legal norms, legal relations, acts of law enforcement, acts of law interpretation. It is established that the legislation of Ukraine on intellectual property needs further development, updating, balance, harmonization with international legal norms and standards. Implementation of qualitative legal, institutional, organizational, managerial transformations in the field of intellectual property in the context of European integration requirements based on the recognition of human as the highest social value will contribute to establishment of Ukraine as a state with a strong economy and advanced innovations.

Key words: legal basis, administrative and legal regulation, intellectual property, intellectual property right, right implementation, mechanism of administrative and legal regulation.

УДК 340.12:342.7

Є. А. Кобрусева
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Актуальність проблематики особливостей провадження судового розгляду полягає в тому, що суди при вирішенні справ даної категорії повинні досконало та ретельно досліджувати законодавчу базу та докази, котрі надаються разом із позовною заявою позивачами. У випадку неможливості місцевої влади забезпечити охорону місця проведення масових заходів чи мітингів, а також зберегти громадський спокій – місцева влада звертається до суду задля заборони проведення таких заходів. І тому дуже важливим є розгляд даного питання, вивчення існуючих недоліків з якими зустрічається суд при розгляді позову та винесенні рішення по справі.

Тому задля національного спокою та збереження життя та здоров'я громадян необхідно просувати тематику особливостей провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з реалізації права на мирні зібрання.

Дослідження в даному напрямку висвітлювали в своїх працях такі вчені, як В.М. Буроменський, С. Шевчук, Р. Куйбіда, М. Середа, В.А. Туманов, О.В. Колісник, Р.С. Мельник, М. Смокович.

Метою статті є дослідження особливостей та специфічності провадження у справах за адміністративними позовами, щодо спорів з реалізації права громадян на мирні зібрання в рамках адміністративних справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Сформулювати повноцінні висновки, проаналізувати процедуру судового розгляду даної категорії справ та висвітлити практичні рекомендації стосовно удосконалення порядку розгляду судами справ за адміністративними позовами.

Процедура проведення судових розглядів проваджень в даному напрямку має певні нюанси та особливості, котрі визначені двома статтями глави 11 КАСУ, а саме:

– статті 280, яка визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;

– статті 281, яка встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань [1].

Своєрідність та специфічність провадження у справах за адміністративними позовами, щодо спорів з реалізації права громадян на мирні зібрання ще й полягає у тому, що законодавець окремо виділяє дві категорії суб'єктів, котрі мають право бути позивачами в рамках адміністративних справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Перша категорія включає в себе, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, де предметом спору є встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань, де предметом спору є усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, являють собою другу категорію суб'єктів.

Відповідачами ж у справах за адміністративними позовами суб'єкта владних повноважень про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), в свою чергу можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, що визначено ч. 4 ст. 46 КАС України [1].

З приводу питання порушення строків на звернення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з повідомленням про можливість проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо та термінів звернення вищезначених органів до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо), у випадку якщо таке порушення наявне, то в даному випадку є деякі нюанси.

За рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів." мітингів." походів і демонстрацій (справа щодо завчас-

ного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001." то тривалість строку завчасного сповіщення має бути достатньою для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, чи відповідає проведення таких зібрань чинному законодавству, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань [3, 2].

Конституційний Суд України за своїм рішенням у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016, вважає, що закріплена у положеннях частини п'ятої статті 21 Закону вимога отримати попередній дозвіл на проведення окремих мирних релігійних зібрань у публічних місцях суперечить положенням частини першої статті 39 Конституції України, які як норми прямої дії встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, яке може мати як релігійний, так і нерелігійний характер [4].

Стаття 280 КАС України не регламентує конкретних чітких часових меж за який необхідно звернутися з заявою до окружного адміністративного суду про заборону заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання, але встановлює такий термін як «негайно» після одержання повідомлення про проведення масового заходу [1].

Частина 1 статті 281 КАС України встановлює, що організатори чи організатор зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань, в межах своїм правових повноважень мають можливість звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів, що саме встановлює [1].

Розглянемо власне розгляд справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні окружним адміністративним судам, що беззаперечно залежить від статусу відповідача та визначається за правилами предметної підсудності, що встановлюється статтею 20 КАС України [1].

Порядок подання позовної заяви у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права

на свободу мирних зібрань відбувається таким чином, позивач подає до суду копію позовної заяви та доданих до неї документів (докази виконання вимог ст. 160 КАСУ) та одночасно надсилає на адресу електронної пошти, зазначеної в повідомленні про проведення мирного зібрання, та оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті.

У випадку невідповідності вимогам викладеним в статті 160 КАС України, суд постановляє в строк не більше 12 годин, усунути недоліки в позовній заяві та повторно подати на розгляд. Залишається без розгляду та позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті [1].

Позовна заява про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання, яка надійшла в день проведення таких заходів або після цього, згідно з частиною 4 статті 280 КАС України залишається без розгляду [1].

Розгляд справ за позовами про усунення обмежень у реалізації цього права з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування суд розглядає у день проведення цих заходів, що сприяє забезпеченню реалізації гарантованого державою права на мирні зібрання громадян.

Строк розгляду та вирішення адміністративної справи про заборону або встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань становить два дні після відкриття провадження у справі, а в разі коли відкриття провадження відбулося менш як за два дні до проведення відповідних заходів - невідкладно.

Випадки залишення позовної заяви судом без розгляду провадиться у наступних випадках:

- 1) неявки позивача у судові засідання (незалежно від поважності причин неявки);
- 2) надходження клопотання позивача про розгляд справи за його відсутності;
- 3) залишення позивачем зали судових засідань до моменту виходу суду до нарадчої кімнати.

Якщо відповідач відмовляється від проведення мирного зібрання суд закриває провадження у справі, а у випадку коли для досягнення цілей обмеження достатньо застосувати менш обтяжливий для відповідача спосіб обмеження, ніж запропонував позивач, суд зобов'язаний його застосувати.

Постанови суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання підлягають негайному виконанню згідно з пунктом 6 частини 1 ст. 371 КАС України [1].

Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання виконується негайно, але можуть бути оскаржені в апеляційному та касаційному порядку. Строк подання апеляційної скарги на таке рішення адміністративного суду становить не пізніше дня,

наступного за днем його проголошення. Суд апеляційної інстанції подану справу розглядає у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи.

У випадку коли апеляційна скарга надійшла менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання, суд розглядає її невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

По закінченню судового розгляду та за результатами прийнятих рішень особам, які брали участь у справі невідкладно видаються копії судового рішення, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Суд при винесенні рішень по адміністративній справі про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання безперечно керується законодавчими актами та Кодексом адміністративного судочинства України. Беручи до із завдання адміністративного судочинства, то суд обов'язково повинен перевірити обґрунтованість підстав для застосування таких обмежень, на які посилаються органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, та у разі підтвердження необхідності їх застосування обрати спосіб обмеження, який би найкраще відповідав його меті – недопущенню заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей та найменше обмежував би право громадян на мирне зібрання.

Міжнародні стандарти, безумовно, припускають чіткі загальні рамки, проте є дуже мало керівних принципів, які дозволяли б законодавчим і виконавчим органам зрозуміти, яким чином право на свободу мирних зібрань можна практично регламентувати на місцевому та національному рівні. Положення, закріплене в Конституції України, по суті, є єдиним регулятором цього питання. Це дещо ускладнює реалізацію права на мирні зібрання і призводить до необґрунтованих втручань з боку органів влади в проведення зборів громадян. Також це ускладнює вирішення українськими судами справ про обмеження права на мирні зібрання. На цьому акцентував свою увагу Європейський суд з прав людини в справі «Веренцов проти України» в рішенні від 11 квітня 2013 року. Але в самій Конституції України неможливо передбачити деталі і порядок дій реалізації права на мирні зібрання. Саме тому, єдиним оптимальним способом врегулювання даного питання, по суті, є прийняття спеціального Закону про мирні зібрання. Законодавче регулювання даного питання надає собою складну задачу. Даний закон не повинен перешкоджати реалізації даного права, він повинен бути спрямований на його захист і чітку регламентацію його проведення. Однак найчастіше складність виникає не в формулюванні закону, а його застосуванні [5].

Крім Міжнародних договорів, Конвенцій і Конституції України, відповідальність за порушення

порядку організації і проведення зборів, мітингів, походів передбачено Кодексом України про адміністративні порушення, і навіть встановлена відповідальність у Кримінальному кодексі України за організацію масових заворушень. Відповідно до положень статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання адміністративний суд може встановити певні обмеження щодо проведення таких заходів або відмовити в задоволенні позову [1]. А це означає, що правильність застосування норм матеріального права при відсутності законодавчого регулювання неодмінно пов'язується зі ступенем суб'єктивного переконання судді про реальність настання негативних наслідків.

Слід зазначити, що в судовій практиці є «класичні» приклади постанов щодо обмеження даного права громадян. Серед них: несвоечасність подання повідомлення про проведення мирного зібрання, відсутність інформації про повідомлення; збіг проведення мирних зібрань з офіційними заходами органів державної влади, інших організацій; нездатність влади забезпечити громадський порядок і безпеку, і т.д.

Європейський суд з прав людини в справі «Християни проти расизму і фашизму» в рішенні від 16 липня 1989 року зазначив, що загальна заборона демонстрації може бути виправданий тільки при наявності реальної загрози того, що вони приведуть до безладів, які не можуть бути попереджені менш жорсткими заходами [6]. Органи влади також повинні враховувати наслідки заборони мирних заходів, які самі по собі не створюють загрози для громадського порядку. Якщо ж, з міркувань безпеки, ця заборона є неминучим, тоді він вважається необхідним в розумінні пункту 2 статті 11 Конвенції. Слід констатувати, що практика Європейського суду з прав людини є прецедентною і кожен прецедент має відмінності, в залежності від конкретних обставин справ.

Дуже часто суди, при вирішенні даного питання, використовують нормативно-правові документи, які не можуть бути застосовні, так як вони суперечать нормам Конституції України та нормам міжнародних договорів. Серед них Порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1998 року.

Таким чином, нормативна неврегульованість мирних зібрань в Україні є причиною хаосу. Закони самі по собі не можуть автоматично приводити до практичних удосконалень. Однак в цілому ряді випадків навіть на законодавчому рівні можна виявити прагнення до зміни даної ситуації.

Висновки. Отже, висновки можна сформулювати наступним чином, провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод

та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, визначене ст. 281 КАСУ, має певні особливості, а саме:

– Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

– Адміністративна справа про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно.

– Рішення суду в адміністративній справі про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань виконується негайно.

– Апеляційна скарга на рішення адміністративного суду про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань подається не пізніше дня, наступного за днем його проголошення.

– Подання апеляційної скарги на рішення суду про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань не перешкоджає його виконанню.

– Суд апеляційної інстанції розглядає справу у дводенний строк з моменту надходження апеляційної скарги з повідомленням учасників справи, а в разі надходження апеляційної скарги менш як за два календарні дні до проведення мирного зібрання – невідкладно з повідомленням осіб, які беруть участь у справі.

– Суд приймає позовну заяву щодо усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань незалежно від сплати судового збору. У разі несплати судового збору на момент вирішення справи суд одночасно вирішує питання про стягнення судового збору відповідно до правил розподілу судових витрат, встановлених цим Кодексом.

У прийнятих рішеннях Європейський суд неодноразово визначав, що, окрім обов'язків поважати свободу мирних зібрань та не втручатися у її реалізацію, надзвичайно важливим для забезпечення можливості реалізації свободи мирних зібрань є обов'язок держави вживати позитивні заходи для забезпечення реалізації такої свободи, захищати проти порушення цього права або втручання у таке право з боку третіх осіб, а також забезпечувати максимальний захист при проведенні контрдемонстрацій.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 25 січ. 2018 р. : відповідає офіц. тексту. – Х.: Право, 2018. – 246 с.

2. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254k/96-vr>

3. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [Електронний ресурс]: Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001// Конституційний Суд України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>

4. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) [Електронний ресурс]: Рішення від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016// Конституційний Суд України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>

5. Веренцов проти України: Рішення Європейського суду з прав людини (заява № 20372/11) від 11 квітня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text

6. «Християни проти расизму і фашизму»: Рішення Європейського суду з прав людини від 16 липня 1989 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

Анотація

Кобрусєва Є. А. Актуальні питання провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання. – Стаття.

Свобода мирних зібрань надає собою одне з основоположних політичних прав, без ефективної реалізації якого неможливий повноцінний розвиток демократії та інститутів громадянського суспільства. Право збиратися мирно і без зброї для висловлення своєї думки, а також обговорення питань, важливих для суспільства є фундаментальним правом, гарантується Конституцією України, Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Загальною декларацією прав людини та Конвенцією про захист прав людини і основних свобод.

Мирні зібрання можуть проводитися в різних цілях. Серед них вираз поглядів, захист спільних інтересів, вираз протесту, і так далі. Право на мирні зібрання є одним з основ демократії. Варто відзначити, що дане право доповнюють і інші права і свободи, які мають основоположне значення для розвитку особистості, гідності та самореалізації. Основні критерії даних заходів – мирний характер їх проведення і добровільну участь у публічних зборах.

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, - їх невідчужуване і непопустиме право, гарантоване Основним Законом України.

Свобода мирних зібрань є основоположним правом людини, але не належить до абсолютних прав. Воно підлягає обмеженням, однак в чітко визначених випадках.

Обмеження цього права можуть встановлюватися тільки судом для попередження і подальшого запобігання заворушенням і порушень з боку мітингувальників.

У випадку ж порушення вищевказаного права, громадяни чи громадянин, які є організаторами мітингу чи зібрання звертаються до суду з позовом і тоді відкривається провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання. Або ж органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування звертаються до суду аби обмежити в деяких аспектах вищевказане право на мирні зібрання задля забезпечення громадського порядку та національної безпеки.

Ключові слова: особливості судового розгляду, свобода мирних зібрань, обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань, сповіщення про мирні зібрання.

Summary

Kobrusieva Y. A. Current issues of proceedings for consideration and solution of administrative cases concerning the exercise of the right to peaceful assembly. – Article.

Freedom of peaceful assembly is one of the fundamental political rights, without the effective implementation of which the full development of democracy and civil society institutions is impossible. The right to assemble peacefully and unarmed to express one's views and to discuss issues important to society is a fundamental right guaranteed by the Constitution of Ukraine, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Universal Declaration of Human Rights and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Peaceful assemblies can be held for various purposes. Among them are the expression of views, the protection of common interests, the expression of protest, and so on. The right to peaceful assembly is one of the foundations of democracy. It should be noted that this right is complemented by other rights and freedoms that are fundamental to the development of personality, dignity and self-realization. The main criteria of these events are the peaceful nature of their holding and voluntary participation in public meetings.

The right of citizens to assemble peacefully, without weapons and to hold meetings, rallies, marches and demonstrations, enshrined in Article 39 of the Constitution of Ukraine, is their inalienable and inviolable right, guaranteed by the Basic Law of Ukraine.

Freedom of peaceful assembly is a fundamental human right, but it is not an absolute right. It is subject to restrictions, but in clearly defined cases. Restrictions on this right can only be imposed by a court to prevent and further prevent riots and violations by protesters.

In case of violation of the above right, citizens or citizens who are the organizers of the rally or meeting apply to the court and then the proceedings are opened to consider and resolve administrative cases on the exercise of the right to peaceful assembly. Alternatively, executive or local governments apply to the courts to restrict in some respects the above-mentioned right to peaceful assembly in order to ensure public order and national security.

Key words: features of the trial, freedom of peaceful assembly, restrictions on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly, notification of peaceful assembly.

УДК 342.9

К. М. Куркова*кандидат юридичних наук, старший дослідник,
завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ ГАРАНТІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Постановка завдання. Однією із сфер, що вимагає захищеності зі сторони держави, є науково-технологічна діяльність, при чому, об'єктами такого захисту є як права, свободи та законні інтереси суб'єктів науково-технологічного розвитку, так і науково-технологічна діяльність в цілому. Для належної, ефективної реалізації захисної функції, держава створює відповідні гарантії, які є складовими елементами механізму забезпечення.

В рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави» від 11 лютого 2015 р. відзначається, що в Україні за роки незалежності наука втратила функції впливу на соціально-економічний розвиток держави, до критичного рівня знизився показник вітчизняного науково-технічного потенціалу, що стало загрозою національній безпеці України [1]. Оскільки, гарантії адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України є невід'ємним елементом механізму забезпечення, їх глибоке наукове вивчення є важливою та актуальною площиною з метою підвищення ефективності науково-технологічного розвитку в Україні.

Питання юридичних гарантій завжди привертати значну увагу вчених і продовжують залишатись актуальними. Загальнотеоретичною основою дослідження є праці таких вчених-правників: В. Авер'янова, О. Малька, М. Матузова, В. Погорілка, О. Скаун, Н. Шевченко та ін. Але незважаючи на значний доробок окресленої проблематики у загальнотеоретичному плані, на сьогоднішній день відсутні наукові дослідження, які були б присвячені комплексному теоретико-правовому аналізу гарантій адміністративно-правового забезпечення саме у сфері науково-технологічного розвитку, що зумовлює актуальність тематики даного дослідження і необхідність подальших наукових розвідок в цьому напрямі.

Мета статті – на основі теоретико-правового аналізу наукових праць вчених та законодавчих актів у сфері адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку визначити поняття, ознаки та систему гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Юридичний словник під гарантіями прав і свобод визначає умови та засоби, що надають громадянам можливість користуватися правами, установлені Конституцією та іншими законами [2, с. 277].

Теоретики права під гарантіями прав, свобод та обов'язків людини і громадянина трактують систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів і засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина приймають форму «заяв про наміри», які не мають жодної цінності ні для особистості, ні для людства [3, с. 210]. З позиції інших теоретиків права, гарантії – це соціально-політичне та юридичне явище, яке характеризується трьома аспектами: 1) пізнавальний, який дозволяє розкрити предметні теоретичні знання про об'єкт їх впливу, отримати практичні знання про соціальну і правову політику держави; 2) ідеологічний, який використовується політичною владою як засіб пропаганди демократичних ідей всередині країни та за її межами; 3) практичний, що визнається як інструментарій юриспруденції, передумова задоволення соціальних потреб особи. З огляду на це, визначаємо гарантії як систему соціально-економічних, політичних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод, інтересів [4, с. 275].

В. Погорілко досить влучно сформував поняття юридичних гарантій як специфічних правових засобів забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав людини і громадянина; першочергового значення вони набувають при практичній реалізації суб'єктивних прав громадян. Іншими словами, юридичні гарантії – це передбачені законом спеціальні засоби практичного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [5, с. 40].

В. Авер'янов визначив адміністративно-правові гарантії прав та свобод громадян як комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту, стійкість та стабільність прав та свобод громадян у сфері державного управління [6, с. 310].

Адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини є комплексом засобів та умов, що передбачені в нормах матеріального та процесуального

адміністративного права, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини органами публічного адміністрування. Л. Шевченко вважає за доцільне більш чітко розмежування категорій «адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини», «адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини», виходячи з того, що основу як будь-якого правового механізму, так і адміністративно-правового механізму забезпечення прав свобод людини складають правові принципи, норми, тобто юридичні (правові) гарантії, а також умови та вимоги до діяльності відповідних державних органів, їх посадових осіб, які у співпраці забезпечують права і свободи людини. Для адміністративно-правових гарантій прав, свобод людини вони передбачені в нормах матеріального та процесуального адміністративного права. Це відповідає вузькому підходу до їх визначення. Важливо зазначити, що організаційно-правовий аспект адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини передбачає їх розгляд як комплексу адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту, стійкість та стабільність прав та свобод людини у сфері державного управління. У діяльності органів публічного адміністрування організаційно-правові гарантії є специфічним видом адміністративно-правових гарантій, проте вони виникають тільки при їх діяльності, тобто при забезпеченні прав, свобод людини, тому вони частково відносяться до адміністративно-правового механізму забезпечення прав та свобод людини. Це обґрунтовується тим, що адміністративно-правові гарантії прав свобод людини існують незалежно від волі та діяльності або бездіяльності органів публічного адміністрування [7, с. 120-124].

Таким чином, на наш погляд, гарантії адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України – це самостійні інструменти механізму адміністративно-правового забезпечення, що за своєю юридичною природою є окремими правовими, фінансово-економічними та соціальними засобами забезпечення (гарантування) та захисту прав суб'єктів науково-технологічної діяльності, що створюються державою з метою стабільної та стійкої реалізації науково-технологічного розвитку в суспільстві.

Продовжуючи дослідження, варто звернутися до аналізу відповідного законодавства по даній проблематиці. Так, основними завданнями Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII є, зокрема, визначення: економічних, соціальних та правових гарантій наукової і науково-технічної діяльності, свободи наукової творчості [8]. Тобто, законодавством України нормативно передбачено комплексну систему як правових, так і фінансово-економічних та соціальних гарантій, що є

інструментами адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку. На жаль, при цьому практична реалізація гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні залишається недосконалою.

Ч. 2 ст. 45 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» деталізує, що держава забезпечує: 1) соціально-економічні, організаційні, правові умови для формування та ефективного використання наукового та науково-технічного потенціалу, включаючи державну підтримку суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності; 2) створення сучасної наукової інфраструктури і системи інформаційного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності, інтеграцію освіти, науки і виробництва; 3) підготовку кадрів у сфері наукової і науково-технічної діяльності вищими навчальними закладами, закладами післядипломної освіти, науковими установами, а також спеціалізованими загальноосвітніми навчальними закладами, які взаємодіють між собою та з науковими установами; 4) підвищення престижності наукової і науково-технічної діяльності, підтримку та заохочення молодих вчених; 5) фінансування та матеріальне забезпечення фундаментальних та прикладних досліджень; 6) організацію прогнозування тенденцій науково-технічного розвитку на довгостроковий та середньостроковий періоди; 7) підтримку пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, державних цільових наукових і науково-технічних програм та концентрацію ресурсів для їх реалізації; 8) створення ринку наукової і науково-технічної продукції та впровадження досягнень науки і техніки в усі сфери суспільного життя; 9) правову охорону інтелектуальної власності та створення умов для її ефективного використання; 10) організацію і проведення статистичних спостережень у сфері наукової і науково-технічної діяльності; 11) проведення наукової і науково-технічної експертизи виробництва, нових технологій, техніки, результатів досліджень, наукових (науково-технічних) програм і проектів тощо; 12) стимулювання наукової та науково-технічної творчості, винахідництва; 13) пропагування наукових та науково-технічних досягнень, винаходів, нових сучасних технологій, внеску України у розвиток світової науки і техніки; 14) встановлення взаємовигідних зв'язків з іншими державами для інтеграції вітчизняної та світової науки, входження вітчизняної науки у світовий науковий та Європейський дослідницький простір [8].

Ст. 6 Закону України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 року № 40-IV [9] визначає, що державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом: 1) визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; 2) формування і реалізації державних, галузевих,

регіональних і місцевих інноваційних програм; 3) створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності; 4) захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності; 5) фінансової підтримки виконання інноваційних проектів; 6) стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів; 7) встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності; підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Фактично, вищезазначені норми законів України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та «Про інноваційну діяльність» визначають види гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку, що далі необхідно більш систематизовано розкрити.

Правові гарантії, об'єктом яких є адміністративно-правові відносини у сфері науково-технологічного розвитку, є найбільш масштабною системою гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку. Загалом, можна вважати, що правові гарантії, об'єктом яких є адміністративно-правові відносини у сфері науково-технологічного розвитку, включають такі види: 1) охорона та захист права інтелектуальної власності; 2) створення та функціонування системи науково-технічної інформації та державної реєстрації об'єктів науково-технологічного розвитку; 3) забезпечення функціонування та адміністративна підтримка державних реєстрів об'єктів науково-технологічного розвитку; 4) державне забезпечення реалізації наукової і науково-технічної експертизи; 5) забезпечення комплексної системи управління якістю науково-технологічного розвитку через стандартизацію, сертифікацію та метрологічне забезпечення; 6) організаційно-правова складова державної підтримки міжнародного науково-технологічного співробітництва; 7) адміністративна відповідальність як гарантія реалізації належного науково-технологічного розвитку.

Фінансово-економічні гарантії адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України за своєю юридичною природою функціонують з метою реальної державної фінансово-економічної підтримки суб'єктів науково-технологічної діяльності шляхом створення сприятливого фінансового середовища для науково-технологічного розвитку.

Видами фінансово-економічних гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України є базове фінансове забезпечення науково-технологічного розвитку, державно-цільові програми науково-технологічної діяльності, державне замовлення на об'єкти науково-технологічного розвитку, грантова підтримка на конкурсній основі.

Завершальним блоком гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку є соціальні гарантії. Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» окремим розділом визначено державні гарантії соціально-правового статусу вчених, наукових працівників [8]. Важливою особливістю державних гарантій науково-педагогічних працівників є те, що закон підрозділяє їх на основні та додаткові. Якщо говорити про основні гарантії, то вони являються загальними статутними гарантіями для всіх науково-педагогічних працівників і не обумовлені нічим, крім віднесення особи до науково-педагогічних працівників. Основною метою державних гарантій соціально-правового статусу вчених, наукових працівників є забезпечення соціальної захищеності відповідних осіб. Для різних категорій населення має місце своя специфіка соціальної захисної практики, складовою частиною якої виступають соціальні гарантії, але, разом з тим, існує універсальність підходів до побудови системи соціальних гарантій в цілому [10].

Висновки. Таким чином, гарантії адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України – це самостійні інструменти механізму адміністративно-правового забезпечення, що за своєю юридичною природою є окремими правовими, фінансово-економічними та соціальними засобами забезпечення (гарантування) та захисту прав суб'єктів науково-технологічної діяльності, що створюються державою з метою стабільної та стійкої реалізації науково-технологічного розвитку в суспільстві.

До ознак гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України можна віднести такі: 1) забезпечуються широким колом суб'єктів публічної адміністрації у процесі їх адміністративної діяльності; 2) об'єктом гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України є: а) адміністративно-правові відносини у сфері науково-технологічного розвитку (правові гарантії); б) відносини щодо забезпечення економічної доцільності, раціональності та вигідності науково-технологічного розвитку (фінансово-економічні гарантії); в) відносини щодо забезпечення соціальної захищеності наукових кадрів науково-технологічного розвитку (соціальні гарантії); 3) система гарантій комплексно поєднується в єдину соціально-економічну та правову складову механізму адміністративно-правового забезпечення – державну підтримку науково-технологічного розвитку.

Література

1. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави»: постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2015 року

№ 182-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 16. ст. 117.

2. *Большой юридический словарь* / под ред. д. ю. н., проф. А. Я. Сухарева. 3-е изд. М., 2010. 858 с.

3. Скакун О.Ф. *Теорія держави і права*: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

4. Матузов Н. И., Малько А. В. *Теория государства и права*: курс лекций. Москва: Юристъ, 1997. 475 с.

5. Погорілко В. Ф. *Права та свободи людини і громадянина в Україні*. Київ: Ін Юре, 1997. 252 с.

6. Авер'янов В. Б. *Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту*: монографія; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Дніпропетровськ: Ліра, 2008. 585 с.

7. Шевченко Н. Л. Теоретичні аспекти забезпечення змісту та видів адміністративно-правових гарантій у забезпеченні прав і свобод людини. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 2(2). С. 120-124.

8. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 3. Ст. 25.

9. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 року № 40-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 36. ст. 266.

10. Петрик О. Л. Система державних гарантій науково-педагогічних працівників: сутність і шляхи удосконалення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LIN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_a&C21COMS21P03=FLA=&_S21STR=Duur_2014_12_15

Анотація

Куркова К. М. Поняття, ознаки та види гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України. – Стаття.

У статті на основі теоретико-правового аналізу наукових праць вчених та законодавчих актів у сфері адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку визначено поняття, ознаки та систему гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України. Акцентується увага, що для належної, ефективної реалізації захисної функції, держава створює відповідні гарантії, які є складовими елементами механізму забезпечення. Обґрунтовано, що гарантії адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України – це самостійні інструменти механізму адміністративно-правового забезпечення, що за своєю юридичною природою є окремими правовими, фінансово-економічними та соціальними засобами забезпечення (гарантування) та захисту прав суб'єктів науково-технологічної діяльності, що створюються державою з метою стабільної та стійкої реалізації науково-технологічного розвитку в суспільстві. Ознаками гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України визначено: 1) забезпечуються широким колом суб'єктів публічної адміністрації у процесі їх адміністративної діяльності; 2) об'єктом гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України є: а) адміністративно-правові відносини у сфері науково-технологічного розвитку; б) відносини щодо забезпечення економічної доцільності, раціональності та вигідності науково-технологічного розвитку; в) відносини щодо забезпечення соціальної захищеності

наукових кадрів науково-технологічного розвитку; 3) система гарантій комплексно поєднується в єдину соціально-економічну та правову складову механізму адміністративно-правового забезпечення – державну підтримку науково-технологічного розвитку.

Обґрунтовано, що систему гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку складають: 1) правові гарантії; 2) фінансово-економічні гарантії; 3) соціальні гарантії. Надано загальну характеристику означених груп гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні.

Ключові слова: гарантії, гарантії адміністративно-правового забезпечення, правові гарантії, фінансово-економічні гарантії, соціальні гарантії, науково-технологічний розвиток, адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку.

Summary

Kurkova K. M. Guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development in Ukraine: concept, signs and types. – Article.

The article on the basis of theoretical and legal analysis of scientific works of scientists and legislative acts in the field of administrative and legal support of scientific and technological development defines the concepts, features and system of guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development of Ukraine. Emphasis is placed on the fact that for the proper, effective implementation of the protective function, the state creates appropriate guarantees, which are integral elements of the security mechanism. It is substantiated that guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development of Ukraine are independent tools of the mechanism of administrative and legal support, which by their legal nature are separate legal, financial, economic and social means of ensuring (guaranteeing) and protecting the rights of scientific subjects. technological activities created by the state for the purpose of stable and sustainable implementation of scientific and technological development in society. Signs of guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development of Ukraine are defined as: 1) provided by a wide range of subjects of public administration in the process of their administrative activity; 2) the object of guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development of Ukraine are: a) administrative and legal relations in the field of scientific and technological development; b) relations to ensure economic feasibility, rationality and profitability of scientific and technological development; c) relations to ensure the social protection of scientific personnel of scientific and technological development; 3) the system of guarantees is comprehensively combined into a single socio-economic and legal component of the mechanism of administrative and legal support – state support for scientific and technological development.

It is substantiated that the system of guarantees of administrative and legal support of scientific and technological development consists of: 1) legal guarantees; 2) financial and economic guarantees; 3) social guarantees. The general characteristic of the specified groups of guarantees of administrative and legal maintenance of scientific and technological development in Ukraine is given.

Key words: guarantees, guarantees of administrative and legal support, legal guarantees, financial and economic guarantees, social guarantees, scientific and technological development, administrative and legal support of scientific and technological development.

УДК 342.924

О. А. Мілієнко
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АКТИ-ДІЇ ТА АКТИ-ПЛАНИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Актуальність теми. Виконання функцій публічного адміністрування є складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики. Пріоритетне значення при цьому має забезпечення нормативної регламентації здійснення завдань реалізації зовнішніх та внутрішніх функцій публічного управління. Досягнення належного рівня правової ефективності функціонування суб'єктів публічного управління вимагає запровадження гнучкої системи форм їх діяльності (інструментів публічного адміністрування) Система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур, та відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів.

Ступінь наукової розробки. Загалом вивчення ідеї формування публічно-сервісної держави було предметом досліджень ряду вчених, зокрема, виділяються праці О. Пушняка, О. Пономаренка, М. Щирби, О. Плечій та ін. Концепція «good governance» досліджувалася у працях таких українських вчених, як: В. П. Тимошук, В.М. Бевзенко, С. П. Рабінович, Т.О. Коломєць, І.С. Козій та ін.. З огляду на те, що в українській науковій літературі питання актів-планів та актів-дій здійснення публічного адміністрування досліджується досить фрагментарно, доцільно проаналізувати це питання комплексно.

Метою наукової роботи є здійснення характеристики актів-дій та актів-планів як структурних елементів системи інструментів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. До складових елементів системи інструментів здійснення публічного управління відносяться акти-дії публічної адміністрації, які розуміються як офіційне рішення уповноваженого органу, що ухвалюється з метою врегулювання суспільних відносин у певній сфері [1, с. 325]. В результаті актів-дій відбувається настання фактичних результатів, на відміну від адміністративних договорів, адміністративних актів, нормативних актів, що своїми наслідками має виникнення, зміну та припинення правових відносин [2, с. 326; 3, с. 39]. Р.В. Миرونюк відзначає, що під актом-дією публічної адміністрації

розуміється «офіційне рішення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функції суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами публічного (в першу чергу, адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників» [4, с. 40]. При цьому вченим відзначається, що акт-дія є результатом публічно-владної діяльності компетентних органів [5, с. 40-41].

О.В. Фандалюк, І.М. Погрібний, досліджуючи систему актів застосування права, обґрунтовують доцільність відокремлення актів-дій, актів-сигналів та актів-документів [6, с. 7, 7, с. 90-91]. При цьому вченими відзначається, що акти застосування права мають передусім відповідати вимогам ефективності врегулювання індивідуальної справи, що пов'язується із реалізацією державно-владних повноважень [7, с. 91]. Такий авторський підхід певною мірою корелюється із науковою позицією, висловленою у дослідженнях М.Г. Олександрова, який акти застосування права поділяє на акти-дії та акти-документи, при цьому останні є зовнішньою формою реалізації перших [5, с. 511].

До видів актів-дій публічної адміністрації відносяться: дії, пов'язані з розподілом та перерозподілом бюджетних коштів; дії правоохоронних органів, пов'язані із забезпеченням безпеки дорожнього руху, охорони громадського руху, громадської безпеки, екологічної безпеки тощо; оприлюднення відомостей про ймовірність настання певних дій, фактів, в тому числі шляхом розміщення інформації в засобах масової інформації, офіційних інтернет-ресурсах тощо; припинення протиправних дій шляхом вчинення актів-дій в умовах крайньої необхідності; підготовка та розміщення звітної інформації; подолання проявів пандемії, в тому числі шляхом проведення вакцинації, знищення заражених об'єктів тваринного та рослинного світу; вчинення дій, спрямованих на забезпечення безпеки людини, в тому числі шляхом евакуації людей; здійснення сертифікації продукції; надання публічних екологічних

послуг, в тому числі послуг у сфері благоустрою населених пунктів [1, с. 326; 7, с. 123-125].

Акти-дії є найбільш поширеними у правозастосовній діяльності правоохоронних органів публічної влади, мають інформаційний характер (реагування суб'єкта владних повноважень на інформаційний запит; забезпечення ведення загальнонаціональних державних реєстрів тощо), інформаційно-превентивний характер (проведення моніторингового оцінювання діяльності підвладного суб'єкта), а також характер припиняючого впливу, застосування якого допомагає подолати негативних наслідків протиправного діяння, а також уникнути ймовірності їх настання (наприклад, застосування вогнепальної зброї працівником міліції з метою припинення проявів протиправної поведінки винної особи) [1, с. 327; 8, с. 181-187].

Акти-дії відносяться до категорії конклюдентних дій. Категорія «конклюдентні дії» є притаманна для цивільно-правового регулювання, і проявляється у вигляді мовчання, або шляхом вчинення дій, прояв яких є свідченням наміру особи діяти відповідним чином з метою уникнення негативних наслідків протиправної діяльності чи неналежного виконання покладених зобов'язань.

До проблем правозастосування актів-дій необхідно віднести низьку ефективність здійснення інформаційно-превентивної функції органами публічної адміністрації, що обумовлюється в тому числі відсутністю належності нормативно-правового регулювання на підзаконному рівні [9, с. 223-225].

До системи інструментів здійснення публічного управління відносяться акти-плани, призначенням яких є реалізація завдання із забезпечення виконання та належного застосування законів, тобто досягнення відповідності нормативним вимогам впровадження політичних рішень та ідей. Необхідно відзначити, що єдності підходів до визначення сутності актів, що встановлюють стратегічні засади, реалізація яких сприяє здійсненню напрямів внутрішньої та зовнішньої політики [10, с. 112-120]. В межах теорії управління категорія «план» розуміється попередньо встановлений порядок, певну послідовність процедур, стадій, взаємопов'язаних етапів реалізації певної програми розвитку [11, с. 162-163]. В.М. Плішкін акт-план визначає як рішення суб'єкта владних повноважень, реалізація якого сприяє здійсненню конкретної управлінської задачі у встановлені строки та визначеним виконавцем [12, с. 551].

Акти-плани за своєю зовнішньою формою можуть мати ознаки, що притаманні нормативним актам та адміністративним актам. Крім того окремі акти-плани закріплюються на законодавчому чи підзаконному рівнях. У якості прикладу є доцільним навести положення Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., що була ухвалена Указом Президента України від 21 жовтня

2011 р. № 1001/2011 [13], положення Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р.» від 05 березня 2009 року №106-VI [14], положення Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей» [15].

До ознак актів-планів в межах наявних науково-практичних розробок системи інструментів здійснення публічного управління, що дозволяють їх відмежувати від суміжних категорій, відносяться такі: чітко визначена мета їх ухвалення, що, як правило, обмежується строком застосування плану, або досягненням мети його прийняття. Наприклад, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [16] встановлюється, що метою ухвалення зазначеної концепції є подолання таких проблем, як:

- зниження рівня правової ефективності надання публічних послуг через нездатність більшості регіональних органів публічного управління забезпечувати належне виконання власних і делегованих повноважень;
- низький рівень матеріально-технічного оснащення теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що спричинює техногенні та екологічні ризики та надзвичайні ситуації, що поглиблюється недостатністю обсягу фінансових ресурсів регіону;
- поглиблення демографічної кризи більшості територіальних громад (що полягає у збільшенні загальної кількості осіб похилого віку, знелюднення сільських територій);
- відсутність єдності підходів до реалізації заasad місцевої політики забезпечення соціально-економічного розвитку;
- відсутність або низька ефективність механізмів реалізації форм прямої та опосередкованої демократії;
- неналежний рівень професійного добору осіб на посади публічної служби, що пов'язується в тому числі із низьким рівнем конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці;
- домінування корпоративних інтересів при прийнятті управлінських рішень, що спричинює непрозорість діяльності органами місцевої влади, високий рівень корупції, що неминучим наслідком веде до зниження рівня інвестиційної привабливості регіону та зростанню проблем соціального забезпечення та захисту;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;

– наявність подвійних бюрократичних дозвільно-ліцензійних проваджень з питань набуття спеціальних прав на використання земельних ресурсів комунальної форми власності, а також ділянок надр, що містять родовища корисних копалин місцевого значення, що унеможлиблює забезпечення належного рівня правової ефективності реалізації регіональної політики з питань землекористування.

Отже, зазначена концепція розроблена та ухвалена з метою подолання проявів проблем досягнення правової ефективності вирішення проблем місцевого самоврядування, що містить певні стратегічні задачі, виконання яких в подальшому має деталізувати у актах-планах в тому числі регіонального рівня. Наприклад, таким актом-планом є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», де встановлюються строки та завдання, виконання яких сприятиме оптимізації здійснення регіонального публічного управління [16].

Максимальна деталізація плану діяльності органу публічного управління, його оприлюднення із обов'язковим зазначенням строків їх реалізації та відповідальним суб'єктів необхідно віднести до системи гарантій забезпечення ефективності здійснення громадського контролю як складової системи запобігання корупції. Головною ознакою, за якою необхідно відмежовувати акти-плани від інших інструментів здійснення публічного управління є їх цільове спрямування, обмеженість у строках їх реалізації та необхідність визначення матеріального (фінансового) базису їх впровадження. При цьому доцільність дотримання процедури розробки та ухвалення акту-плану відноситься до умов його чинності, однак за своєю сутнісною характеристикою не може бути критерієм до відмежування від інших інструментів публічного управління [8, с. 177-178].

Акти-плани для визначення їх сутності можуть бути класифіковані за рядом критеріїв. Так, за строком здійснення поставлених у плані задач виділяються акти-плани стратегічного періоду (до них необхідно, наприклад, віднести Постанову Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [18]), акти-плани довгострокової дії (до них відносяться плани, реалізація яких передбачається у понад п'ятирічний період, наприклад таким є План імплементації Регламенту (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 р. щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг для цілей електронних

транзакцій на внутрішньому ринку, що скасовує Директиву 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради [19]), акти-плани середньострокової дії (реалізація яких передбачається у строк від одного до п'яти років, у якості прикладу можливим навести численну кількість регіональних планів розвитку – Рішення Хмельницької обласної ради від 28 травня 2015 року № 2-32/2015 «Про План заходів з реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2015-2017 роки» [20], Рішення Чернігівської обласної ради від 18 грудня 2015 року № 8-2/VI «План заходів з реалізації у 2015-2017 роках стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 року» [21] та ін.), акти-плани короткострокової дії (як правило, деталізують довгострокові та середньострокові акти-плани та ухвалюються строком до одного року – наприклад, таким є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 83-р «Про затвердження плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки» [22]).

У якості критерію класифікації актів-планів авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Повний курс» відзначають рівень юридичної обов'язковості, відокремлюючи імперативні та факультативні план [8, с. 180]. Такий підхід попри його прогресивність та відповідний рівень науково-практичного значення є певною мірою дискусійним, адже його реалізація ставить під сумнів ефективність впровадження окремих різновидів інструментів здійснення публічного управління; також віднесення окремих актів-планів до факультативних інструментів публічно-владного впливу вимагає закріплення нормативних вимог до їх змісту, встановлення обставин, що звільняють фізичних осіб та юридичних осіб приватного права від їх виконання, адже факультативність виконання акту-плану для суб'єкта владних повноважень взагалі протирічить сутності його функціонування.

За суб'єктом видання акти-плани поділяються на акти, ухвалені на урядовому рівні, на рівні центральних органів виконавчої влади, на місцевому рівні.

За суб'єктивним складом учасників, зобов'язаних на виконання актів-планів, можуть бути класифіковані на акти-плани, що реалізуються одноособово (наприклад, виконання Плану заходів на 2019 рік для реалізації Програми розвитку культури і мистецтва в області на 2016-2020 роки, затверджений Розпорядженням Закарпатської обласної державної адміністрації від 18 січня 2019 року №20 [22] покладено одноособово на Департамент культури обласної державної адміністрації); комплексно (виконання яких вимагає залучення двох та більше суб'єктів владних повноважень, до яких відноситься більшість загальнонаціональних актів-планів, - наприклад, таким

є Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 601-р «Про реалізацію Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року» [23]).

В умовах відсутності єдиного законодавчого акту, що врегулював би особливості процедури прийняття та розробки нормативно-правових актів, акти-плани можуть бути ухвалені як положеннями Законів України, так і Указами Президента України, розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Висновок. З врахуванням вище здійсненого дослідження до системи інструментів публічного управління необхідно віднести правові (нормативні) акти, адміністративні акти, акти-дії, акти-плани. При цьому, вимагає нормативного закріплення система інструментів здійснення публічного, їх системи, змісту, прав та обов'язків учасників публічно-управлінських відносин, шляхом розробки та прийняття спеціального законодавчого акту, в межах якого встановити особливості застосування нормативних актів, адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-планів та актів-дій.

Література

1. Загальне адміністративне право: підручник. За заг. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
2. Миронюк Р.С. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 38-44.
3. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Х.: ХНУВС, 1999. 19 с.
4. Погрібний І.М., Фандалюк О.В. Деякі теоретичні питання щодо актів застосування права. *Вісник Харківського Університету внутрішніх справ*. 1997. № 2. С. 88-93.
5. Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. М., 1958.
6. Загальне адміністративне право: підручник. За заг. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
7. Ochendowski E. Prawo administracyjne, cześć ogólna. Toruń, 2001. 171 p.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право [навч. посібн.] / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
10. Берегой Т.А. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. О.: ОРІДУ НАДУ, 2011. 230 с.
11. Махнин В.И. Основы управления в органах государственной безопасности. М.: Издатель Шумлова И.И., 2001. 183 с.
12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. К.: ЩАВСУ, 1999.
13. Про затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (втратив чинність).
14. Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р.: Закон України від 05 березня 2009 року №106-VI. URL.: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 29, ст.395
15. Про схвалення Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 1057-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2020-p#Text>
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
17. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р
18. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p#Text>
19. План імплементації Регламенту (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 р. щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг для цілей електронних транзакцій на внутрішньому ринку, що скасовує Директиву 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради. URL.: <https://minjust.gov.ua/files/gener-al/2017/12/01/20171201124327-40.pdf>
20. Про План заходів з реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2015-2017 роки: Рішення Хмельницької обласної ради від 28 травня 2015 року № 2-32/2015. URL.: https://adm-km.gov.ua/doc/doc37_strategy.pdf
21. План заходів з реалізації у 2015-2017 роках стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 року: Рішення Чернігівської обласної ради від 18 грудня 2015 року № 8-2/VI. URL.: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalno-rozvitku/plani-zahodiv-z-realizatsiyi-regionalnih-strategiy-rozvitku/plani-zahodiv-z-realizatsiyi-regionalnih-strategiy-rozvitku/amp/>
22. Про затвердження плану заходів на 2019 рік з реалізації Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 83-р. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2019-rik-z-realizatsiyi-strategiyi-komunikatsiyi-u-sferi-yevropejskoyi-integratsiyi-na-20182021-roki>
23. План заходів на 2019 рік для реалізації Програми розвитку культури і мистецтва в області на 2016-2020 роки: Розпорядження Закарпатської обласної державної адміністрації від 18 січня 2019 року № 20. URL.: <https://ips.ligazakon.net/document/ZA190006>
24. Про реалізацію Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) до-

ходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 601-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2017-p#Text>

Анотація

Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. – Стаття.

Метою наукової роботи є здійснення характеристик актив-дій та актив-планів як структурних елементів системи інструментів публічного адміністрування. Визначено, що система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур, та відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів. До системи інструментів публічного адміністрування віднесено рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що мають принципово юридичне значення та наслідки для приватних осіб. Наголошено, що спрямування здійснення публічно-сервісної діяльності своїм безумовним пріоритетом має досягнення балансу приватного та публічного інтересу, забезпечення конституційних прав та свобод людини, що у будь-якому разі не може бути охарактеризовано як прояв «небезпеки» нормативного регулювання, відтак застосування такої характеристики інструментів публічного управління визначено передчасним та таким, що не відповідає сутності концепції «good governance». Наголошено, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. До складових системи інструментів публічного управління віднесено підзаконні нормативні акти (фактично ототожнюючи їх із нормативними), адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Зроблено *висновок*, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. При цьому обґрунтованим є висновок про існування єдності науково-теоретичних підходів до розуміння сутності системи інструментів публічного управління (адміністрування), до складових яких відносяться нормативні

акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани.

Ключові слова: адміністративна процедура, акт-план, акт-дії, інструмент публічного управління, публічний договір, публічне управління.

Summary

Milienko O. A. Acts-actions and acts-plans as tools of public administration. – Article.

The purpose of scientific work is to implement the characteristics of acts-actions and acts-plans as structural elements of the system of tools of public administration. It is determined that the system of tools for the implementation of functions by public administration bodies must meet the requirements of efficiency of management tasks, mobility of management decisions, accessibility of administrative procedures, and open adoption of regulations and administrative acts. The system of tools of public administration includes decisions, actions or omissions of public authorities and local governments, which have fundamental legal significance and consequences for individuals. It is emphasized that the direction of public service activities has the unconditional priority of achieving a balance of private and public interest, ensuring constitutional human rights and freedoms, which in any case can not be described as a manifestation of "danger" of regulation, hence the use of such characteristics public administration is defined as premature and does not correspond to the essence of the concept of "good governance". It is emphasized that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The components of the system of public administration tools include bylaws (actually identifying them with regulations), administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans. It is concluded that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The conclusion about the existence of unity of scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the system of tools of public administration (administration), the components of which include regulations, administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans, is substantiated.

Key words: administrative procedure, act-plan, act-actions, public administration tool, public contract, public administration.

УДК 342.9: 352 (477)

В. Ю. Оксінь
кандидат юридичних наук,
перший заступник директора
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Не вимагає додаткового обґрунтування тезис про те, що туризм є провідним сектором економіки ЄС. А тому для потенційних учасників ЄС вкрай актуальним є забезпечення його сталого розвитку. Зокрема Данія, Італія, Нідерланди, Франція, Німеччина – це країни, які можуть похизуватись не тільки наявністю соціальної стабільності громадян, достатньо ефективними механізмами реагування на зовнішні загрози економічній безпеці, а й користуються найбільшим попитом у туристів.

В умовах кризового світового туристичного потоку розроблення і реалізація мінімально затратної, однак дієвої стратегії розвитку туристичного потенціалу країни з орієнтуванням на іноземного споживача – для України це можливість заявити про себе по-новому. Відповідно, пошук таких модернізацій є вкрай актуальним питанням, тим паче в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Цілком закономірним і зрозумілим є те, що окремі аспекти досліджуваної проблематики вже були предметом вивчення провідних вчених різних наукових сфер. Як приклад, можна виділити праці таких вчених як: Г. Заячківська, Н. П'ятка, І. Сазонець, К. Стоян та інші. Однак їх наукові роздуми мали суміжний чи дотичний характер по відношенню до аналізованої тематики, безпосередньо не стосуючись піднятого в цьому дослідженні питання.

Метою статті є розкриття сучасного стану та перспектив розвитку міжнародного туризму в Україні, а також опис проблемних аспектів для реалізації ефективного публічного адміністрування цієї галузі.

Вклад основного матеріалу дослідження. Сфера послуг – основний двигун економічного розвитку в країні. Усе більше країн світу зацікавлені в її розвитку. Міжнародна торгівля послугами є формою зовнішньоекономічної діяльності, а від так – має могутніх конкурентів на світовій арені.

Для цілей даного дослідження уточнимо, що міжнародний туризм – це науковий, рекреаційний, гастро чи інший різновид відпочинку, що передбачає мандрівку суб'єкта за межі країни свого постійного проживання тривалістю менше одного року. Науковий інтерес для нас має саме в'їзний міжнародний туризм України, адже саме він для економі-

ки будь-якої країни має не аби яке значення, зокрема збільшується доходність загальних та локальних бюджетів за рахунок туристичних зборів, а також податків суб'єктів господарювання; забезпечуються робочі місця сфери обслуговування туристів по різним напрямкам (кухарі, адміністратори, прибиральники, тощо); розвивається інфраструктура країни та окремих регіонів за рахунок необхідності обслуговування сфери туризму; створюється унікальний продукт – туристична послуга, яка не може бути надана ніяким іншим регіоном іншої країни.

Сьогодні на порядку денному в ЄС стоїть питання збереження лідируючих позицій галузі туризму в економіці як союзу, так і стимулювання його розвитку в окремо взятій країні. Стратегічні документи ЄС в означеній сфері у більшій мірі, декларують підхід, згідно якого туризм є допоміжною галуззю для становлення інших видів економічної діяльності, тобто це допоміжний елемент функціонування усіх галузей економічної системи. У той же час, саме зазначена галузь для ЄС є зростаючою за рівнем ВВП, зайнятістю населення та експортом. Європа продовжує залишатися центром туризму – це номер один у всьому світі на ряду із іншими, не менш туристично привабливими регіонами.

Так, зокрема Франція, Іспанія, США, Китай та Італія – топ п'ять лідерів на ринку міжнародних туристичних послуг за останні 10-15 років. У цьому напрямі Україна стрімко розвивається. Це демонструє загальний туристичний потік до країни за останні декілька років. Однак, для того, щоб сфера туристичних послуг була дійсно економічно стабільною, сталою – необхідно здійснити ряд суттєвих реформ та модернізацій.

Згідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у туристичній сфері до числа завдань, які необхідно виконати Україною відносяться:

– удосконалення законодавства у сфері туристичної діяльності (до 20 березня 2018 р) шляхом 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту;

– утворення консолідованого представницького об'єднання туристичного бізнесу (до 20 березня 2018 р.) шляхом 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту; 4) утворення національної туристичної організації;

– створення ефективного механізму співробітництва між Сторонами щодо сприяння взаємному розумінню політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій (поступове наближення національного законодавства до законодавства ЄС) шляхом, з поміж іншого, створення нового комплексного туристичного продукту із залученням територіальних громад, сільськогосподарських виробників та ресурсного потенціалу територій;

– встановлення вимог до описових матеріалів пакетів туристичних послуг (до 20 березня 2018 р.) шляхом 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту;

– визначення прав і обов'язків сторін, а також умов надання або заміни пакета туристичних послуг відповідно до права ЄС (до 20 березня 2018 р.) шляхом 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту;

– запровадження механізмів відповідальності за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за договором туристичного обслуговування (до 31 березня 2018 р.) шляхом 1) розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм»; 2) опрацювання законопроекту з експертами ЄС; 3) забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту;

– удосконалення статистичної звітності з питань туризму відповідно до європейських та міжнародних стандартів, у тому числі рекомендацій Всесвітньої туристичної організації (до 31 грудня 2018 р.) шляхом розроблення та видання наказів Держстату щодо оновлення методології та інструментарію державних статистичних спостережень з питань туризму [1], та багато супутніх.

Слід відзначити, що у напрямку інтеграції в європейський туристичний простір Україною вже зроблено декілька кроків. Зокрема, підготовлено зміни до Закону України «Про туризм»,

прийнято Стратегію розвитку туризму та курортів до 2026 року, затверджено «Ліцензійні умови провадження туроператорської діяльності» та 11 національних стандартів у галузі туризму, налагоджено співробітництво у сфері туризму з державами-членами ЄС. Однак перед країною стоїть ще низка завдань, які потребують вирішення: гармонізація з нормативно-правовими актами ЄС законодавства України у сфері туризму, передусім щодо сприяння залученню іноземних інвестицій; гармонізація системи стандартизації й сертифікації підприємств туристичної галузі; гармонізація кваліфікаційних вимог й стандартів вищої освіти при підготовці фахівців у сфері туризму тощо. Їх реалізація сприятиме подальшій інтеграції України в туристичний простір ЄС [2, с. 252].

Відповідно, багато питань до сих пір не вирішено. Зокрема остання редакція вказаного вище Закону відбудеться 16.10.2020 року. Наразі чинною є редакція від 04.11.2018 року, в якій більшість зазначених модернізацій не впроваджено, а отже – стан публічного адміністрування аналізованої сфери є незадовільним.

Тому сьогодні надзвичайно актуальною є необхідність реалізації адміністративних реформ, у тому числі щодо посилення правової свідомості громадян відносно необхідності збереження історичних, культурних надбань та природних ресурсів країни, а також інтенсивний розвиток регіонів та кваліфікації робочої сили, яка потенційно буде зайнятою у сфері обслуговування.

Від так, якнайшвидше виконання Плану заходів реалізації Угоди про асоціацію України та ЄС, а також подальша європейська співпраця – найбільш дієві інструменти збільшення туристичного інтересу іноземців до України. Наразі можемо спостерігати позитивну динаміку у цьому руслі, проте її темпи бажають бути кращими. Стримання цін і подальший розвиток інфраструктурних аспектів регіонів України – передумови, базис їх розквіту, в тому числі розширення кордонів діаспорного туризму.

Виходячи з вищезазначених координат, існує лише один засіб їх досягнення – це розвиток туристичної галузі на засадах стійкого розвитку [3], який має задовольняти теперішні потреби туристів та регіонів, що приймають, охороняючи та примножуючи можливості на майбутнє. Управління усіма ресурсами повинно здійснюватися таким чином, щоб, задовольняючи економічні, соціальні та естетичні потреби, зберегти культурну цілісність, важливі екологічні потреби, біологічне розмаїття та системи життєзабезпечення [4, с. 182]. В Україні підприємства з надання послуг міжнародного туризму в сучасних умовах розвитку ринку послуг міжнародного туризму здійснюють туристичну діяльність в умовах, що характеризуються: відставанням в управлінні та

організації туристичної діяльності, порівняно із країнами зі схожим туристичним потенціалом; недостатньою інформаційною забезпеченістю галузі міжнародного туризму; вимогами невинного забезпечення підвищення конкурентоспроможності на національному та міжнародному ринку послуг міжнародного туризму; необхідністю швидкої адаптації системи управління підприємств з надання послуг міжнародного туризму до факторів впливу мінливого зовнішнього середовища; недостатністю державної підтримки підприємств, що здійснюють туристичну діяльність за напрямками міжнародного туризму. Так, всі вказані обставини, характерні для українських підприємств з надання послуг міжнародного туризму, призводять до необхідності формування такого механізму управління, який би забезпечував досягнення високого рівня конкурентоспроможності завдяки лідируючим позиціям в обраному сегменті ринку, високому рівню якості сервісного обслуговування, відповідності актуальному туристському попиту, ефективності цінової політики на основі зниження витрат на створення та реалізацію турпродуктів незалежно від ситуаційних змінних внутрішньої організації та зовнішнього середовища [5].

Тобто потрібно враховувати три основні напрямки розвитку міжнародного туризму – активне використання науково-технологічного прогресу, надання унікальних міжнародних туристичних послуг, а також модернізація методів промоції туристичними підприємствами та й державою загалом.

Висновки. Розвиток туристичного потенціалу – пріоритет будь-якої країни. Це потужний інструмент боротьби з безробіттям, збереженням навколишнього природного середовища та й загалом підвищення економічного та соціального становища країни.

Для розвитку туристичної сфери головним завданням України у рамках виконання Угоди про асоціацію є удосконалення норм Закону України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР, включення до нього якісно-нових засад. Це має забезпечити розвиток ринку туристичних послуг, формування «спільних кордонів», підняття авторитету України на міжнародній арені.

Література:

1. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. Урядовий портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

2. Заячківська Г. Моніторинг євроінтеграції України у сфері туризму. Журнал європейської економіки. 2017. Т. 16, № 2. С. 241-255.

3. UNWTO News 49. Release Date: Tuesday, March 22, 2016. URL: <http://media.unwto.org/newsletter/2016-03-22/unwtonews-49>.

4. П'ятка Н.С. Розвиток українського туристичного бізнесу та його роль в міжнародному туризмі. Міжнародний та національний досвід суспільно-географічного розвитку туристичної галузі в умовах євроінтеграції: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції; ред. кол.: Т.Д. Щербан (гол.) та ін. Мукачево: РВВ МДУ, 2018. С. 179-182.

5. Сазонець І. Л., Стоян К. С. Сутність та концептуальні підходи до формування механізму управління підприємствами з надання послуг міжнародного туризму. Ефективна економіка. 2013. № 8.

Анотація

Оксін В. Ю. Особливості публічного адміністрування розвитку туристичного потенціалу регіонів України. – Стаття.

У статті розкрито сучасний стан та перспективи розвитку міжнародного туризму в Україні, а також виявлено проблемні аспекти для реалізації ефективного публічного адміністрування цієї галузі.

Стверджується, що в умовах кризового світового туристичного потоку розроблення і реалізація мінімально затратної, однак дієвої стратегії розвитку туристичного потенціалу країни з орієнтуванням на іноземного споживача – для України це можливість заявити про себе по-новому. Відповідно, пошук таких модернізацій є вкрай актуальним питанням, тим паче в умовах сьогодення.

Цілоком закономірним і зрозумілим є те, що окремі аспекти досліджуваної проблематики вже були предметом вивчення провідних вчених різних наукових сфер. Однак їх наукові роздуми мали суміжний чи дотичний характер по відношенню до аналізованої тематики, безпосередньо не стосуючись піднятого в цьому дослідженні питання.

Виявлено, що в напрямку інтеграції в європейський туристичний простір Україною вже зроблено декілька кроків. Проте багато питань до сих пір не вирішено. Зокрема остання редакція спеціалізованого Закону у цій сфері відбудеться 16.10.2020 року. Наразі чинною є редакція від 04.11.2018 року, в якій більшість передбачених Угодою про асоціацію модернізацій не впроваджено. Тому сьогодні надзвичайно актуальною є необхідність реалізації адміністративних реформ, у тому числі щодо посилення правової свідомості громадян відносно необхідності збереження історичних, культурних надбань та природних ресурсів країни, а також інтенсивний розвиток регіонів та кваліфікації робочої сили, яка потенційно буде зайнятою у сфері обслуговування. При реалізації зазначеного необхідно враховувати три основні напрямки розвитку міжнародного туризму – активне використання науково-технологічного прогресу, надання унікальних міжнародних туристичних послуг, а також модернізація методів промоції туристичними підприємствами та й державою загалом.

Ключові слова: збалансований розвиток, публічне адміністрування, розвиток, туристичні послуги, туристична сфера.

Summary

Oksin V. Yu. Peculiarities of public administration development of tourist potential Ukrainian regions. – Article.

The article reveals the current state and prospects of international tourism in Ukraine, as well as identifies problematic aspects for the implementation of effective public administration of this industry.

It is argued that in the crisis of the global tourist flow, the development and implementation of the least costly, but effective strategy for the development of tourism potential of the country with a focus on foreign consumers – for Ukraine is an opportunity to express itself in a new way. Accordingly, the search for such upgrades is an extremely important issue, especially in today's conditions.

It is quite natural and clear that some aspects of the studied issues have already been the subject of study by leading scientists in various scientific fields. However, their scientific reflections were related or related to the analyzed topic, not directly related to the issue raised in this study.

It was revealed that several steps have already been taken in the direction of Ukraine's integration into the European tourist space. However, many issues are still unresolved. In particular, the last version of the special-

ized Law in this area will take place on October 16, 2020. Currently, the wording of November 4, 2018 is in force, in which most of these upgrades have not been implemented. Therefore, the need for administrative reforms is extremely urgent today, including strengthening the legal awareness of citizens about the need to preserve historical, cultural heritage and natural resources of the country, as well as intensive regional development and skills of the workforce, which will potentially be employed in services. In implementing this, it is necessary to take into account three main areas of international tourism – the active use of scientific and technological progress, the provision of unique international tourism services, as well as the modernization of methods of promotion by tourism enterprises and the state as a whole.

Key words: balanced development, development, public administration, tourist services, tourist sphere.

УДК 378.14.: 339.9

М. О. Тимошенко
кандидат юридичних наук,
проректор
Європейського університету

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ МАЙНА ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Постановка проблеми. Здійснення будь-якої доцільної господарської діяльності суб'єкту такої діяльності необхідно мати у своєму розпорядженні майно. За інших умов реалізація ним його статутної господарської діяльності неможлива. Відповідно до цього, господарське законодавство вказує, що вся господарська діяльність суб'єктів господарювання, а відтак і закладів вищої освіти (надалі - ЗВО), базується на майновій основі; господарська компетенція ЗВО реалізується на основі речового права, на якому майно належить (закріплене) суб'єкту господарювання (право власності, право господарського відання, право оперативного управління) (частина третя статті 55, частина перша статті 133 ГКУ), що є юридичним закріпленням однієї із найголовніших ознак будь-якої юридичної особи — майнової відокремленості [11, 72].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявність відокремленого майна як основної ознаки юридичної особи, що визначає зміст та особливості господарсько-правового статусу ЗВО, залишається предметом досліджень чималого кола науковців. У вітчизняній юриспруденції проблематика правового режиму майна ВНЗ досліджувалася такими вченими, як В.В. Астахов, М.П. Баб'юк, Є.В. Булатов, Л.В. Гурак, А.В. Гусь, Н.О. Давидова, Б.В. Деревянко, О.В. Куцурубова-Шевченко, П.В. Нестеренко, І.М. Острівний, М.О. Тимошенко, Р.В. Якубовський та інш.

Для нашого дослідження найбільший інтерес має з'ясування правового режиму майна ЗОВ у контексті його використання для виконання статутних завдань і функцій, але перш за все з метою реалізації права людини на вищу освіту.

Метою статті є дослідження проблем правового режиму майна ЗОВ як матеріальної основи функціонування інституційної системи забезпечення права на вищу освіту, а також пошук ефективних форм майнового забезпечення реалізації механізму надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. У господарському законодавстві та у правовій доктрині традиційно весь комплекс питань, пов'язаних зі структурою майна, порядком його набуття, використання і відчуження, а також правової охорони та порядку звернення стягнення на це майно за вимогою кредиторів результується поняттям «правовий режим майна» [1, 257-258; 19, 156]. Близькою

до цього тлумачення є інтерпретація правового режиму майна як переліку правових приписів з приводу включення до цивільного обігу майна, характеру речового права на майно, механізму привласнення майна та обсягу повноважень з володіння, користування і розпорядження майном, що формується з різних джерел, специфіки відповідальності за використання майно та форми контролю [25, 6].

Поняття «правовий режим майна» є видовим інваріантом родового поняття «правовий режим», опрацьованого в рамках теорії права (зокрема, у роботах С.С. Алексєєва [2; 3; 4; 5], Г.С. Беляєвої [7], О.В. Малька [21], М.І. Матузова [17], І.О. Соколової [24] та ін.). Нині поняття «правовий режим» широко застосовується українським законодавцем, зокрема, в назвах та тексті таких законів, як: «Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів», «Про правовий режим воєнного стану» та ін. При цьому в деяких випадках законодавець застосовує вислів «правовий режим» до певних явищ, подій та процесів, а в інших – до матеріальних об'єктів [15, 30]. В юриспруденції поняття «правовий режим» вважається міжгалузевим, хоча здебільшого вживається у науках господарського та цивільного права стосовно врегульованих у рамках відповідних галузей правовідносин задля визначення юридичних особливостей регулювання відносин, об'єктом яких є майно державних підприємств, установ, організацій та акціонерних товариств [27, 12]. Поняття правового режиму майна є одним з ключових у науці господарського права та у господарському законодавстві (статті 133, 134, 140, 141 ГКУ). При цьому в рамках єдиного концептуального підходу до розуміння цього поняття науковці по-різному розставляють акценти на сукупності його складових [12, 139].

Так, Є.В. Булатов та І.М. Острівний, порушуючи питання про те, чому, власне, правовий режим майна посідає особливо важливе місце у структурі господарської компетенції ЗВО, відповідають на нього, акцентуючи на тому, що саме цей режим є фундаментом, основою такої компетенції, посиляючись на уже вище згадані норми ГКУ [8]. Категорія правового режиму дає відповіді на питання

щодо специфіки встановленого законодавством порядку набуття майна, обсягу правомочностей ЗВО щодо володіння, користування та розпорядження майном; щодо наявності та обсягу прав третіх осіб (власника) на майно ЗВО; щодо меж майнової відповідальності ЗВО та порядку звернення стягнення на майно ЗВО за вимогою кредиторів [1, 258; 12, 139]. При цьому специфіка ж правового режиму майна різних видів ЗВО визначається цілями їх діяльності, особливостями організаційно-правової форми функціонування, характером речових прав на майно (право оперативного управління, господарського відання або власності) [25, 6].

У літературі висловлювалися думки щодо того, що під правовим режимом майна ЗВО необхідно розуміти встановлені правовими засобами порядок та умови придбання (привласнення) майна, здійснення ЗВО повноважень із володіння, користування і розпорядження ним, функцій управління майном, а також його правової охорони [6, 104-105]. Наявність матеріально-технічного базису, необхідного для організації і забезпечення повноцінного навчально-виховного процесу і здійснення наукової діяльності, задоволення певних соціально-побутових потреб осіб, яким надаються освітні послуги, а також тих, хто входить до штату ЗВО, були віднесені до числа обов'язкових матеріально-правових умов створення ЗВО [16, 99].

На нашу думку, категорія правового режиму охоплює не лише формування, але і вибуття зі складу майна ЗВО певних об'єктів. Крім того, значна частина питань, пов'язаних з цими відносинами регулюється не лише правовими нормами, але і статутами ЗВО, відображаючи дозвільний тип правового регулювання відповідних господарських відносин. Нарешті, правовий режим майна ЗВО має відображати характер та обсяг правомочностей ЗВО щодо володіння, користування і розпорядження ним. З огляду на це, пропонуємо під правовим режимом ЗВО майна розуміти врегульований правовими нормами та статутом ЗВО порядок формування майна ЗВО, характер та обсяг правомочностей ЗВО щодо володіння, користування і розпорядження ним, здійснення ЗВО функцій управління цим майном, а також його правової охорони і вибуття зі складу майна з визначених законодавством, договором та статутом ЗВО підстав.

Зміст правового режиму майна ЗВО обумовлюється такими чинниками: 1) природою (сутністю) майнових прав; 2) галузевим господарсько-правовим режимом правового регулювання; 3) специфікою організаційно-правової форми господарювання ЗВО та формою власності, на яких діє той чи інший ЗВО.

Правовий режим майна ЗВО формується юридичними засобами, які характеризуються поєд-

нанням дозволів, зобов'язувань і заборон як необхідної умови забезпечення балансу приватних і публічних інтересів у сфері залучення майна до господарського обороту. В основі правового режиму цих прав переважає дозвільний тип регулювання, який спрямований на стимулювання (активізацію) розвитку відповідних господарських відносин [13, 59]. Як впливає з норм господарського та освітнього законодавства України, держава, регулюючи відносини у сфері правового режиму майна ЗВО, забезпечує широкі правові можливості для вибору видів поведінки ЗВО як суб'єктів господарювання щодо набуття і здійснення прав, пов'язаних з володінням, користуванням і розпорядженням цим майном.

У статті 70 Закону України «Про вищу освіту» відсутнє легальне визначення майна, що перебуває на балансі ЗВО (на праві власності або на праві господарського відання). Тому тут слід враховувати законодавче визначення, вміщене у статті 139 ГКУ, відповідно до якої майном у сфері господарювання визнається сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів. Залежно від економічної форми, якої набуває майно у процесі здійснення господарської діяльності, майнові цінності належать до основних фондів, оборотних засобів, коштів, товарів. При цьому основними фондами виробничого і невиробничого призначення є будинки, споруди, машини та устаткування, обладнання, інструмент, виробничий інвентар і приладдя, господарський інвентар та інше майно тривалого використання, що віднесено законодавством до основних фондів. Оборотними засобами є сировина, паливо, матеріали, малоцінні предмети та предмети, що швидко зношуються, інше майно виробничого і невиробничого призначення, що віднесено законодавством до оборотних засобів. Коштами у складі майна суб'єктів господарювання є гроші у національній та іноземній валюті, призначені для здійснення товарних відносин цих суб'єктів з іншими суб'єктами, а також фінансових відносин відповідно до законодавства. Товарами у складі майна суб'єктів господарювання визнаються вироблена продукція (товарні запаси), виконані роботи та послуги. Особливим видом майна суб'єктів господарювання є цінні папери [9].

Аналізуючи положення Закону України «Про вищу освіту», до складу майна, що перебуває у власності або в користуванні ЗВО, можна віднести: будівлі, споруди, майнові комплекси, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло та інші матеріальні цінності та інше майно. Водночас, з урахуванням наведених

вище міркувань та позиції законодавця, до такого майна ЗВО можна віднести і об'єкти права інтелектуальної власності, створені за власні кошти або кошти державного чи місцевих бюджетів (крім випадків, визначених законом). Тобто вичерпного переліку такого майна та його специфікації в законі немає, що потенційно істотно розширює сферу речових прав, які може здійснювати ЗВО чи то як власник, чи як користувач, з урахуванням законодавчої конструкції, уміщеної в ГКУ.

Частиною першою статті 70 Закону України «Про вищу освіту» закріплено, що з урахуванням організаційно-правової форми ЗВО з метою забезпечення його статутної діяльності засновником (засновниками) закріплюються на основі права господарського відання або передаються у власність будівлі, споруди, майнові комплекси, комунікації, обладнання, транспортні засоби та інше майно.

Отже, законом прямо встановлено: по-перше, специфіку правового титулу, на основі якого здійснюються правомочності щодо володіння, користування та розпорядження майном ЗВО (право господарського відання або право власності), по-друге, суб'єкт передачі такого майна ЗВО (це виключно засновник ЗВО, і жодна інша фізична або юридична особа), по-третє, запроваджується залежність зазначеного правового титулу (право господарського відання або право власності) від організаційно-правової форми ЗВО (ЗВО як бюджетна установа, неприбутковий або ж прибутковий заклад), по-четверте, засновник не обмежується у передачі у власність або у господарське відання ЗВО ВНЗ якогось майна нічим, окрім спрямованості майна на досягнення цілей забезпечення статутної діяльності ЗВО.

Відповідно до частини першої статті 133 ГКУ основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність, становлять право власності та інші речові права – право господарського відання, право оперативного управління. Господарська діяльність може здійснюватися також на основі інших речових прав (права володіння, права користування тощо), передбачених ЦКУ [28]. Це формулювання є ключовим для тлумачення специфіки правового режиму майна ЗВО як суб'єкта господарювання. Інші речові права, про які йдеться у контексті цієї статті ГКУ, є, зокрема, речові права на чуже майно, згадані у розділі II Книги третьої ЦКУ, до яких належать право володіння та право користування. У частині першій статті 395 ЦКУ встановлені види речових прав на чуже майно: право володіння, право користування (сервітут), право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), право забудови земельної ділянки (суперфіцій) [28].

Вважаємо, що всі означені види речових прав мають реалізовуватися ЗВО у разі укладення

ними відповідних господарських договорів, адже праволодіння чужим майном у ЗВО як суб'єкта господарювання може виникати на підставі договору з власником або особою, якій майно було передане власником, а також на інших підставах, встановлених законом (стаття 398 ЦКУ) [28].

Право користування ЗВО чужим майном (сервітут) може бути встановлене щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів (земельний сервітут) або іншого нерухомого майна для задоволення потреб суб'єктів господарювання, які не можуть бути задоволені іншим способом (частина перша статті 401 ЦКУ) [28]. Це підтверджується формулюванням, уміщеним у частині першій статті 70 Закону України «Про вищу освіту», за якою землекористування та реалізація прав власника земельних ділянок, у тому числі набуття відповідних прав на землю, здійснюються ЗВО відповідно до Земельного кодексу України, а в частині другій цієї ж статті йдеться про набуття ЗВО правомочності постійного користування відповідними земельними ділянками у порядку, встановленому Земельним кодексом України [22]. Так само до сфери використання ЗВО чужого майна належить оренда ЗВО чужого майна (у тому числі цілісного майнового комплексу), що виникає на підставі договору ЗВО як суб'єкта господарювання з власником майна про здійснення ЗВО на основі о майна самостійного господарювання [18]. До цього слід додати й інші речові права, зокрема права володіння та користування за договорами лізингу, договорами про спільну діяльність, договорами зберігання, закладу, іпотеки та права довірчої власності [1, 265-266].

Проте основними правовими титулами, на основі яких можуть здійснюватися речові права ЗВО, є право власності та право господарського відання. Це безпосередньо впливає із змісту частини першої статті 70 Закону України «Про вищу освіту» [22]. Характерно, що для державних і комунальних ЗВО законом не встановлено можливостей закріплення за ними майна на праві оперативного управління, що було притаманно попередньому законодавчому регулюванню. Утвердження інституту господарського відання у сфері режиму майна ЗВО свідчить про певне розширення меж правомочностей у сфері речових прав, якими наділені державні і комунальні ЗВО, та ставить крапку у дискусії щодо можливостей здійснення ЗВО підприємницької діяльності (на користь такої можливості), в силу того, що відповідно до частини першої статті 136 ГКУ право господарського відання є речовим правом саме суб'єкта підприємництва [9].

Відповідно до ЦКУ та ГКУ обсяг правомочностей ЗВО на передане їм засновником майно є неоднаковим – у випадку здійснення права власності правомочності ЗВО, природно, є ширшими,

а в разі здійснення речових прав на основі права господарського відання – вужчими. Це відповідає правовій конструкції, втіленій у змісті відповідних положень ГКУ. Так, відповідно до статті 134 ГКУ ЗВО як суб'єкт господарювання, який здійснює господарську діяльність на основі права власності, на свій розсуд, одноосібно або спільно з іншими суб'єктами володіє, користується і розпоряджається належним йому (їм) майном, у тому числі має право надати майно іншим суб'єктам для використання його на праві власності, праві господарського відання чи праві оперативного управління, або на основі інших форм правового режиму майна, передбачених цим ГКУ. При цьому майно, що використовується у господарській діяльності ЗВО, може перебувати і у спільній власності двох або більше власників ЗВО [9]. Адже відповідно до частини шостої статті 27 Закону України «Про вищу освіту» ЗВО можуть утворювати навчальні, навчально-наукові та навчально-науково-виробничі комплекси, наукові парки та входити до складу консорціуму [22].

Натомість згідно зі статтею 136 ГКУ ЗВО може реалізовувати свої речові права і на праві господарського відання, яке є речовим правом ЗВО як суб'єкта підприємництва (тобто прямо тим самим визнається можливість здійснення ЗВО підприємницької діяльності), який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених законом. При цьому власник майна, закріпленого на праві господарського відання за ЗВО, здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативну господарську діяльність ЗВО. Щодо захисту права господарського відання застосовуються положення закону, встановлені для захисту права власності. ЗВО як суб'єкт підприємництва, що здійснює господарську діяльність на основі права господарського відання, має право на захист своїх майнових прав також від власника [9]. Зокрема, право господарського відання передбачає «заборону свавільного втручання в управління і розпорядження таким майном, хоча строго юридично право власності і на це майно належить саме власнику, а не установі» [26, 88], тобто в нашому випадку – ЗВО.

ЗВО можуть використовувати майно, закріплене за ним на праві господарського відання, у тому числі для провадження господарської діяльності, передавати його в оренду та в користування відповідно до законодавства. Законодавча обмеженість права господарського відання в господарській діяльності ЗВО виявляється в такому:

1) майно, закріплене за державним або комунальним ЗВО на праві господарського відання, не

може бути предметом застави, а також не підлягає вилученню або передачі у власність юридичним і фізичним особам без згоди засновників ЗВО та вищого колегіального органу самоврядування ЗВО, крім випадків, передбачених законодавством. Тим самим норми Закону «Про вищу освіту» мають на меті збереження ЗВО як цілісного майнового комплексу, перешкоджають будь-яким спробам відчуження майна ЗВО, яким він володіє на праві господарського відання, на користь третіх осіб, що підриватиме інституційну та господарську автономію ЗВО та заважатиме належному виконанню основних статутних цілей і функцій ЗВО;

2) передача в оренду державними і комунальними ЗВО закріплених за ними на праві господарського відання об'єктів власності здійснюється без права їх викупу відповідно до законодавства; тим самим права орендаря є в силу закону звуженими і не поширюються на можливість викупу наданих їм об'єктів права державної або комунальної власності, що перебувають у господарському віданні відповідних державних і комунальних ЗВО;

3) щодо державних і комунальних ЗВО закон оперує, поряд з категорією майна, переданою їм засновником, і поняттям «власні надходження». При цьому безпосередньо зазначаються джерела таких надходжень: 1) плата за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю; 2) благодійні внески та гранти; 3) відсотки, отримані від розміщення коштів ЗВО, наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків.

Закон вказує на цілі, на які можуть спрямовуватися такі надходження. Ними є придбання майна і його використання; капітальне будівництво та ремонт приміщень; поліпшення матеріально-технічного, навчально-лабораторного, навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо. Вичерпний перелік таких цілей законом не окреслюються, зазначається лише, що використання таких надходжень обмежується статутною діяльністю ЗВО. Тобто використання їх поза межами такої діяльності не допускається (частина друга статті 70 Закону України «Про вищу освіту» [22]).

Законодавчо не вирішене питання щодо можливості віднесення до власних надходжень не вказаних у законі джерел, таких, наприклад, як дарунки, пожертвування або майно, передане ЗВО за заповітом, тощо. На нашу думку, з метою максимально широкого тлумачення поняття власних надходжень, якими ЗВО може розпоряджатися на власний розсуд, у межах статутної діяльності, в законі має бути закріплено формулювання, що до власних надходжень ЗВО належать: 1) плата за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю; 2) благодійні внески та гранти; 3) відсотки, отримані від розміщення коштів ЗВО, наукової установи

на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків; 4) грошові кошти, майно, інші об'єкти власності, передані ЗВО фізичними та/або юридичними особами у формі дарунка, пожертвування або за заповітом, а також на інших, не заборонених законодавством підставах. Загалом, поява власних надходжень у ЗВО обґрунтовано вважається безпосереднім наслідком комерціалізації діяльності ЗВО.

Розглядаючи джерела появи власних надходжень, вчені відзначають: комерціалізація діяльності установ, що допускається з обов'язкового попереднього дозволу власника, призводить до появи у них різних позабюджетних (спеціальних) коштів (доходів) і придбаного за їх рахунок майна. По відношенню до такого майна закон установлює особливе речове право самостійного розпорядження ним, оскільки воно придбано не за рахунок власника (за кошторисом), а «зароблено» самою юридичною особою [26, 86-88]. Зазначені думки підтверджуються і положеннями національного законодавства. Так, питання власних надходжень державних і комунальних ЗВО врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 719 «Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури». Нею також затверджено порядок розміщення на поточних рахунках в банках державного сектору та використання власних надходжень державних і комунальних ЗВО, наукових установ та закладів культури, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, та здійснення контролю за використанням власних надходжень [203]. Проте і ця Постанова не вирішує питання щодо визначення вичерпного переліку власних надходжень ЗВО, слідом за законом відносячи до нього лише плату за послуги, що надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю ЗВО, благодійні внески та гранти.

Водночас, слід враховувати, що під платою за послуги, що надають ЗВО, слід розуміти оплату тих послуг, які віднесені до переліку платних послуг ЗВО відповідно до статті 73 Закону України «Про вищу освіту» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» від 27 серпня 2010 року № 796 [23]. Правовий режим платних послуг у діяльності ЗВО ґрунтується на тому, що такі послуги надаються ЗВО за умови забезпечення надання належного рівня освітніх послуг як основного статутного виду діяльності; перелік таких послуг визначається на основі законодавства та статуту ЗВО; вичерпний перелік платних освітніх та ін-

ших послуг, що можуть надаватися державними і комунальними ЗВО, затверджується Кабінетом Міністрів України; платні освітні та інші послуги надаються ЗВО за умови відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства, а у разі встановлення законодавством вимог щодо необхідності ліцензування або отримання дозволів для надання платної послуги – після отримання таких дозвільних документів (стаття 73 Закону України «Про вищу освіту» [22]).

Окремо слід зробити наголос на специфіці законодавчого закріплення правових титулів режиму майна ЗВО. Зазначаючи, що ЗВО може володіти таким майном як власник – на основі права власності, або ж як користувач – на основі права господарського відання, законодавець не застерігає, в яких саме випадках ЗВО здійснюються правомочності власника, а в яких – користувача. Якщо йдеться про державні та комунальні ЗВО, то вони можуть здійснювати лише правомочності користувача, оскільки власниками переданого їм майна вони бути не можуть. Власниками такого майна залишаються відповідно держава та територіальні громади, оскільки у разі визнання державних та комунальних ЗВО як юридичних осіб публічного права повноправними приватними власниками належного їм (закріпленого за ними) майна виникає неможливість здійснення права державної власності, адже державне майно майже у повному обсязі розподілено між тими чи іншими підприємствами, установами, організаціями.

Природно, що ширшими є можливості у приватних ЗВО, адже їм засновники можуть передати майно у власність або у користування (знов-таки на праві господарського відання). Зрозуміло, що спосіб формування майна як основи господарювання ЗВО має знайти втілення у статуті конкретного ЗВО, який і визначатиме щоразу специфіку правового режиму майна ЗВО, особливості управління ним, здійснення контролю за цим майном (у разі користування ним на праві господарського відання) з боку засновника (засновників) тощо.

Отже, правовий режим майна ЗВО – це врегульований нормами права та статутом ЗВО порядок формування майна ЗВО, характер та обсяг правомочностей ЗВО щодо володіння, користування і розпорядження ним, здійснення ЗВО функцій управління цим майном, а також його правової охорони і вибуття зі складу майна з визначених законодавством, договором та статутом ЗВО підстав.

Законодавство України, що регулює різні аспекти правового режиму майна ЗВО, не є систематизованим та включає в себе різномірні та різногалузеві правові норми. Великою є питома вага господарсько-правових норм підзаконного характеру.

Концепція правового режиму майна ЗВО в Україні ще далека від остаточної сформованості, оскільки законодавством досі не розкриті ключові

аспекти співвідношення матеріальних та нематеріальних активів у структурі цього майна; співвідношення правомочностей ЗВО як власників та користувачів; сфера відповідальності ЗВО належним їм майном у разі виникнення договірних або позадоговірних зобов'язань тощо. Зазначені питання також недостатньо врегульовані на законодавчому рівні.

Майно, що перебуває на балансі ЗВО, може бути класифіковане так: 1) за специфікою речового права – на те, що перебуває у приватній власності, і те, що перебуває у користуванні (особливим різновидом майна, яке перебуває у користуванні, є майно, що перебуває у ЗВО на праві господарського відання); 2) за наявністю матеріального субстрату – матеріальні та нематеріальні активи ЗВО; 3) за джерелом (за походженням) – майно, передане ЗВО засновником (засновниками); майно, що є власними надходженнями ЗВО (це майно, отримане як оплата за надання ЗВО платних послуг; майно, передане ЗВО благодійниками (благодійні внески), та майно, передане ЗВО як освітні гранти); 4) залежно від можливостей розпорядження – майно, що перебуває у ЗВО у господарському віданні, та майно, яким ЗВО розпоряджається самостійно (власні надходження та придбане за ці кошти майно).

Література

1. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / За ред. В. С. Щербини. – Київ: Юрінком Інтер, 2011. – 528 с.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – Москва: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
3. Алексеев С. С. Собрание сочинений: в 10-и т. / С. С. Алексеев. – Москва: Статут, 2010. – Том 6: Восхождение к праву: Поиски и решения. – 495 с.
4. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – Москва: Юрид. лит., 1975. – 264 с.
5. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – Москва: БЕК, 1994. – 224 с.
6. Баб'юк М. П. Цивільно-правовий статус вищих навчальних закладів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / М. П. Баб'юк; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2017. – 214 с.
7. Беляєва Г. С. Правовий режим в общетеоретическом измерении: монографія / Г. С. Беляєва. – Москва: Юрлитинформ, 2013. – 240 с.
8. Булатов Е. В. Структура хозяйственно-правового статуса высших учебных заведений частной формы собственности / Е. В. Булатов, И. Н. Остривный // Экономика та право. – 2010. – № 1. – С. 61-66
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144.
10. Давидова Н. О. Проблемы гражданского правового регулирования в сфере образования в Украине и США: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / Н. О. Давидова; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Міністерство освіти і науки України. – Київ, 2017. – 485 с.
11. Жигалкін І. П. Установи як юридичні особи: монографія / І. П. Жигалкін. – Харків: Право, 2010. – 168 с.
12. Захарченко А. М. Управління об'єктами державної власності (господарсько-правові аспекти): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / А. М. Захарченко; Донецький національний університет імені Василя Стуса. Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Київ, 2017. – 536 с.
13. Качур А. В. Щодо поняття правового режиму майнових прав інтелектуальної власності у сфері господарювання / А. В. Качур // Право та інновації. – 2014. - № 4 (8). – С. 54-63.
14. Кванина В. В. Правомочия ВУЗа по распоряжению имуществом собственника Противоречия в законодательстве. Коллизии в правоприменении / В. В. Кванина // Закон. – 2005. – № 11. – С. 48-52.
15. Кучинський Ю. Д. Адміністративно-правий режим військового майна в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. Д. Кучинський; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. – Київ, 2017. – 222 с.
16. Литвин І. І. Адміністративно-правові засади діяльності навчальних закладів / І. І. Литвин // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 3. – С. 98-101.
17. Матузов Н. И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1 – С. 16–29.
18. Мороз М. В. Право найму (оренди) нерухомості як речове право на чуже майно / М. В. Мороз // Форум права. – 2014. - № 3. – С. 249–253.
19. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / За заг. ред. В. К. Мамотова. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
20. Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 719 // Офіційний вісник України від 02.10.2015. – 2015 р., № 76, стор. 236, стаття 2501, код акта 78672/2015.
21. Правовые режимы: общетеоретический и отраслевые аспекты: монографія / под. ред. засл. деятеля науки РФ, докт. юрид. наук, проф. А. В. Малько и докт. юрид. наук, проф. И. С. Барзиловой. – Москва: Юрлитинформ, 2012. – 416 с.
22. Про вищу освіту: Закон України: від 01.07.2014 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004.
23. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 796 // Офіційний вісник України від 13.09.2010. – 2010 р., № 67, стор. 71, стаття 2410, код акта 52690/2010.
24. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / І. О. Соколова; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2011 – 180 с.
25. Сьюбарева І. Ф. Правовий режим имущества образовательных учреждений России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / І. Ф. Сьюбарева; Рос. правовая академия М-ва юстиции РФ. – Москва, 2010. – 18 с.
26. Сьюбарева І. Ф. Правовий режим имущества образовательных организаций в современной России: монографія / І. Ф. Сьюбарева. – Москва: Федеральный центр образовательного законодательства, 2016. – 146 с.
27. Фолошня Д. І. Спільна власність членів сім'ї за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д. І. Фолошня; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2015. – 216 с.

28. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356.

29. Якубовський Р.В. Правове регулювання фінансового забезпечення навчальних закладів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Якубовський; Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2011. – 19 с.

Анотація

Тимошенко М. О. Особливості правового режиму майна закладів вищої освіти. – Стаття.

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу правового режиму майна закладів вищої освіти (Надалі – ЗВО) в Україні. Досліджено законодавче регулювання та теоретико-правові позиції, що стосуються особливостей правової природи та сутнісних ознак майна ЗВО, обґрунтована доцільність системної оцінки правового статусу майна ЗВО як особливого виду установ на особливий вид закладів (юридичні особи публічного та приватного права в організаційно-правових формах бюджетного закладу (установи), неприбуткового закладу або прибуткового закладу (закладу, що має на меті отримання прибутку). Ці обставини якраз і визначають правовий режим майна ЗВО, основним призначенням якого є провадження освітньої, наукової, науково-технічної, методичної та інноваційної діяльності відповідно до цілей і завдань та відповідно до обсягів господарської компетенції ЗВО, визначених законодавством та статутом ЗВО.

Під правовим режимом майна ЗВО автор пропонує розуміти встановлені правовими засобами порядок та умови придбання (привласнення) майна, здійснення ЗВО повноважень із володіння, користування і розпорядження ним, функцій управління майном, а також його правової охорони. категорія правового режиму охоплює не лише формування, але і вибуття зі складу майна ЗВО певних об'єктів. У статті звертається увага на те, що значна частина питань, пов'язаних з майновими відносинами ЗОВ регулюється не лише правовими нормами, але і статутами ЗВО, відображаючи дозвольний тип правового регулювання відповідних господарських відносин, а правовий режим майна ЗВО має відображати характер та обсяг правомочностей ЗВО щодо володіння, користування і розпорядження ним.

Оскільки законодавство України, що регулює різні аспекти правового режиму майна ЗВО, не є систематизованим та включає в себе різноманітні та різногалузеві правові норми; великою є питома вага господарсько-правових норм підзаконового характеру. Зокрема у Законі України «Про вищу освіту» відсутнє легальне визначення майна, що перебуває на балансі ЗВО (на праві власності або на праві господарського відання), автор пропонує враховувати тут законодавче визначення, вміщене у статті 139 ГКУ, відповідно до якої майном у сфері господарювання визнається сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів.

Враховуючи, що концепція правового режиму майна ЗВО в Україні ще далека від остаточної сформованості, оскільки законодавством досі не розкриті ключові аспекти співвідношення матеріальних та нематеріальних активів у структурі цього майна, а також співвідношення правомочностей ЗВО як власників та користувачів; сфера відповідальності ЗВО належним ім майном у разі виникнення договірних або позадоговірних зобов'язань

тощо, стаття спрямована на пошуки ефективних форм правового регулювання майнових відносин ЗОВ та вдосконалення правового режиму майна ЗОВ.

Ключові слова: заклад вищої освіти, суб'єкт господарювання, майно закладу вищої освіти, правовий режим майна закладу вищої освіти.

Summary

Tymoshenko M. O. Features of the legal regime of property of higher education institutions. – Article.

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the legal regime of property of higher education institutions (HEI) in Ukraine. Legislative regulation and theoretical and legal positions concerning the peculiarities of the legal nature and essential features of HEI property are studied, the expediency of systematic assessment of the legal status of HEI property as a special type of institutions for a special type of institutions (public and private legal entities in organizational and legal forms of budgetary institution) (institution), non-profit institution or profitable institution (institution for profit) These circumstances determine the legal regime of the property of HEI, the main purpose of which is to conduct educational, scientific, scientific and technical, methodological and innovative activities in accordance with the objectives and tasks and in accordance with the scope of economic competence of HEI, defined by the legislation and the charter of HEI.

Under the legal regime of the property of HEI, the author proposes to understand the procedure and conditions of acquisition (appropriation) of property established by legal means, exercise of the right to own, use and dispose of property, property management functions and its legal protection. the category of legal regime covers not only the formation, but also the withdrawal of certain objects from the property of HEI. The article draws attention to the fact that a significant part of issues related to the property relations of HEI is regulated not only by legal norms, but also by the statutes of HEI, reflecting the permissive type of legal regulation of relevant economic relations, and the legal regime of HEI property should reflect HEI on possession, use and disposal.

Whereas the legislation of Ukraine, which regulates various aspects of the legal regime of the property of HEI, is not systematized and includes heterogeneous and diversified legal norms; the share of economic and legal norms of by-law is large. In particular, in the Law of Ukraine "On Higher Education" there is no legal definition of property on the balance of free economic zones (on the right of ownership or on the right of economic management), the author proposes to take into account the legislative definition contained in Article 139 of the Civil Code. a set of things and other values (including intangible assets) that are valued, produced or used in the activities of economic entities and reflected in their balance sheets or taken into account in other statutory forms of accounting for the property of these entities.

Considering that the concept of the legal regime of free economic assets in Ukraine is still far from finalized, as the legislation still does not disclose key aspects of the ratio of tangible and intangible assets in the structure of this property, as well as the ratio of free economic powers as owners and users; the scope of liability of HEI property belonging to them in the event of contractual or non-contractual obligations, etc., the article is aimed at finding effective forms of legal regulation of property relations HEI and improving the legal regime of property HEI.

Key words: higher education institution, business entity, property of higher education institution, legal regime of property of higher education institution.

УДК 351.74

В. В. Тіщенко
аспірант

ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН ЯК ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

Постановка проблеми. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є комплексним завданням держави і всіх її органів, воно - сенс і зміст діяльності органів державної влади і управління, що вимагає значних фінансових, матеріальних, організаційних, правових, наукових і кадрових ресурсів. Її здійснення обумовлює необхідність наукової розробки не тільки загальної моделі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а й її модифікації стосовно діяльності окремих державних структур.

Особливої уваги заслуговує діяльність поліції, яка володіє широкими можливостями і повноваженнями в публічній сфері. Без дотримання прав і свобод громадян діяльність органів державної влади та управління в цілому і поліції зокрема позбавлена будь-якого практичного і гуманітарного сенсу.

Адміністративна діяльність поліції (на відміну від інших видів поліцейської діяльності) знаходиться на виду, від її якості та ефективності залежать практично всі інші види діяльності органів внутрішніх справ, а кожна людина по адміністративній діяльності поліції може сформулювати свою думку щодо якості її роботи. Від цього, в кінцевому рахунку, залежить ефективність забезпечення прав і свобод громадян в самих різних сферах їх діяльності.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі адміністративної діяльності органів Національної поліції в контексті забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи А. В. Басова, О. І. Безпалової, М. В. Лошицького, В. І. Олефіра, В. Г. Фатхутдінова. Окремі аспекти адміністративної діяльності органів Національної поліції вивчали В. В. Федоров та В. В. Черней, захист громадських прав у цій сфері досліджували А. В. Школик та О. В. Щербанюк.

Усі означені автори зробили вагомий внесок у розробку даної проблематики, врахувавши прорахунки та позитивний досвід, але у процесі реформування правоохоронних органів та розбудови громадянського суспільства з'являються нові виклики, які потребують вчасного вирішення.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження правового статусу громадян в якості предмету адміністративної діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Проблема прав і свобод громадян - одна з центральних в юридичній науці. Цьому питанню присвячено багато наукових праць самого різного характеру. Традиційно для правової науки центральним суб'єктом наукового аналізу є громадянин, а також його права, свободи, відповідальність та інші загальнолюдські та гуманістичні цінності. У зв'язку з цим в рамках представленого дослідження розкривається статус громадян, а також особливості його реалізації при здійсненні адміністративної діяльності поліції.

Вивчаючи особливості статусу громадян як суб'єктів адміністративного права в діяльності поліції, в статті звертається увага на загальнотеоретичні та конституційні положення, що стосуються статусу особистості. Це продиктовано методологічним підходом до дослідження означеної проблеми, а також логічним взаємозв'язком конституційних та адміністративно-правових приписів, що стосуються статусу громадян у сфері внутрішніх справ.

Статус громадян як суб'єктів адміністративного права має досить складну конструкцію, що передбачає диференціацію адміністративної діяльності щодо його забезпечення. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що внесок різних служб і підрозділів поліції в справу забезпечення прав і свобод громадян далеко не однаковий, крім того, одні і ті ж права громадян по-різному забезпечуються співробітниками поліції, які здійснюють адміністративну діяльність. Необхідно зазначити, що поліція як організаційна структура є однією з гарантій реалізації громадянином свого адміністративно-правового статусу у сфері внутрішніх справ. В ході адміністративної діяльності поліція забезпечує найрізноманітніші права і свободи громадян. Зокрема, поліція забезпечує особисті, політичні, соціально-економічні права і свободи громадян. При цьому необхідно мати на увазі, що здійснюючи свою діяльність у відповідному аспекті, поліція не повинна підміняти роботу інших органів державної влади та управління, на поліцію не повинні покладатися не властиві їй функції, в тому числі і в сфері забезпечення прав і свобод громадян [3].

Особливою групою прав, які забезпечує поліція, є права громадян, механізм реалізації яких визначається нормами адміністративного права. Крім того, поліція зобов'язана забезпечувати цілий ряд

процесуальних прав, які надані громадянину у відповідному адміністративному провадженні. При розгляді статусу громадян у роботі велика увага звертається на особливості його реалізації у сфері охорони громадського порядку. Саме в цій сфері поліція як суб'єкт забезпечення прав і свобод громадян проявляє себе повною мірою. Враховуючи це, в роботі формулюється цілий ряд пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку, а також діяльності поліції щодо забезпечення прав і свобод громадян, що реалізуються у сфері внутрішніх справ [8].

Логіка розвитку суспільних процесів, а також практика державного будівництва обумовлює об'єктивну необхідність звернутися ще раз до проблеми правового становища громадян у сфері дії норм адміністративного права. Іншими словами, в даний час вельми актуальним є питання розкриття правового статусу громадянина в режимі адміністративно-правової дійсності, крім того, першорядним завданням представляється необхідність визначення ролі і значення Національної поліції України в забезпеченні прав, свобод громадян в самих різних сферах державного управління. Цілковито зрозуміло, що статус громадянина - це категорія досить складна і збірна, оскільки громадянин як суб'єкт права може брати участь в самих різних правовідносинах і тим самим реалізовувати надані йому конституційні, цивільні, а також інші суб'єктивні права в самих різних сферах. Залежно від того, яке право громадянин реалізує, і визначається його правовий стан в даний момент, іншими словами, від цього залежить його правовий статус [4].

Говорячи про конституційно-правовий статус громадянина або про його конституційні права, можна зробити висновок про те, що незважаючи на пряму дію Конституції, а також її вищу юридичну силу, цілий ряд її положень не може бути реалізований громадянином без спеціальної законодавчої регламентації. Так, право громадянина на звернення, право на свободу пересування, право на вступ на державну службу, право на проведення мирних публічних заходів тощо, не можуть бути реалізовані безпосередньо громадянином без взаємодії з органами виконавчої влади. Ці та деякі інші права, які надані громадянину виходячи з їх змісту, а також публічного прояву, не можуть бути реалізовані без застосування, виконання або використання норм адміністративного права. У зв'язку з цим вірна теза про те, що адміністративно-правовий статус громадян є частиною їх загального правового становища. Його зміст визначається тим місцем, яке займають громадяни в політичному, соціально-культурному житті країни, в сфері управління, і складається із сукупності різноманітних зв'язків і відносин між суспіль-

ством, державою і громадянином, врегульованих нормами права. І. О. Іванова вірно підмітила, що специфіка адміністративно-правового статусу громадян в значній мірі визначається особливостями відповідної управлінської сфери [6].

Наведена теза в цілому вірна, сфера управлінської діяльності дійсно досить специфічна. Ця специфіка визначається тим, що в ній багато відносин, які носять владний характер, для підтримки її змісту використовуються імперативні методи впливу на учасників відповідних відносин. Однак треба визнати, що в даний час можливості управлінського впливу, зокрема, на громадян істотно знизилися, разом з тим це не применшує значення адміністративно-правового регулювання, тому зараз ми можемо говорити про зміну форм і методів управлінського, а в деяких випадках і поліцейського впливу. У зв'язку з цим цілком можливо диференціювати такий вплив власне на управлінський (у вузькому значенні цього слова) і поліцейський вплив. У кожного з видів адміністративного впливу на громадян своя мета, підстави, а також правові наслідки. Такий підхід істотно розширює предмет адміністративно-правового регулювання, роблячи його більш диференційованим, гнучким, а також цілеспрямованим.

Як зазначав свого часу М. І. Буденко, адміністративне законодавство, що регулює правове становище громадян у сфері державного управління, конкретизує права та обов'язки громадян, закріплені в Конституції, встановлює порядок їх реалізації, деталізує їх гарантіями. У зв'язку з цим в нормах адміністративного права конституційні положення отримують свій розвиток в правах і обов'язках, які прямо не встановлені Конституцією [2]. В продовження цього можна також відзначити, що конституційні права, по суті, являють собою не умову, не здатність мати певне соціальне благо, а власне це благо.

А. Є. Луньов також спеціально говорив про адміністративні права громадян. Зокрема, про те, що адміністративні права громадян являють собою закріплені законами дозволи вчиняти певні дії, вести себе у дозволених межах, встановлених нормами права і правилами співіснування, і вимагати від інших громадян, державних органів та їх посадових осіб, щоб вони не перешкождали здійсненню цих прав, а сприяли створенню оптимальних можливостей для їх реалізації [10].

У цій тезі видно досить активну роль громадянина в тих чи інших адміністративних правовідносинах, проте доводиться визнати, що громадянин далеко не завжди повною мірою використовує свої права, для того щоб змусити тих чи інших належних осіб забезпечити його права в тій чи іншій сфері державного управління.

Ефективність реалізації цілого ряду конституційних прав і свобод громадян залежить від

якості адміністративного законодавства. Як вірно зазначив С. Д. Князев, «...адміністративно-правовий статус громадян значною мірою залежить від стану законодавства, що закріплює їх права та обов'язки у сфері управління» [1].

Таким чином, нормами адміністративного права, які містяться в перерахованих вище наказах МВС, визначається порядок реалізації визначеного конституційного права. Даний порядок включає такі етапи, як: прийом та первинну обробку звернень; реєстрацію та облік звернень; прийняття організаційних рішень про порядок розгляду звернень; розгляд звернень по суті та прийняття за ними рішень; підготовку та направлення відповідей на звернення; зберігання звернень та матеріалів щодо їх розгляду; особистий прийом громадян; аналіз розгляду звернень; контроль за розглядом звернень [8].

У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус громадянина має досить істотне значення в змісті правового становища особистості. Тому цілком очевидно, що адміністративно-правове становище громадянина має принципове значення для його самореалізації, а також для вибудовування ним нормальних взаємин з органами державної влади та їх посадовими особами. Зокрема, це необхідно при наданні громадянину тих чи інших державних послуг. Адміністративно-правовий статус також представляється вельми важливим, наприклад, при легітимному захисті громадянином своїх особистих (суб'єктивних) прав від заходів адміністративного впливу (примусу), які часом можуть виходити від посадових осіб виконавчої влади або інших органів влади та управління та ін.

Легітимні форми захисту громадянина можуть полягати в його можливості діяти в стані крайньої необхідності, і це дозволяє йому уникнути заходів юридичної відповідальності. Цілком очевидна теза про те, що громадянин не може бути притягнутий до відповідальності, якщо він діяв по відношенню до представника влади в режимі крайньої необхідності [3].

У діалектичному зв'язку з правами громадян як суб'єктів адміністративного права знаходяться обов'язки. У сфері адміністративно-правової дійсності встановлено досить багато обов'язків і правових заборон, які адресовані як громадянам, так і господарюючим суб'єктам. На відміну від прав, закріплених в Конституції України, що отримали свій розвиток в адміністративному законодавстві, сказати те ж саме про обов'язки в повній мірі не можна. Конституція України закріплює не так вже й багато обов'язків, адресованих громадянам, зокрема, в Конституції прямо йдеться про обов'язок громадянина служити в Збройних Силах, платити законно встановлені податки, дбайливо ставитися до навколишнього середовища. Але є і вказівка на один загальний, але дуже принципо-

вий обов'язок громадянина, а саме - дотримання Конституції і законів. Тим самим громадянин зобов'язаний дотримуватися цілого ряду законодавчих та інших нормативних правових приписів, які діють в публічно-правовій сфері. В юридичній літературі вірно зазначається, що обов'язки, які покладаються на громадян у сфері дії норм адміністративного права - а це управлінська і поліцейська сфера, - носять абсолютний характер, виконання обов'язків непорушне. Тому у громадянина не повинно бути сумнівів у питанні виконувати або не виконувати в повному обсязі приписи норм адміністративного права, дотримуватися встановленої в тій чи іншій сфері адміністративної заборони.

Держава встановлює щодо громадян тільки ті обов'язки, які громадянин цілком в змозі виконати. Звичайно, не варто абсолютизувати реальну дійсність - часом в силу цілого ряду обставин як об'єктивного, а здебільшого і суб'єктивного порядку громадянин не виконує приписів норми адміністративного права і тим самим здійснює при цьому адміністративне правопорушення. Завдання держави в особі компетентних органів, в тому числі і поліції, створити такі умови життєдіяльності людини, щоб він, здійснюючи якомога менше правопорушень, по можливості максимально повно дотримувався різних адміністративних заборон, обмежень, обов'язків і т. д. Для цього необхідно удосконалювати управлінську і поліцейську діяльність, удосконалювати форми та методи охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, а також проводити велику роботу у сфері благоустрою та профілактики різного роду правопорушень.

Для того щоб громадянин відчував себе повноцінним суб'єктом адміністративного права, необхідно створити для нього можливість реалізувати надані йому права, а також забезпечити виконання покладених на нього адміністративних обов'язків, іншими словами - необхідні відповідні гарантії. Гарантії повинні стосуватися як прав, так і обов'язків громадянина. Як вірно зазначила Н. І. Побежимова, «адміністративно-правовий статус громадянина являє собою не тільки комплекс його прав і обов'язків, але також і їх гарантій, встановлених державою. У свою чергу гарантії юридичних прав і обов'язків громадянина включають як охорону громадян, так і умови і засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію з боку держави» [9].

Цілком очевидно, що тільки володіння правами, а також покладання обов'язків на громадянина в сфері адміністративно-правової дійсності по суті нічого не дає. Необхідний механізм реалізації відповідних прав і обов'язків, і від того, наскільки він оптимальний, враховує складні життєві та управлінські ситуації, залежить ефективність

функціонування органів державної влади та управління, в тому числі і працюючих у сфері внутрішніх справ. Найчастіше адміністративно-правовий механізм реалізації прав і виконання обов'язків, покладених на громадянина, належним чином матеріально-технічно, інформаційно, а також кадрово не забезпечений. Все це створює ситуацію, при якій громадянин просто не може вчасно отримати державну послугу, що складається, по суті, в отриманні банальної довідки, виписки, свідоцтва тощо, тим самим громадянин не може сумлінно виконати обов'язок, наприклад, такий, як сплата адміністративного штрафу. Все це створює ситуацію недовіри до державної влади, і перш за все влади виконавчої, провокує корупцію. У зв'язку з цим, можливо, був прав І. Ш. Кілясханов, кажучи про те, що вдосконалення механізму реалізації адміністративно-правового статусу громадянина повинно здійснюватися в напрямку розвитку елементів, що забезпечують реалізацію прав громадян в так званому безконтактному режимі [2]. Йдеться про надання громадянину можливості скористатися належним йому правом у випадках, коли посадова особа не забезпечила прийняття рішення в установленому порядку і у встановлені терміни.

Висновки: Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що сутність адміністративно-правового статусу громадянина виявляється в процесі реалізації прав і свобод і виражається в їх гарантіях, які матеріалізуються в його взаєминах з органами виконавчої влади. Громадяни в силу особливої організації державної влади найбільш часто взаємодіють, а також спілкуються з представниками виконавчої влади, в компетенції якої зосереджені основні фінансові, організаційні, а також інформаційні ресурси, особливе місце в системі виконавчої влади займає поліція. Значення поліції в системі державного управління, а також в життєдіяльності суспільства є дуже значним. Поліція має досить серйозні повноваження у справі протидії злочинності, а також адміністративним правопорушенням. Поліція володіє всіма можливостями для того, щоб безпосередньо забезпечити дотримання прав громадян, крім того, поліція зобов'язана вживати належних заходів для забезпечення особистої та майнової безпеки фізичних і юридичних осіб. На відміну від інших органів виконавчої влади, які також здійснюють поліцейську діяльність, Національна поліція України забезпечує права громадян за допомогою вельми специфічних методів, а саме: адміністративного нагляду, прямого адміністративного примусу, а також інших матеріальних і процесуальних засобів, які реалізуються у відповідній формі. Примус поліції, а також інші методи, за допомогою яких забезпечуються політичні, економічні, особисті, соціальні, а також інші права громадян у сфері державного управління, можуть досягти

свої мети тільки тоді, коли вони ґрунтуються на приписах закону, крім того, такий вплив має втримувати необхідний йому матеріальний і процесуальний режим.

Література:

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Константінов С.Ф., Олефір В.І., Братель С.Г. та ін. Київ: Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч. посіб. / Черней В.В., Константінов С.Ф., Братель С.Г. та ін.; під заг. ред. Коваленка В. 5-те вид. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 408 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Братель С.Г., Константінов С.Ф. та ін. 2-е вид. Київ: ПП «Дірект Лайн», 2014. 236 с.
4. Білик В.М., Калатур М.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. № 11. Т. 1. С. 124-126.
5. Братель С.Г. Дотримання прав і свобод громадян під час затримання працівниками патрульної служби МВС України. *Митна справа.* 2011. № 2. Ч. 2. С. 294-299.
6. Організація діяльності поліції зарубіжних країн: навч. посіб. / Братель С.Г., Луговий І.О., Кузьмініх Г.Б. та ін.; за ред. В.В. Чернея. Київ: КНТ, 2015. 572 с.
7. Про Національну поліцію: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 40-41. С. 379.
8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ МВС України від 6 листопада 2015 р. № 1376.
9. Про затвердження Інструкції з обліку адміністративних правопорушень: наказ МВС України від 7 листопада 2012 р. № 1017.
10. Юнін О.С. Пріоритетність захисту прав та законних інтересів людини в діяльності поліції. *Митна справа.* 2013. № 1 (85). Ч. 2. Кн. 1. С. 401-405.

Анотація

Тіщенко В. В. Правовий статус громадян як предмет адміністративної діяльності поліції. – Стаття.

У статті досліджено правовий статус громадян як предмету адміністративної діяльності Національної поліції України. Доведено, що традиційно для правової науки центральним суб'єктом наукового аналізу є громадянин, а також його права, свободи, відповідальність та інші загальнолюдські та гуманістичні цінності. Вивчаючи особливості статусу громадян як суб'єктів адміністративного права в діяльності поліції, в статті звертається увага на загальнотеоретичні та конституційні положення, що стосуються статусу особистості. Це продиктовано методологічним підходом до дослідження означеної проблеми, а також логічним взаємозв'язком конституційних та адміністративно-правових приписів, що стосуються статусу громадян у сфері внутрішніх справ. Обґрунтовано, що внесок різних служб і підрозділів поліції в справу забезпечення прав і свобод громадян далеко не однаковий, крім того, одні і ті ж права громадян по-різному забезпечуються співробітниками поліції, які здійснюють адміністративну діяльність. Зазначено, що поліція як організаційна структура є однією з гарантій реалізації громадянином свого адміністративно-правового статусу у сфері

внутрішніх справ. В ході адміністративної діяльності поліція забезпечує найрізноманітніші права і свободи громадян. Зокрема, поліція забезпечує особисті, політичні, соціально-економічні права і свободи громадян. Наголошено, що здійснюючи свою діяльність у відповідному аспекті, поліція не повинна підмінити роботу інших органів державної влади та управління, на поліцію не повинні покладатися не властиві їй функції, в тому числі і в сфері забезпечення прав і свобод громадян. Доведена нагальна необхідність механізму реалізації відповідних прав і обов'язків. Від того, наскільки він оптимальний, враховує складні життєві та управлінські ситуації, залежить ефективність функціонування органів державної влади та управління, в тому числі і працюючих у сфері внутрішніх справ.

Ключові слова: національна поліція, адміністративна діяльність, права і свободи громадян, юрисдикційна діяльність, реалізація прав, правовий механізм, правовий статус, поліцейська діяльність.

Summary

Tishchenko V. V. Legal status of citizens as a subject of administrative activity of the police. – Article.

The article examines the legal status of citizens as a subject of administrative activity of the National Police of Ukraine. It is proved that traditionally for legal Science, the central subject of scientific analysis is the citizen, as well as his rights, freedoms, responsibilities and other universal and humanistic values. Studying the peculiarities of the status of citizens as subjects of administrative law in the activities of the police, the article draws

attention to general theoretical and constitutional provisions concerning the status of the individual. This is dictated by the methodological approach to the study of this problem, as well as the logical relationship between constitutional and administrative-legal regulations concerning the status of citizens in the field of internal affairs. It is proved that the contribution of different police services and divisions to ensuring the rights and freedoms of citizens is far from the same, in addition, police officers engaged in administrative activities ensure the same rights of citizens differently. It is noted that the police as an organizational structure is one of the guarantees for a citizen to realize his administrative and legal status in the field of internal affairs. In the course of administrative activities, the police ensure a wide variety of rights and freedoms of citizens. In particular, the police ensure personal, political, socio-economic rights and freedoms of citizens. It is noted that carrying out its activities in the relevant aspect, the police should not replace the work of other state authorities and administration, and the police should not rely on functions that are not inherent in it, including in the field of ensuring the rights and freedoms of citizens. The effectiveness of the functioning of state authorities and management bodies, including those working in the field of internal affairs, depends on how optimal it is, taking into account difficult life and managerial situations.

Key words: national police, administrative activities, rights and freedoms of citizens, jurisdictional activities, implementation of rights, legal mechanism, legal status, police activities.

УДК 351:35.078.3.

Л. М. Токмілова
суддя

*Одеського окружного адміністративного суду,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

З моменту становлення України як демократичної, правової, соціальної держави та запровадження нових підходів до здійснення адміністративного судочинства, процесуальні права учасників адміністративного провадження як елемент їх правового статусу зазнали кількісних та якісних змін. Це першочергово пов'язано як із зміною концептуальних засад судочинства в Україні, так і з детермінацією правового статусу суб'єктного складу відносин, яких пов'язано з розглядом адміністративної справи. Вказане твердження потребує як науково-теоретичних, так і методологічних напрацювань щодо виокремлення учасників адміністративного судочинства, їх ролі у його здійсненні та окресленні правомочностей, яких їм надано під участі в судовому процесі. Питання визначення прав учасників адміністративного судочинства було і залишається до теперішнього часу надзвичайно важливим та актуальним, особливо з огляду на потребу вироблення юридичного механізму гарантування означених прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правового статусу учасників адміністративного судочинства присвячено праці таких вчених, як: В.В. Головченко, С.В. Ківалов, Д.А. Козачук, А.О. Неугодніков, А.Ю. Осадчий, М.І. Смокович, І.В. Топор, Н.Б. Писаренко та багатьох інших. Враховуючи реформування судочинства в Україні та зміни у нормативному регулюванні правового статусу учасників адміністративного судочинства, можливо констатувати наявність значної кількості невирішених питань, яких пов'язано з визначенням процесуальних прав цих суб'єктів.

Метою статті є дослідження процесуальних прав учасників адміністративного судочинства.

Виклад основного змісту. До учасників адміністративного судочинства процесуальним законодавством віднесено: учасників справи (сторін та третіх осіб), представників, інших учасників судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст) [1]. Очевидним є те, що особи, які належатимуть до різних груп учасників адміністративного судочинства фактично являтимуться носіями різних процесуальних прав, що потребують різного змісту гарантування.

Права учасника адміністративного судочинства можуть розглядатися в об'єктивному значенні (як абстрактно-загальні норми позитивного права, що передбачають для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості для реалізації в конкретних правовідносинах їх правові цілі та інтересів) [2, с. 508] та суб'єктивному (право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний інтерес, для задоволення якого особі надаються певні правові можливості, що становить зміст суб'єктивного права [3, с. 230]).

Права учасника адміністративного судочинства як елемент його правового статусу – це гарантована законом міра можливої або дозволеної поведінки особи під час її участі в адміністративному судочинстві, яка встановлюється для забезпечення приватних інтересів особи, з однієї сторони, та досягнення мети адміністративного судочинства – з іншої. Враховуючи сутність конструкції «учасник адміністративного судочинства», можна стверджувати, що сукупність загальних процесуальних прав, що є притаманними для учасника адміністративного судочинства незалежно від його функціональної ролі у судовому процесі та спеціальних процесуальних прав, що є притаманними для конкретного учасника будуть утворювати єдиний елемент його спеціального правового статусу в межах адміністративно-процесуального права. Слід зазначити, що процесуальні права не впливають на можливість користування іншими правами, яких надано особі.

Щодо процесуальних прав учасників справи в адміністративному судочинстві, то їх можна класифікувати на загальні та спеціальні, яких опосередковано конкретним правовим положенням учасника справи.

До загальних процесуальних прав учасників справи віднесено такі:

1) право на ознайомлення з матеріалами справи та право на вчинення необхідних дій для цього, наприклад, вироблення витягів та копій з матеріалів справи, одержання копії судових рішень;

2) право на активну участь у розгляді адміністративної справи через правомочності: подання доказів та участі у дослідженні доказів, участі у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом, ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

3) право на подання заяви та клопотання, надання пояснень суду, наведення своїх доводів та міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, а також надання заперечень проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

4) право на ознайомлення з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, що супроводжується можливістю зробити з них копії, подати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

5) право на оскарження судових рішень у визначених законом випадках;

6) право на користування іншими процесуальними правами [1].

Серед спеціальних процесуальних прав учасників справи в адміністративному судочинстві, яких опосередковано їх правовим положенням можна виокремити наступні: 1) право позивача та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову (ч. 1 ст. 47 та ч. 1 ст. 51 КАС України); 2) право позивача та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору на зміну предмету або підстави позову, збільшення або зменшення розміру позовних вимог шляхом подання письмової заяви (ч. 1 ст. 47 ч. 1 ст. 51 КАС України); 3) право відповідача на визнання позову повністю або частково, подання відзиву на позовну заяву (ч. 4 ст. 47 КАС України); 4) право відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень на пред'явлення зустрічного позову (ч. 8 ст. 47 КАС України) та на заявлення у встановлених випадках вимоги про компенсацію судових витрат, здійснених ним внаслідок необґрунтованих дій позивача (ч. 8 ст. 48 КАС України); 5) право сторін на досягнення примирення на будь-якій стадії судового процесу (ч. 5 ст. 47 КАС України) [1].

Щодо процесуальних прав представників як учасників адміністративного судочинства, то слід виходити з наступного: законний представник як представник, самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах (ч. 5 ст. 56 КАС України), а адвокат як представник здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в межах довіреності фізичної або юридичної особи або ордеру, якого видано відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» (ч. ч. 1, 4 ст. 59 КАС України) [1]. При цьому, представники набувають процесуальних прав учасників справи як учасників адміністративного судочинства, але у встановлених підтверджувальними документами межах.

Характеризуючи права інших учасників судового процесу, первинно слід констатувати наявну специфіку нормативного детермінування процесуальних прав окремих «інших учасників». Йдеться

про помічника судді, секретаря судового засідання та судового розпорядника, які беруть участь у судовому процесі на підставі займаної ними посади в апараті суду. Дана теза обґрунтовується положеннями ч. 11 ст. 155 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [4] та п. 3 Положення про помічника судді [5]. Відповідно, перелік процесуальних прав вказаних суб'єктів не визначено КАС України.

Звернувшись до нормативно-правових актів, якими врегульовано правовий статус помічника судді, секретаря судового засідання та судового розпорядника, можливо виокремити наступні групи прав:

1) процесуальні права помічника судді, до яких віднесено: право на отримання від працівників апарату суду документів та інформації, яка необхідна для виконання обов'язків; право користуватися інформаційними базами даних, телекомунікаційними мережами відповідного суду у встановленому порядку; право вносити пропозиції судді щодо організації своєї роботи; право на повагу до особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; право на оплату праці відповідно до чинного законодавства; право на соціальний і правовий захист відповідно до свого статусу [5];

2) процесуальні права судового розпорядника, до яких віднесено: право робити зауваження учасникам судового процесу та іншим особам, присутнім у залі судового засідання, у разі порушення ними встановлених правил або невиконання розпоряджень головуючого в судовому засіданні (за дорученням головуючого судді); право вимагати від таких осіб додержання порядку та вживати відповідних заходів щодо усунення порушень; право звертатися до Служби судової охорони, Національної поліції України, Національної гвардії України у випадках порушень громадського порядку в приміщенні суду та з метою затримання осіб, які чинять протиправні дії; право видаляти із зали судового засідання осіб, які відмовляються виконувати його законні вимоги, проявляють неповагу до суду та порушують процесуальний порядок здійснення судочинства (за розпорядженням головуючого судді) [6];

3) процесуальні права секретаря судового засідання, до яких віднесено: право на соціально-правовий захист відповідно до свого статусу; право уточнювати суті процесуальної дії з метою її правильного відображення в журналі судового засідання (протоколі судового засідання); право вносити пропозиції щодо вдосконалення роботи із забезпечення діяльності секретарів судового засідання та роботи суду; право отримувати від працівників апарату суду необхідну інформацію для виконання своїх завдань та обов'язків [7].

Щодо процесуальних прав інших учасників справи адміністративного судочинства, які не віднесені до апарату суду, то їх сутність та об'єм залежить

від: а) правового положення іншого учасника справи (свідка, експерта, експерта з питань права, перекладача, спеціаліста) та б) мети нормативного закріплення того чи іншого права за конкретним суб'єктом. На підставі означеного, доцільним є виокремлення таких груп прав інших учасників справи:

1) права, яких надано для забезпечення фактичної участі у адміністративному судочинстві, наприклад, право свідка, експерта, експерта з питань права, спеціаліста брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції за відсутності заперечень з боку учасників справи (ч. 3 ст. 65, ч. 4 ст. 68, ч. 2 ст. 69, ч. 3 ст. 70 КАС України; право експерта бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження (ч. 6 ст. 68 КАС України);

2) права, яких спрямовано на матеріальне забезпечення іншого учасника адміністративного судочинства, що мають вираження через наступне: а) для свідка – на отримання компенсації витрат, пов'язаних із викликом до суду (ч. 5 ст. 65 КАС України); б) для експерта, експерта з питань права, спеціаліста – на отримання оплати за виконану роботу та отримання компенсації витрат, пов'язаних із проведенням експертизи і викликом до суду (ч. 6 ст. 68, ч. 3 ст. 69, ч. 4 ст. 70 КАС України);

3) права, яких спрямовано на виконання функціональної ролі іншого учасника адміністративного судочинства, наприклад, а) право експерта на ознайомлення з матеріалами справи (ч. 6 ст. 68 КАС України), на заявлення клопотання про надання йому додаткових матеріалів і зразків, у випадку призначення експертизи судом (ч. 6 ст. 68 КАС України), на викладення у висновку виявлених в ході проведення експертизи фактів, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання (ч. 6 ст. 68 КАС України), заявляти клопотання про опитування учасників справи та свідків для цілей проведення експертизи (ч. 6 ст. 68 КАС України); б) право свідка надавати показання рідною мовою або мовою, якою він володіє, користуватися письмовими записами (ч. 5 ст. 65 КАС України); в) право спеціаліста на звернення увагу суду на характерні обставини чи особливості доказів (ч. 4 ст. 70 КАС України);

4) права, яких надано для можливості альтернативного вибору поведінки, наприклад, право експерта, якого призначено судом, експерта з питань права, спеціаліста на відмову від надання висновку та участь в розгляді адміністративної справи, якщо наданих на його запит матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків (ч. 6 ст. 68, ч. 3 ст. 69, ч. 4 ст. 70 КАС України); право експерта з питань права, спеціаліста знати мету свого виклику до суду (ч. 3 ст. 69, ч. 4 ст. 70 КАС України); право свідка відмовитися від навання показань у випадках, встановлених законом (ч. 5 ст. 65 КАС України).

Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до **висновку**, що процесуальні права учасників адміністративного судочинства є невід'ємним елементом їх правового статусу. З'ясовано, що різні групи учасників адміністративного судочинства являються носіями різних процесуальних прав, що потребують різного змісту гарантування. Класифіковано процесуальні права учасників адміністративного судочинства залежно від правового положення, віднесення до апарату суду, мети нормативного закріплення того чи іншого права за конкретним іншим учасником судового процесу. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких реалізуються процесуальні права учасників адміністративного судочинства та розвиток елементів механізму забезпечення цих прав опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.02.2019 р.).
2. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М. : Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
3. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підруч. Х. : Консум, 2004. 656 с.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.02.2019 р.).
5. Положення про помічника судді: Рішення Ради суддів України від 18.05.2018 № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text> (дата звернення: 10.02.2019 р.).
6. Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2017 р. № 815. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0815750-17#n14> (дата звернення: 10.02.2019 р.).
7. Типова посадова інструкція секретаря судового засідання місцевого загального суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 20.07.2005 р. № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0086750-05#Text> (дата звернення: 10.02.2019 р.).

Анотація

Токмілова Л. М. Щодо визначення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства. – Стаття.

У статті досліджено сутнісні детермінанти, які характеризують процесуальні права учасників адміністративного судочинства. Звернуто увагу на те, що поняття «права учасника адміністративного судочинства» та «процесуальні права учасника адміністративного судочинства» можуть бути співвіднесені як ціле та частина.

Встановлено, що процесуальні права учасника адміністративного судочинства як елемент правового статусу є гарантованою законом мірою можливої або дозволеної поведінки особи під час її участі в адміністративному судочинстві, яка встановлюється для забезпечення приватних інтересів особи, з однієї

сторони, та досягнення мети адміністративного судочинства – з іншої. Враховуючи сутність конструкції «учасник адміністративного судочинства», стверджено, що сукупність загальних процесуальних прав, що є притаманними для учасника адміністративного судочинства незалежно від його функціональної ролі у судовому процесі та спеціальних процесуальних прав, що є притаманними для конкретного учасника будуть утворювати єдиний елемент його правового статусу. Виокремлено загальні та спеціальні права учасників справи в адміністративному судочинстві.

З'ясовано, що представники набувають процесуальних прав учасників справи як учасників адміністративного судочинства, але у встановлених підтверджувальними документами межах.

Звернуто увагу на наявну специфіку нормативного детермінування процесуальних прав окремих «інших учасників судового процесу». Йдеться про помічника судді, секретаря судового засідання та судового розпорядника, які беруть участь у судовому процесі на підставі займаної ними посади в апараті суду. Дана теза обґрунтовується положеннями ч. 11 ст. 155 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» та п. 3 Положення про помічника судді.

Класифіковано процесуальні права інших учасників справи адміністративного судочинства, яких не віднесено до апарату суду на підставі: а) правового положення іншого учасника справи (свідка, експерта, експерта з питань права, перекладача, спеціаліста) та б) мети нормативного закріплення того чи іншого права за конкретним іншим учасником судового процесу.

Ключові слова: процесуальні права, учасники адміністративного судочинства, учасники справи, представники, інші учасники справи.

Summary

Tokmilova L. M. About determination of the procedural rights participants in administrative proceedings. – Article.

The article researches the essential determinants that characterize the procedural rights of participants in administrative proceedings. Attention is paid to the fact that the concepts "rights of a participant in administra-

tive proceedings" and "procedural rights of a participant in administrative proceedings" can be correlated as a whole and part.

It is established that the procedural rights of a participant in administrative proceedings as an element of legal status is a legally guaranteed measure of possible or permissible behavior of a person under participation in administrative proceedings, which is established to ensure the private interests of a person, on the one hand, and achieve the goal of administrative proceedings, on the other. Considering the essence of the construction "participant in administrative proceedings", it is stated that the set of general procedural rights inherent in a participant in administrative proceedings, regardless of its functional role in the trial and special procedural rights, inherent in a particular participant, will form a sole element of its legal status. The general and special rights of the participants in the administrative proceedings are singled out.

It is found that the representatives acquire the procedural rights of the participants in the case as participants in administrative proceedings, but within the limits set by the appropriate documents.

Attention is paid to the specifics of normative determination of procedural rights of certain "other participants in the court proceedings". These are the assistant judge, the secretary of the court session and the court administrator, who participate in the court proceedings on the basis of their position in the court apparatus. This thesis is substantiated by the provisions of Part 11 of Art. 155 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and paragraph 3 of the Regulations on the Assistant Judge.

It is classified procedural rights of other participants in the case in administrative proceedings, which are not assigned to the court on the basis of: a) the legal status of another party (witness, expert, legal expert, translator, specialist) and b) the purpose of normative enshrinement of rights to a specific other party to the proceedings.

Key words: procedural rights, participants in administrative proceedings, participants in the case, representatives, other participants in the case.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.9

*А. Ю. Буга**аспірантка кафедри криміналістики
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КРИМІНАЛІСТИЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Вступ. В основі різногалузевих досліджень лежить усвідомлення ключової ролі класифікації в будь-якій доцільній діяльності людини, особливо науковій, і загальне визнання того факту, що якість наукових досліджень в значній мірі визначається ефективністю наукових класифікацій [1, с. 22].

Інтерес до класифікаційних проблем в сучасній криміналістиці не слабшає. Практично кожне наукове дослідження супроводжується уточненням наявних або побудовою нових класифікаційних конструкцій. Їх якість, можливості наукового і практичного використання багато в чому залежать від тих базисних положень, які використовувалися при їх розробці.

Як відзначав І.Ф. Герасимов, недостатня розробленість систематики і класифікації в методиці розслідування у певній мірі є гальмом розвитку й удосконалення наявних окремих методик і розробки нових. У той же час «криміналістичні класифікації в методиці дозволяють розробляти диференційовані рекомендації, які враховують особливості того чи іншого класу, групи об'єктів» [2, с. 52]

Криміналістична класифікація злочинів має велике значення, оскільки на підставі криміналістично значущих ознак, по-перше, сприяє конкретизації й деталізації криміналістичної характеристики не тільки виокремленої категорії злочинів загалом, а і її відповідних різновидів, а по-друге, з урахуванням відповідних особливостей у механізмі виділених груп злочинів і їх слідової картини зумовлює розробку рекомендацій із їх розслідування, зокрема у постановці тактичних завдань, засобів і методів їх вирішення [3, с. 352].

Тема криміналістичної класифікації злочинів в цілому та зокрема злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів, розробки на основі здійснених класифікацій видових криміналістичних методик розслідування злочинів не втрачає актуальності. В рамках науки криміналістики залишається багато дискусійних і не вирішених питань, які стосуються як самої сутності визначення поняття так і критеріїв проведення

класифікації. Неоднозначною також є позиція стосовно визначення місця та ролі криміналістичної класифікації злочину в методиці розслідування злочинів.

Стан дослідження питання. Питання, пов'язані з вивченням проблематики теорії криміналістичної класифікації, в цілому, та по відношенню до окремих родів (видів) злочинів, зокрема, неодноразово були предметом наукових досліджень багатьох вчених-криміналістів. Серед них варто виділити: Р.С. Белкіна, О.М. Васильєва, І.А. Возгріна, І.Ф. Герасимова, О.Ю. Головіна, О.О. Ексархопуло, В.А. Журавля, О.Н. Колесниченко, Л.Н. Кривоченка, В.О. Образцова, В.В. Тіщенко, О.Д. Трубочова, В.Ю. Шепітька, М.П. Яблокова та ін.

Мета та завдання. Метою статті є розроблення криміналістичної класифікації злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів.

Досягнення мети статті зумовило вирішення таких завдань: ознайомитися з основними науковими підходами та з'ясувати сутність категорій «криміналістична класифікація», «криміналістична класифікація злочинів»; запропонувати авторське визначення поняття «криміналістична класифікація»; визначити критерії криміналістичної класифікації злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів та класифікувати такі злочини.

Результати і обговорення. Класифікаційний спосіб організації знань, зародився в діяльності людей стихійно, потім поступово почав виступати як особливий метод пізнання навколишньої дійсності. Як і будь-який метод, класифікація передбачає, з одного боку, вказівку на дії, які необхідно зробити, з іншого – на певне уявлення об'єкта.

Класифікація – (від лат. – розряд, клас і гасіо – роблю) – розбивання множини будь-яких об'єктів (елементів) на групи (підмножини). Кожна група може, в свою чергу, бути поділена аналогічним чином на підмножини. Правильна класифікація повинна задовольняти такі формальні вимоги: 1) підмножини, на які розділено множину, не повинні перетинатися (містити спільні елементи);

2) в сумі підмножини повинні дати вихідну множину класифікованих об'єктів; 3) кожен елемент повинен входити до якогось одного класу; 4) поділ множини на групи повинен здійснюватися за однією ознакою. Бажано, хоч не обов'язково, щоб при продовженні поділу груп на нові підмножини за основу бралася та ж сама ознака [4].

Класифікація – система супідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів. Наукова класифікація виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності [5].

М.С. Строгович писав: «Класифікація, будучи створеною, отримує стійкий характер, зберігається тривалий час, поки вона не буде замінена новою, більш вдалою класифікацією. Класифікація являє собою зазвичай не просто двочленний або багаточленний розподіл, а такий розподіл, кожен член якого в свою чергу піддається подальшому поділу. Таким чином, в класифікації розподіл послідовно проведено від верху до низу, від вищого класу до нижчих класів» [6, с. 136].

У своїй праці, О.Н. Колесниченко, відзначаючи істотне значення для методики розслідування криміналістичної класифікації злочинів, визнав за необхідне вказати на важливість правильного поєднання критеріїв кримінально-правового характеру і специфічних криміналістичних, «істотних для раціональної побудови методик розслідування» [7]. Пізніше він висловився з цього приводу більш категорично, заявивши, що «допускають відому неточність криміналісти, які заперечують значення кримінально-правових характеристик для класифікації злочинів в методиці» і що «в основі класифікації злочинів на види (на різновиди, групи і підгрупи) повинні лежати саме кримінально-правові ознаки, кримінально-правова характеристика завжди в загальному вигляді визначає методику. Те, що методику розслідування визначають криміналістичні ознаки (способи вчинення злочину та ін.), не виключає основоположного впливу на неї кримінально-правових положень» [8].

В.О. Образцов вважав, що в основі криміналістичної класифікації злочинів «повинні лежати не кримінально-правові, а криміналістичні критерії» [9]. Пізніше, в процесі розробки криміналістичної теорії криміналістичної класифікації злочинів, автор висловив думку про те, що наявні розроблені теоретичні положення та висновки з даного питання в криміналістичній літературі і на практиці вже створили передумови для формування нової криміналістичної теорії – теорії криміналістичної класифікації злочинів. Ним була зроблена спроба розробити вказане вчення. На думку В.О. Образцова, його призначенням

було дати цілісні системні знання про те, для чого і яким чином здійснюється криміналістична класифікація злочинів, в якій формі будуються дані класифікації, як вони можуть використовуватися в науковій роботі, слідчій практиці і навчально-методичних цілях [10].

Ідея розробки криміналістичної теорії класифікації злочинів як повноцінної наукової концепції, яка відповідала б всім вимогам самостійної криміналістичної теорії, в роботах її автора та інших дослідників подальшого розвитку не отримала.

І.Ф. Герасимов пропонував класифікувати злочини в криміналістиці за: способом вчинення злочину; ступенем приховування та маскуванню злочину; злочинним досвідом особи, яка вчинила злочин; місцем їх вчинення [11].

І.О. Возгрін до підстав криміналістичної класифікації злочинів відносив: спосіб вчинення злочину, особистість злочинця, особистість потерпілого [12].

М.П. Яблоков як підстави криміналістичної класифікації злочинів вказав спосіб і обстановку скоєння злочину, включаючи сферу злочинної поведінки, типологічні і інші особливості особистості злочинця, його злочинний досвід, вид і окремі властивості потерпілих [13]. Іноді в якості самостійної підсистеми підстав, поряд зі злочином, його криміналістичною характеристикою, виділяється не сама обстановка вчинення злочину, а лише її окремі ознаки. Тим самим зазначена обстановка як би виокремлюється зі структури криміналістичної характеристики і класифікованої системи. Те, що особливості даної обстановки є однією з важливих підстав криміналістичної класифікації злочинів, не піддається сумніву [14, с. 47-48].

О. Д. Трубачов запропонував класифікувати злочини за механізмом виникнення доказової інформації. Він розділив їх на дві групи. До першої відніс злочини, «процес здійснення яких знаходить відображення в обліковій документації господарських і торговельних організацій, діяльність і матеріальні цінності яких використовуються винним в особистих цілях...» «До другої групи ми відносимо такі злочини, – писав він, – механізм здійснення яких знаходить відображення в людській пам'яті, в обстановці місця події і в окремих предметах, використовуваних винним для досягнення своїх злочинних цілей, не відбиваючись при цьому в обліковій документації...» [15]. При цьому автор підкреслив, що зазначена класифікація не виключає кримінально-правової класифікації при розробці окремих методик.

Л.Н. Кривоченко відмічав, що критерієм будь-якої класифікації може виступати лише така ознака, яка, по-перше, відображає сутність класифікованих явищ, їх єдність, по-друге, не виключає специфіки кожного класу явищ, їх відмінності [16]. Також згадуваним автором зазначалося, що головна мета класифікації – відобразити такі

типові об'єктивні ознаки, на підставі яких можна групувати об'єкти класифікації, визначити їхнє місце в категоріальному просторі. Водночас сенс класифікації полягає в поглибленні знань про самі об'єкти, бо повніше та глибше справжня сутність явищ та їх властивостей може проявитися лише у зв'язку, у порівнянні з іншими. Звичайно, досягнення вказаної цілі ускладнюється, адже суб'єкт, який здійснює класифікацію, повинен володіти вмінням абстрагуватися під час вибору підстави такої класифікації. Таке вміння потрібне, щоб вибрана ознака була об'єктивною. Зрозуміло, що повністю виключити суб'єктивізм під час класифікації злочинів неможливо, адже остання визначається потребами, практичними інтересами людини. Тому необхідно, щоб людина діяла на об'єктивній основі, детермінованій об'єктивними властивостями діянь, визнаних злочинами [17].

На Всесоюзній криміналістичній конференції в 1976 році О.М. Васильєв в своїй доповіді звернув увагу на проблему криміналістичної класифікації злочинів. Ним була висунута ідея про дві форми криміналістичної класифікації злочинів. У якості першої форми він розглядав слідчі ситуації і обумовлені ними напрями розслідування на початковому етапі, вважаючи, як зазначалося, що слідча ситуація в цей період складається з вихідних даних порушеної кримінальної справи і найперших слідчих і оперативно-розшукових дій. Другою формою класифікації він називав криміналістичну характеристику злочину [18]. В більш пізній своїй роботі О.М. Васильєв зазначив, будь-яка класифікація є впорядкування знань про який-небудь предмет з тим, щоб шляхом розподілу його по різних підставах на види, підвиди і т.д. визначити обсяг і рівень знань про цей предмет і знайти шлях до більш глибокого дослідження і пізнання, а також до більш ефективного використання наших знань про нього на практиці [19, с. 28].

В криміналістичній енциклопедії під загальною редакцією Р.С. Белкіна зазначено: «класифікації криміналістичні, істотна частина систематики криміналістичної. Криміналістичні класифікації іменуються приватними, оскільки вони відносяться до однієї криміналістично значимої групи об'єктів. Основними криміналістичними класифікаціями є: а) класифікація осіб (відомі і невідомі злочинці); б) класифікації предметів (слідів, документів, зброї, зразків для порівняльного дослідження, знарядь вчинення злочинів та ін.); в) класифікації дій і процесів; г) класифікації властивостей і ознак; д) логіко-криміналістичні класифікації (версій, висновків експерта, відносин та ін.)»; «класифікація злочинів криміналістична, систематизація злочинів по криміналістично значущим підставам, що сприяє формуванню криміналістичних характеристик злочинів і розробці видових криміналістичних

методик. Криміналістична класифікація злочинів ґрунтується на кримінально-правовій класифікації по родам і видам злочинів (вбивство, розбійний напад, крадіжка і т. д.) з урахуванням елементів складу злочину. Криміналістична класифікація злочинів передбачає наступні групування: 1) за суб'єктами злочину (що здійснюються одноосібно і групою; вперше або повторно; особами, які перебувають в особливих відносинах з безпосереднім об'єктом злочинного зазіхання і не перебувають в таких відносинах; дорослими злочинцями і неповнолітніми; чоловіками і жінками); 2) по об'єкту злочину (по особистості потерпілого; характеру безпосереднього предмету посягання; за місцем злочину; способам і засобам охорони предмета посягання); 3) по об'єктивній стороні складу злочину (способу вчинення злочину; способу приховування злочину, якщо він не входить в якості складової частини в спосіб вчинення злочинів); 4) по суб'єктивній стороні злочину (вчинені із задалегідь обдуманим наміром; по раптово виниклому наміру; по необережності)» [20].

О.О. Ексархопуло зазначав, що криміналістична класифікація злочинів – заснована на кримінально-правовій кваліфікації протиправних діянь, але побудована на криміналістичних підставах система видів злочинів, наукові рекомендації по розслідуванню яких розробляються криміналістикою в рамках видових криміналістичних методик. Для здійснення криміналістичної класифікації злочинів автор використовував наступні підстави: 1) в залежності від способу вчинення злочину; 2) по окремим ознакам, які характеризують особу злочинця; 3) в залежності від слідчої ситуації, яка склалася на момент порушення кримінальної справи; 4) по особливостям предмету злочинного посягання; 5) в залежності від місця вчинення злочину (елементів обстановки) [21, с. 268].

В одній із монографій за редакцією В.Ю. Шепітька зазначено, що під криміналістичною класифікацією злочинів розуміється їх систематизація за криміналістично значущими підставами, що сприяє формуванню криміналістичних характеристик злочинів і розробленню окремих криміналістичних методик [22].

В.А. Журавель наголошував, що криміналістична класифікація злочинів повинна виконувати прагматичну функцію. Здійснення такої класифікації не є самоціллю, оскільки вона розглядається як підстава для побудови системи окремих криміналістичних методик. Криміналістична класифікація – це засіб упорядкування окремих категорій злочинів за їх криміналістично значущими ознаками [23].

Характерною особливістю криміналістичної класифікації є те, що вона не може здійснюватися на базі однієї ознаки, яка б була сталою і назавжди заданою. Це підтверджується не тільки

складністю об'єктів класифікації, але і їх внутрішнім змістом і будовою. Також в широкому сенсі криміналістична класифікація являє собою специфічний різновид систематизації наукових знань.

Для того щоб правильно оцінити значення класифікації, необхідно мати на увазі наступне. Наукові класифікації не є незмінними, застиглими, встановленими раз і назавжди. Розвиток науки веде до того, що класифікації одних і тих же об'єктів змінюються: одні класифікації відкидаються як невірні, інші замінюються новими, більш доскональними, треті хоча і зберігають свою основу, але доповнюються і видозмінюються [6, с. 141].

В.В. Тіщенко зазначав, що вибір підстав класифікації злочинів залежить від цілей, що ставляться перед такою класифікацією, а вони, у свою чергу, підлеглі завданням відповідної науки і її розділів. Для класифікації корисливо-насильницьких злочинів В.В. Тіщенко використовував як підстави ті ознаки, що характеризують: 1) суб'єктів злочину; 2) потерпілих; 3) предмет посягання; 4) обстановку; 5) елементи діяльності по підготовці, вчиненню та приховуванню злочинів; 6) результат і наслідки злочину [24, с. 29,32].

О.Ю. Головін до підстав і критеріїв криміналістичної класифікації, які є похідними від основних елементів структури і механізму злочинної діяльності, відносить: способи вчинення і приховування злочинів; суб'єкта злочину (злочинна група); потерпілих і особливості їх поведінки в ході події злочину; мету і мотив злочину; предмет злочинного посягання; місце, час, обстановку злочину; злочинний результат [25].

Будь-яка діяльність, в тому числі здійснення криміналістичної класифікації злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів, повинна базуватися на певних принципах. Важливе значення мають принципи методологічного характеру, які вказують на те, як повинен здійснюватися процес криміналістичної класифікації. Застосування принципів сприяє ефективній побудові криміналістичної класифікації злочинів, що в подальшому позитивно відображається в процесі використання класифікаційних моделей. На думку А.В. Шмоніна, криміналістична класифікація повинна базуватися на наступній системі спеціальних принципів:

- 1) принцип єдиної підстави;
- 2) принцип істотності;
- 3) принцип винятковості;
- 4) принцип складання;
- 5) принцип подільності;
- 6) принцип співвідпорядкованості [26, с. 218-219].

В результаті аналізу матеріалу загально філософського характеру, напрацювань криміналістики відносно поняття «криміналістична класифікація», автор спробував запропонувати своє визначення даного поняття. Криміналістична

класифікація – систематизація, тобто розумова діяльність, логічна операція у формі поділу в ході якої об'єкти, які досліджуються в рамках криміналістики, організовуються в систему (групується) на основі обраного криміналістично значимого принципу (критерію). Тобто об'єкти розподіляються відповідно групам подібності і відмінності між ними на основі наперед визначених криміналістично значимих ознак.

Критерії криміналістичної класифікації можуть бути як суто криміналістичними, так і відноситися до сфери вивчення та застосування інших галузей науки (наприклад, кримінології, кримінального права, психології, соціології та ін.).

Беручи до уваги висвітлені вище думки вчених, відносно категорії «криміналістична класифікація», «криміналістична класифікація злочинів», власні переконання, автор пропонує класифікувати злочини, пов'язанні з незаконним обігом лікарських засобів наступним чином:

Криміналістична класифікація пов'язана зі способом злочину:

1. *В залежності від структури способу злочину:* злочини, що здійснюються шляхом реалізації комплексу об'єднаних єдиним кримінальним задумом дій по підготовці, вчиненню та приховуванню слідів злочину (повноструктурні); злочини, в способі яких відсутні дії по підготовці або приховуванню злочину (усічені).

2. *За терміном реалізації злочинного задуму:* короткострокові (до 1 року); довготривалі (тривалістю більше 1 року).

3. *Залежно від складності використаної криміналістичної технології:* проста злочинна діяльність, в процесі здійснення якої використовуються примітивні способи, а саме вчинення не вимагає наявності у злочинців професійних знань і кримінальних навичок; складна злочинна діяльність, передбачає активне використання сучасних технічних засобів і методів, високих технологій, їх пристосування до цілей злочинної діяльності, наявність у злочинців глибоких професійних знань і умінь в тій чи іншій сфері або спеціальних навичок.

4. *За формою злочинної діяльності:* незаконне виробництво отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, виробництво завідомо фальсифікованих лікарських засобів; незаконне виготовлення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, виготовлення завідомо фальсифікованих лікарських засобів; незаконне придбання отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, придбання завідомо фальсифікованих лікарських засобів; незаконне перевезення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, перевезення завідомо фальсифікованих лікарських засобів; незаконне пересилання отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, пересилання завідомо фальсифікованих лікарських засобів; незаконне зберігання з

метою збуту або збут отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, зберігання з метою збуту або збут завідомо фальсифікованих лікарських засобів; дії, без спеціального на те дозволу, щодо обладнання, призначеного для виробництва чи виготовлення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів; дії щодо порушення встановлених правил та/або порядків: а) порушення правил виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, відпуску, обліку, перевезення, пересилання отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів; б) порушення встановленого порядку доклінічного вивчення; в) порушення встановленого порядку клінічних випробувань; г) порушення встановленого порядку державної реєстрації лікарських засобів; фальсифікація результатів доклінічного вивчення; фальсифікація результатів клінічних випробувань; переміщення фальсифікованих лікарських засобів через митний кордон України поза митним контролем; переміщення фальсифікованих лікарських засобів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю; використання коштів, здобутих від незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів з метою продовження незаконного обігу;

5. *Залежно від необхідності використання в процесі вчинення злочину різних знарядь і засобів:* діяння, вчинення яких не вимагає використання будь-яких знарядь і засобів; діяння, вчинення яких пов'язане з використанням різних знарядь і засобів. В їх числі слушно виділити злочини, що вимагають при їх здійсненні використання спеціально підшуканих або виготовлених, розроблених знарядь і засобів.

6. *За фактом здійснення приховування:* злочини, в процесі або після скоєння яких здійснюються дії з приховування їх слідів; злочини, в процесі або після скоєння яких дії по приховування їх слідів не здійснюються.

7. *За складністю дій, що становлять спосіб приховування злочинного діяння:* злочини, в процесі або після скоєння яких злочинцями реалізується будь-який один з основних способів приховування їх слідів (знищення, приховування, маскування або фальсифікація інформації про злочин і її носіїв); злочини, в процесі або після скоєння яких реалізується комплекс різних дій по їх приховування. При цьому такі дії можуть як охоплюватися єдиним задумом, так і здійснюватися незалежно один від одного; злочини, що супроводжуються інсценуваннями різного роду. При цьому можуть здійснюватися інсценування некримінальних подій, інших за своїм характером злочинів або факту вчинення цього злочину іншими особами.

Криміналістична класифікація за предметом злочинного посягання:

1. *За безпосереднім предметом злочинного посягання:* злочини предметом яких є фальсифіко-

вані лікарські засоби; злочини предметом яких є отруйні лікарські засоби; злочини предметом яких є сильнодіючі лікарські засоби; злочини предметом яких є кошти здобуті від незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів; злочини предметом яких є обладнання призначене для незаконного виробництва чи виготовлення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів; злочини предметом яких є лікарські засоби відносно яких порушений встановлений порядок доклінічного вивчення, клінічних випробувань, державної реєстрації.

2. *За об'єктно-предметним критерієм:* однооб'єктна злочинна діяльність – спрямована на однотипні об'єкти чи предмети; багатооб'єктна (багатопредметна) злочинна діяльність.

Криміналістична класифікація злочинів, пов'язана з обстановкою вчинення злочину (специфікою місця, часу):

1. *За локалізацією злочинних дій:* злочини вчинені в одному місці; злочини вчинені в різних місцях;

2. *За масштабністю (географічним охопленням) злочинної діяльності:* злочини вчинені на місцевому рівні; злочини вчинені в декількох територіальних одиницях (державний рівень); міжнародний рівень – злочинна діяльність виходить за межі однієї держави.

3. *За ознаками місць безпосереднього вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів:* злочини вчинені на легальних підприємствах, організаціях чи установах з державною формою власності; злочини вчинені на легальних підприємствах, організаціях чи установах з приватною формою власності;

злочини вчинені на підпільних чи фіктивних підприємствах, організаціях; злочини вчинені без створення юридичної особи, в пристосованих для злочинної діяльності місцях, які не призначені для такого роду діяльності; злочини вчинені в лікувально-профілактичних закладах та інших медичних установах; злочини вчинені в місцях митного кордону; злочини вчинені в місцях митного контролю.

4. *За сезонним критерієм можна виділяти діяння:* сезонні, що вчиняються в залежності від сезону, в умовах спалахів сезонних захворювань, епідемій та ін.; не мають залежності від пори року.

5. *За часом доби:* діяння, вчинені в денний час; діяння вчинені у вечірній або нічний час.

Криміналістична класифікація пов'язана з особою злочинця (суб'єктом вчинення злочину):

1. *Виходячи із соціальної і професійної характеристики особи злочинця:* злочини вчинені фізичною осудною особою; злочини вчинені спеціальним суб'єктом; злочини вчинені службовою особою; злочини учасниками яких є різні суб'єкти; злочини вчинені громадянами України; злочини вчинені громадянами інших держав чи особами без громадянства; злочини вчинені особами

з медичною освітою; злочини вчинені особою без медичної освіти.

2. *За кількісною ознакою*: злочини вчинені од-ноосібно; злочини вчинені злочинними угрупованнями;

3. *Залежно від наявності або відсутності в особи злочинного досвіду*: злочини вчинені особою вперше; злочини вчинені особою, яка раніше притягувалася до кримінальної відповідальності за аналогічні злочини; злочини вчинені особою, яка раніше притягувалася до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів іншого характеру;

4. *По гендерному критерію*: злочини вчинені особою чоловічої статті; злочини вчинені особою жіночої статті; злочини які вчиняються за одночасною участю осіб чоловічої та жіночої статі.

5. *За характером мети яку переслідує злочинець та кінцевих цілей злочинної діяльності*: злочини вчені для досягнення комерційної мети; злочинна діяльність з метою задоволення власних потреб; злочини вчинені для досягнення суспільно-корисної мети.

Криміналістична класифікація відносно жертв чи потерпілих від злочинів:

1. *За ознаками жертв чи потерпілих*: злочин жертвою якого стала фізична особа; злочин жертвою якого стала юридична особа; злочин жертвами яких одночасно стали фізичні або юридичні особи чи держава.

2. *За наслідками злочинної діяльності для жертв і потерпілих*: злочини, що спричинили матеріальну шкоду; злочини, що спричинили нематеріальні наслідки; злочини із змішаними наслідками.

Висновок. Криміналістична класифікація злочинів сприяє розробці досить повної і разом з тим диференційованої їх криміналістичної характеристики, розумінню генезису кримінальних і слідчих ситуацій, постановці криміналістичних завдань та побудові загальних і окремих слідчих версій, розробці мікрометодик (методик вузької спрямованості) розкриття злочинів, правильному вибору напрямку, методів і засобів їх розслідування. Криміналістична класифікація – систематизація, тобто розумова діяльність, логічна операція у формі поділу в ході якої об'єкти, які досліджуються в рамках криміналістики, організовуються в систему (групується) на основі обраного криміналістично значимого принципу (критерію). Тобто об'єкти розподіляються відповідно групам подібності і відмінності між ними на основі наперед визначених криміналістично значимих ознак.

Криміналістичну класифікацію злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів доцільно проводити на основі наступних підстав: криміналістична класифікація пов'язана зі способом злочину; криміналістична класифікація

за предметом злочинного посягання; криміналістична класифікація злочинів, пов'язана з обставинкою вчинення злочину (специфікою місця, часу); криміналістична класифікація пов'язана з особою злочинця (суб'єктом вчинення злочину); криміналістична класифікація відносно жертв чи потерпілих від злочинів. Перераховані класифікації не виключають і не обмежують можливості криміналістичних класифікаційних злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів. Запропонована нами класифікація може доповнюватися і деталізуватися, особисто автором класифікації чи слугувати базою для здійсненні криміналістичної класифікації злочинів даного виду іншими дослідниками. Як наслідок, таке криміналістичне «дерево класифікації» може розростатися в межах рівнів і підрівнів, що позитивно впливатиме на системні дослідження злочинної діяльності, пов'язаної з незаконним обігом лікарських засобів, розробку методичних рекомендацій по розслідуванню і попередженню злочинів в сфері обігу лікарських засобів.

Література

1. Воронин Ю. А. Теория классифицирования: Надежды и действительность. Новосибирск: ВЦ СО АН СССР, 1981. 33 с.
2. Герасимов И.Ф. Криминалистические классификации в методике расследования преступлений. *Научная информация по вопросам борьбы с преступностью (Вопросы криминалистики)*. Москва, 1983. № 76. С. 51-53.
3. Криміналістика: підручник / за ред. В.В. Тіщенко. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 556 с.
4. Українська Радянська Енциклопедія (УРЕ). *Лексика – українські енциклопедії та словники*. URL: <https://leksika.com.ua/> (Дата звернення: 05.12.2018)
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. /Редкол.: Ю070 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ, 1998. URL: <https://leksika.com.ua/> (Дата звернення: 05.12.2018)
6. Строгович М.С. Логика. Москва: Госполитиздат, 1949. 362 с.
7. Колесниченко А.Н. Теоретические проблемы методики расследования преступлений. *Вопросы криминалистической методологии, тактики и методики расследования*. Москва, 1973. С. 78.
8. Колесниченко А.Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. С. 14.
9. Образцов В.А. О криминалистической классификации преступлений. *Вопросы борьбы с преступностью*. Москва: Юрид. лит., 1980. Вып. 33. С. 90-98
10. Образцов В.А. Проблемы совершенствования научных основ методики расследования преступлений. С. 18–19.
11. Герасимов И. Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений. Свердловск, 1975. С. 151-168.
12. Возгрин И. А. Криминалистическая методика расследования преступлений. Минск, 1983. С. 208-209.
13. Криминалістика. Общие положения криминалистической методики расследования преступлений / Отв. ред. Н. П. Яблоков. М., 1995. 486 с.

14. Яблоков Н.П. Криминалистическая классификация преступлений в методике расследования и ее виды. *ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 11. ПРАВО*. 2015. № 5. С. 40-51.

15. Трубачев А.Д. Следственные ситуации в раскрытии отдельных видов преступлений. Следственные ситуации и раскрытие преступлений. Светловодск, 1975. С. 67 – 71.

16. Кривоченко Л.Н. Критерии классификации преступлений. *Проблемы социалистической законности*. Харьков, 1976. Вып. 1. С. 69-76. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4187/1/Krivochenko_69.pdf (Дата звернення: 30.11.2018)

17. Кривоченко Л.Н. Классификация преступлений. Х.: Вища школа, 1983. 129 с.

18. Васильев А.Н. О криминалистической классификации преступлений. Москва, 1976. С. 25-26.

19. Васильев А.Н. Проблемы методики расследования отдельных видов преступлений. Москва: ЛексЭст, 2002. 76 с.

20. Белкин Р. С. Криминалистическая энциклопедия, 2-е изд. доп.. Москва: Мегатрон XXI, 2000. 334 с.

21. Эксархопуло А.А. Криминалистика в схемах и иллюстрациях. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. 450 с.

22. Розслідування злочинів у сфері господарської діяльності: окремі криміналістичні методики. Монографія за ред. В. Ю. Шепітька. Харків: Право, 2006. 624 с.

23. Журавель В. Криміналістична класифікація злочинів: засади формування та механізм застосування. *Вісник академії правових наук України*. 2002. 3(30). С. 160-166.

24. Тищенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів: Монографія. Одеса: Фенікс, 2007. 260 с.

25. А.Ю. Головин Базовые криминалистические классификации преступлений. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bazovye-kriminalisticheskie-klassifikatsii-prestupleniy/viewer> (Дата звернення: 13.05.2017)

26. Шмонин А.В. Методика расследования преступлений. Москва: Юстицинформ, 2006. 464 с.

Анотація

Буга А. Ю. Криміналістична класифікація злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу сутності категорій «криміналістична класифікація» та «криміналістична класифікація злочинів». Крім з'ясування сутності понять, автор досліджує роль та місце криміналістичної класифікації в упорядкуванні окремих криміналістичних методик розслідування злочинів в цілому та зокрема в методиці розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів. Розгляд криміналістичної класифікації злочинів як основи методики розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів, передбачає розробку наукових положень, які розкривають сутність та види класифікацій злочинів, їх принципів і процедур побудови класифікаційних систем, понятійний і термінологічний апарат, а також особливості використання розроблених криміналістичною наукою класифікаційних систем злочинів з метою розкриття, розслідування та попередження злочинів. Автором запропоновано власне визначення поняття «криміналістична класифікація». Визначаються класифікаційні критерії (підстави) поділу злочинів, які вчиняються в сфері незаконного обігу лікарських засобів. В статті наведена авторська криміналістична класифікація злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів. Криміналістичну класифікацію досліджуваних злочинів автором здійснено на наступних, самостійно визначених, підставах: криміналістична класифікація пов'язана зі способом злочину; криміналістична класифікація за предметом злочинного посягання; криміналістична класифікація злочинів, пов'язана з обстановкою вчинення злочину (специфікою місця, часу); криміналістична класифікація пов'язана з особою злочинця (суб'єктом вчинення злочину); криміналістична класифікація відносно жертв чи потерпілих від злочинів. В рамках кожного критерію системи автор здійснює поділ за криміналістично значущими ознаками на відповідні підсистеми.

Ключові слова: видова криміналістична методика, криміналістична класифікація злочинів, класифікаційні критерії, злочини у сфері незаконного обігу лікарських засобів.

Summary

Buga A. Yu. Forensic classification of crimes related to drug trafficking. – Article.

The article is devoted to the analysis of the essence of the categories «forensic classification» and «forensic classification of crimes». In addition to clarifying the essence of the concepts, the author explores the role and place of forensic classification in the organization of individual forensic methods of investigation of crimes in general and in particular in the methodology of investigation of crimes related to drug trafficking. Consideration of forensic classification of crimes as the basis of methods of investigation of crimes related to drug trafficking, involves the development of scientific provisions that reveal the nature and types of classifications of crimes, their principles and procedures for building classification systems, conceptual and terminological apparatus, and features of forensic science of classification systems of crimes for the purpose of detection, investigation and prevention of crimes. The author proposes his own definition of «forensic classification». The classification criteria (grounds) for the division of crimes committed in the field of illicit drug trafficking are determined. The article provides an author's forensic classification of crimes related to drug trafficking. The author's forensic classification of the investigated crimes was carried out on the following, independently determined, grounds: the forensic classification is related to the method of the crime; forensic classification on the subject of criminal encroachment; forensic classification of crimes related to the circumstances of the crime (specifics of place, time); forensic classification is related to the identity of the offender (the subject of the crime); forensic classification of victims or victims of crime. Within each criterion of the system, the author makes a division on forensically significant grounds into appropriate subsystems.

Key words: forensic methods, forensic classification, forensic classification of crimes, classification criteria, crimes in the field of illicit drug trafficking.

УДК 347.9

*М. І. Кулянда**суддя**Апеляційного суду міста Чернівці*

ІНСТИТУТ ОСКАРЖЕННЯ В АПЕЛЯЦІЙНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Постановка проблеми. Реалізація права на судовий захист покладена на судову систему та забезпечується Конституцією і законами України, передбачає відповідні механізми гарантій від судової помилки та можливість перегляду справи у порядку апеляційного провадження. Вирішення цих проблем уможлиблюється завдяки запровадженню інституту оскарження рішень і дій судді-слідчого, слідчого, прокурора, а також суду першої інстанції. Це особливо важливо у контексті здійснення судового контролю за дотриманням прав і свобод людини на усіх етапах кримінально-процесуальної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оскарження рішень судді-слідчого, слідчого, прокурора, суду першої інстанції у порядку апеляційного провадження, захисту прав людини у контексті кримінального провадження в цілому і провадження в межах апеляційного розгляду зокрема досліджувалася багатьма вченими, зокрема, В.А. Азаровим, В.Ф. Бойком, Н.Р. Бобечком, Васильєвим С.В., Н.В. Глинською, Ю.М. Грошевим, Н.Л. Дроздович, В.С. Зеленецьким, Д.П. Кисленком, Д.І. Клепкою, В.Г. Ключковим, В.О. Коноваловою, М. В. Костицьким, В.Т. Маляренком, В.Я. Марчаком, М.М. Михеєнком, М.А. Погорєцьким, Б.М. Пошвою, Ю.О. Сапельніковою, М. І. Сірим, В.І. Теремецьким, Ю.М. Харковцем, Д. Ю. Цихонею, В. Ю. Шепітьком та ін.

Формування цілей статті. Основним завданням написання статті є дослідження правової природи та особливостей оскарження у порядку апеляційного провадження рішень судді-слідчого, слідчого, прокурора, суду першої інстанції на основі аналізу та узагальнення законодавства та праць українських і зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу. Оскарження у кримінальному процесі у суб'єктивному вимірі являє собою сукупність взаємопов'язаних дій особи, яка звертається зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора, слідчого судді, та дій уповноважених осіб щодо прийому, розгляду та вирішення скарги по суті. Водночас в об'єктивному вимірі, під таким оскарженням розуміють сукупність правових норм, що регулюють процедуру реалізації особою права на звернення до уповноваженого законом органом зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, слідчого судді з метою захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, які були порушені

(або можуть бути порушені) під час досудового розслідування, та отримання законного і обґрунтованого рішення [1].

Значення інституту оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування полягає у тому, що, будучи дієвим засобом юридичного захисту, він дозволяє швидко та ефективно відновити порушене становище особи, яка звертається із скаргою, виправити наявні слідчі та судові помилки і попередити їх можливе допущення, а також забезпечити відповідність правозастосовної практики європейським стандартам у галузі прав людини. З огляду на сказане можна стверджувати, що інститут оскарження виступає не тільки важливим інструментом захисту особистих прав учасників кримінального провадження, дотримання публічних, державних та приватних інтересів, а й гарантією ефективної роботи усієї системи кримінального судочинства [1, с. 8-9].

Реалізація права на апеляційне оскарження має своєю метою забезпечення виправлення судом вищого рівня помилок і порушень вимог закону, допущених при розгляді кримінального провадження, гарантування прав і охоронюваних законом інтересів учасників судового розгляду, утвердження законності та справедливості у кримінальному процесі.

З урахуванням євроінтеграційного курсу України варто звернути увагу і на правову позицію Європейського Суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ), відображену в його ухвалі від 08.01.2008 року у справі «Скорик проти України», в якій ЄСПЛ відзначив, що відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо в національному правовому порядку існує процедура апеляції, держава має гарантувати, що особи, які знаходяться під її юрисдикцією, мають право у апеляційних судах на основні гарантії, передбачені статтею 6 згаданої Конвенції [2].

Для реалізації можливості звернутися до апеляційного суду з апеляційною скаргою на рішення суду першої інстанції необхідна наявність низки передумов, що в правовій доктрині визначаються як попередні умови реалізації права на апеляційне оскарження. С.В. Васильєв поділяє передумови допустимості апеляційного оскарження на передумови об'єктивного (наявність об'єкта, з приводу якого подається апеляція; дотримання строку апеляції) та суб'єктивного (наявність певного кола

осіб, які мають право подати апеляційну скаргу на рішення, ухвалу суду першої інстанції) характеру [3, с. 331-332]. Незважаючи на деякі розбіжності у трактуванні передумов апеляційного оскарження у правовій доктрині та відсутність належної їх систематизації, більшість вчених на сьогодні є одноставними у доцільності віднесення до передумов апеляційного оскарження належного об'єкта апеляційного оскарження; кола осіб, уповноважених на апеляційне оскарження; дотримання строків такого оскарження [4 с. 378]. Поділяючи ці позиції, вважаємо, що апеляційне провадження починається за кількох умов. Так, однією з ключових формальних передумов є додержання процесуальних строків подачі апеляції до суду. Саме своєчасна подача апеляції викликає порушення апеляційного провадження і направлення її до апеляційного суду [6, с. 563-564]. Водночас, не менш вагомою є й така правова аксіома, сформульована В.І. Теремецьким: «апеляційне провадження виникає тільки з моменту прийняття апеляції до розгляду судом першої інстанції» [5, с. 9].

Відповідно до правових позицій Конституційного Суду України (надалі -КСУ) визначено таке співвідношення між поняттями «апеляційне оскарження судових рішень», «право на апеляційний перегляд справи» і «процедура апеляційного перегляду справ»:

1) «встановлене законодавством апеляційне оскарження судових рішень є складовою права кожного на судовий захист, оскільки перегляд таких рішень в апеляційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина» [7];

2) саме право на апеляційний перегляд справи слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи в цілому судом апеляційної інстанції, якому відповідає обов'язок цього суду переглянути по суті справу у спосіб всебічного, повного, об'єктивного та безпосереднього дослідження доказів з урахуванням доводів і вимог апеляційної скарги та перевірити законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи – одна з конституційних засад судочинства – спрямоване на гарантування ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина з одночасним дотриманням конституційних приписів щодо розумних строків розгляду справи, незалежності судді, обов'язковості судового рішення тощо» [8];

3) відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки [9].

Оскільки апеляційне провадження пов'язане саме з можливістю дослідження нових доказів, це сприяє виконанню головного завдання апеляції – дати новим судовим розглядом додаткову гарантію справедливості судового рішення, реалізації права на судовий захист. Ця гарантія полягає в тому, що по-перше, сам факт подвійного розгляду дозволяє уникнути помилки, яка могла виникнути при першому розгляді. По-друге, внаслідок того, що рішення по суті приймають дві різні інстанції, зменшується ризик судової помилки. По-третє, краще забезпечується дотримання законності, оскільки друга інстанція наділена більшою владою.

Для кращого розуміння кримінальної процесуальної категорії «апеляційне провадження» її слід відрізнити від кримінальної процесуальної категорії «апеляційна перевірка». Аналіз чинного КПК України дає можливість визначити, що в апеляційному порядку переглядаються такі рішення місцевого суду: проміжні в порядку апеляційної перевірки під час досудового розслідування кримінального провадження та підсумкові (остаточні) в порядку апеляційного провадження. Це уможливорює своєчасне скасування або зміну рішення суду першої інстанції судовою інстанцією вищого рівня у випадку невідповідності вимогам закону.

У кримінальному процесуальному законодавстві послідовно реалізуються гарантії забезпечення конституційного права кожного громадянина на оскарження до суду рішень та дій державних органів та посадових осіб, що передбачено статтею 55 Конституції України [10]. Можливість апеляційної перевірки ухвал, що виносяться до прийняття остаточного рішення в кримінальному провадженні, не ставить місцевий суд при розгляді такого провадження в залежність від позиції апеляційної інстанції, оскільки питання, які розглядаються в даному випадку, не стосуються оцінки доказів, кваліфікації діяння, покарання обвинуваченого [11, с. 114]. Але їх своєчасний розгляд може суттєво вплинути на забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Це проявляється в наданні сторонам процесу прав щодо оскарження до суду другої інстанції значної кількості проміжних судових рішень (ухвал), що мають особливу правову природу [12;13, с. 23, 25; 14; 15, с. 11]. Зокрема, до таких рішень учені відносять лише судові постанови та ухвали, які виносяться на етапі підготовки проведення судового засідання в рамках будь-якого судового провадження, яке не стосується основного питання справи, що розглядається, і не розв'язують його по суті, а призначені для вирішення часткових, частіше всього процедурних питань. Відповідно, такі рішення реалізують забезпечувальні та організаційно-розпорядчі повноваження суду, спрямовані на організацію судового розгляду і забезпечення належних

умов його проведення, тому виконують службову роль та мають допоміжний характер. Найбільша кількість проміжних рішень приймається саме в ході розгляду кримінальних справ у суді першої інстанції. Відповідно до особливостей цієї стадії кримінального провадження проміжні судові рішення регламентуються КПК [16, с. 103].

Слід звернути увагу на те, що, перевіряючи скарги на ухвали суду першої інстанції, апеляційний суд здійснює функцію судового контролю. Відтак, він реалізує функцію судового контролю на стадії досудового кримінального провадження як форму реалізації судової влади, системи передбачених процесуальним законом засобів, спрямованих на недопущення незаконного обмеження конституційних прав особистості у кримінальному процесі, а також її поновлення в цих правах [17; 18, с. 7, 11]. За своєю сутністю такий контроль на стадії досудового кримінального провадження є: способом урегулювання процесуально-правових конфліктів, за допомогою самостійного пізнання судом у межах установленної кримінально-процесуальним законом процедури, тих чи інших обставин справи (спору сторін) з метою законного й обґрунтованого її вирішення і забезпечення на цій основі прав і законних інтересів особистості в кримінальному процесі [18, с. 11]; перевіркою судами та суддями, надійними відповідною компетенцією, додержання та захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також законності рішень нормативно-правового характеру, що приймаються органами влади та їх посадовими особами. Будучи напрямом діяльності суду, судовий контроль має здійснюватися у визначених законом формах [19, с. 8]. Саме належна процесуальна форма судового контролю повинна передбачати й гарантії законності дій самого суду при здійсненні контрольних функцій, і процедуру оскарження прийнятого судом рішення [19, с. 87].

Розгляд справ за апеляційними скаргами дозволяє виправити помилки судів першої інстанції, забезпечити правильний і однаковий підхід до застосування правових норм, а також має контрольний та превентивний характер. Таким чином, апеляційне провадження є самостійною стадією кримінального процесу, у якій суд на підставі апеляційної скарги перевіряє законність і обґрунтованість вироків, ухвал суду першої інстанції, а також, відповідно до КПК України, ухвал слідчого судді [20, с. 530; 21, с. 88].

Можливість апеляційного оскарження рішення місцевого суду забезпечує громадянам серйозні юридичні гарантії щодо справедливості правосуддя, що полягають у тому, що сам факт апеляційного перегляду кримінального провадження дозволяє усувати помилки, які були допущені під час першого судового розгляду. Крім того, апеляція (як і касація) має важливе

соціально-психологічне значення: усвідомлення того, що рішення суду першої інстанції не остаточне, сприятливо й заспокоїливо діє як на сторони, які беруть участь у судовому розгляді, так і на все суспільство, яке спостерігає за перебігом кримінального провадження.

Оскільки апеляційною перевіркою судових рішень місцевого суду фактично здійснюється функція судового контролю, важливо було усунути одну із прогалин у попередньому процесуальному законодавстві, в якому не було чіткого переліку підстав скасування або зміни постанов та ухвал суду, що підлягають оскарженню.

Враховуючи загальні завдання апеляційного провадження, слід також звернути особливу увагу на важливість з'ясування певного кола при підготовці матеріалів про оскарження прокурором, адвокатом або іншими сторонами справи. Зокрема, важливими тут на думку багатьох вчених є з'ясування наступного:

1. Чи відповідають докази, на яких ґрунтується висновок суду, фактичним даним, що містяться у кримінальному провадженні?

2. Чи містяться в матеріалах кримінального провадження інші докази, які не були враховані судом першої інстанції при ухваленні рішення, але за своїм характером та значенням можуть чи повинні на нього вплинути?

3. Чи існує можливість прийняття іншого рішення, що за своїм характером менше обмежує конституційні права та свободи особи, але матиме однаково ефективний результат з прийнятим?

4. Чи дотримано всю повноту процедури при проведенні судового розгляду, що передбачена процесуальною формою в суді першої інстанції?

5. Чи аргументовано відмову в задоволенні клопотань іншої сторони (на якій підставі спростовані доводи однієї сторони і надана перевага іншим)?

6. Чи немає передбачених Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод і рішеннями ЄСПЛ підстав винесення іншого рішення, ніж винесено судом першої інстанції?

Про це зазначається в статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року [22]: суди України застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права. Частина 4 статті 6 цього Закону твердить, що на державний орган, відповідальний за організаційно-матеріальне забезпечення судів, покладається забезпечення останніх опублікованими перекладами повних текстів рішень ЄСПЛ.

7. Чи відповідає рівень суспільної небезпеки вчинених дій чи бездіяльності характеру застосованих обмежень прав та свобод?

8. Чи не порушено під час вчинення слідчих дій чи при підготовці до їх вчинення права та свободи особи, зокрема права на захист, якщо ці

порушення не враховані судом першої інстанції і без їх дослідження винесене рішення суду?

9. Чи не принижувалась честь і гідність особи під час проведення слідчих дій або під час підготовки до їх вчинення?

Отже, метою апеляційного перегляду М. В. Давидов, І. Я. Фойницький правильно вважали забезпечення інтересів правосуддя, можливість дати новим розглядом судом вищого рівня додаткову гарантію справедливості судового вироку, виправлення допущеної при першому розгляді помилки в оцінці фактичного матеріалу або в застосуванні судом закону [23; 376]. Українська дослідниця О. Г. Яновська підкреслила, що перевірка судового рішення в апеляційному порядку підвищує рівень його законності, обґрунтованості й об'єктивності [24, с. 132].

Оскарження судових рішень, їх перевірка вищими судовими інстанціями гарантує законність цих рішень, є засобом забезпечення та захисту прав і законних інтересів учасників судового розгляду та інших осіб, інтересів яких воно стосується. Забезпечення права на оскарження й перегляд судового рішення судом другої (апеляційної) інстанції слід розглядати як невід'ємне право особи на захист.

Висновок. Таким чином, апеляційне провадження є важливою гарантією досягнення цілей і виконання завдань кримінального судочинства, забезпечення його законності. Його мета – запобігти набранню законної сили неправосудними вироками, ухвалами і постановами, швидке виправлення допущених судом першої інстанції помилок і, цим самим, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів учасників процесу, а також сприяння поліпшенню якості роботи судів нижчого рівня та формуванню судової практики відповідно до вимог матеріального і процесуального закону.

У межах науки кримінально-процесуального права сформульовано висновок, за яким принцип свободи оскарження означає визнана державою можливість оскаржити будь-яке рішення суду в установленому законом порядку, гарантовану невід'ємним правом кожної зацікавленої особи на подання скарги до суду своїх прав, свобод та законних інтересів. При цьому справжня свобода оскарження гарантується тим, що провадження з перегляду судового рішення може початися лише з волі зацікавленої особи, вираженої у письмовій формі.

Література

1. Клепка Д.І. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час судового розслідування як окремих вид провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. Харків, 2017. 20 с.
2. Ухвала Європейського Суду з прав людини у справі «Скорик проти України» від 08.01.2008

року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.search.ligazakon.ua>.

3. Васильєв С. В. Цивільний процес: навчальний посібник. – Х.: ТОВ Одіссей, 2008. – 480 с.

4. Цихоня Д. Ю. Правовий механізм реалізації права на апеляційне оскарження / Д. Ю. Цихоня // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 51. – С. 375-383.

5. Теремецький В. І. Право особи на апеляційне оскарження вироку та процесуальний порядок його реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 18 с.

6. Кримінальний процес України: підручник для студ. юрид. спец. вищ. закладів освіти / [Ю. М. Грошевий, Т. М. Мірошніченко, Ю. В. Хоматов та ін.]; за ред. Ю. М. Грошевого та В. М. Хотинця. – Харків: Право, 2000. – 496 с.

7. Рішення КСУ у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду) від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010 // Офіційний вісник України від 17.05.2010. – 2010 р., № 34, стор. 12, стаття 1199, код акта 50928/2010.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України від 13 червня 2019 року № 4-р/2019 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-19#n66>.

9. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018 // Вісник КСУ від 2019. – 2019 р., № 1, стор. 66.

10. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

11. Бобечко Н.Р. Апеляційне та касаційне провадження у кримінальному судочинстві України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2016. 498 с.

12. Азаров В. А. Промежуточные решения суда первой инстанции при осуществлении правосудия по уголовным делам / В. А. Константинова, В. А. Азаров. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 216 с.

13. Глинська Н.В. Концептуальні засади визначення та забезпечення стандартів доброякісності кримінальних процесуальних рішень: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Н. В. Глинська; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України. – Харків, 2015. – 40 с.

14. Куйбіда Р., Сироїд О. Посібник із написання судових рішень. – К.: «Дрім Арт», 2013. – 224 с.

15. Харковець Ю. М. Інститут судових рішень в кримінальному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Європ. ун-т. Київ, 2018. 22 с.

16. Бурмагин С.В. Итоговые и промежуточные судебные решения в контексте единства и дифференциации судебных производств в уголовном процессе. Актуальные проблемы российского права. 2019;(9):97-105.

17. Ільєва Т.Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / Т. Г. Ільєва; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2014. – 20 с.

18. Чепурная И. В. Судебный контроль в досудебном уголовном производстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Российская таможенная академия. М., 2005. – 28 с.

19. Умарова М.А. Механизм судебного контроля: общетеоретическое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Юго-Западный государственный университет. – Курск, 2018. – 24 с.

20. Коваленко Є.Г., Кримінальний процес України : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. / Є.Г. Коваленко, В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 712 с.

21. Соловей Г.В., Теремецький В.І. Деякі проблемні питання перегляду судових рішень у кримінальному процесі України «Вісник Вищої ради юстиції» № 3 (15) 2013. С. 87-99.

22. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

23. Давыдов Н. В. Уголовный процесс : [лекции приватъ-доцента Московского Университета] / Давыдов Н. В. – М. : Типография В. Рихтеръ, 1907. – 170 с.

24. Яновська О. Г. Кримінально-процесуальне право України : [навч.-метод. посібник] / Яновська О. Г. – К. : КНЕУ, 2003. – 207 с.

Анотація

Кулянда М. І. Інститут оскарження в апеляційному провадженні. – Стаття.

У статті розглянуто інститут апеляційного провадження у судового контексті його значення для здійснення судового контролю. Право на апеляційний перегляд справи, передбаченого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, слід розуміти як гарантоване особі право на перегляд її справи загалом судом апеляційної інстанції, що надає право законодавцеві: передбачити можливість апеляційного оскарження будь-якого рішення, що його ухвалює суд під час розгляду справи, але не вирішує її по суті. Основною формою реалізації контрольної функції органів судової влади є перегляд судових рішень судами контролюючих інстанцій, у зв'язку із чим автор досліджує питання оскарження рішень, ухвалених суддею-слідчим, слідчим, прокурором, а таку суді першої інстанції. Стверджується, що останнє є проявом подвійної правової природи апеляційного провадження. Апеляційне провадження поєднує у собі як судово-контрольну діяльність, так і діяльність, пов'язану із розглядом і вирішенням кримінального провадження по суті. Відзначено, що значення інституту оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування полягає у тому, що, будучи дієвим засобом юридичного захисту, оскарження дозволяє швидко та ефективно

відновити порушене становище особи, яка звертається із скаргою, виправити наявні слідчі та судові помилки і попередити їх можливе допущення, а також забезпечити відповідність правозастосовної практики європейським стандартам у галузі прав людини. З огляду на сказане, зроблено висновок про те, що інститут оскарження виступає не тільки важливим інструментом захисту особистих прав учасників кримінального провадження, дотримання публічних, державних та приватних інтересів, а й гарантією ефективної роботи усієї системи кримінального судочинства.

Ключові слова: апеляційне провадження; судовий контроль; ухвали слідчого судді, оскарження дій і рішень судді-слідчого, прокурора, слідчого, оскарження рішення суду першої інстанції.

Summary

Kulyanda M. I. Institute of appeal in appeal proceedings. – Article.

The article considers the institution of appellate proceedings in the judicial context of its importance for judicial control. The right to an appellate review of a case provided for in paragraph 8 of part two of Article 129 of the Constitution of Ukraine should be understood as a guaranteed right of a person to have his case reviewed by the appellate court in general, which gives the legislator the right to time of consideration of the case, but does not resolve it on the merits. The main form of exercising the control function of the judiciary is the review of court decisions by the courts of supervisory instances, in connection with which the author examines the appeal of decisions made by a judge-investigator, investigator, prosecutor, and such a court of first instance. It is argued that the latter is a manifestation of the dual legal nature of appellate proceedings. Appeal proceedings combine both judicial control activities and activities related to the consideration and resolution of criminal proceedings on the merits. It is noted that the importance of the institution of appealing against decisions of actions or omissions during the pre-trial investigation is that, as an effective remedy, appeal allows you to quickly and effectively restore the situation of the complainant, correct existing investigative and judicial errors and prevent them. possible assumptions, as well as to ensure that law enforcement practices comply with European human rights standards. In view of the above, it is concluded that the institution of appeal is not only an important tool for protecting the personal rights of participants in criminal proceedings, compliance with public, public and private interests, but also a guarantee of effective operation of the entire criminal justice system.

Key words: appellate proceedings, judicial control, decisions of the investigating judge, appeals against the actions and decisions of the investigating judge, prosecutor, investigator, appeals against the decision of the court of first instance.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Л. Д. Романадзе

Становлення інституту примирення на території сучасної України у дорадянський період..... 3

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Г. Ю. Зубко

Розвиток інституційної спроможності держави у сфері безпеки та стійкості життєво важливої інфраструктури..... 9

В. Р. Нестор

Загальні положення про організаційні форми міського самоврядування..... 15

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

А. О. Пташинська

Законодавчі межі встановлення вимог до працівників 19

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*Н. М. Білошицька*

Генезис адміністративного закону як базису розвитку системи стратегічного планування 23

О. М. Воіко

To the discussion on the content of the category administrative process (administrative judicial procedure) 28

І. В. Геращенко

До питання класифікації договорів у сфері оподаткування 35

Н. П. Капітаненко

Правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності 38

Є. А. Кобрусєва

Актуальні питання провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання 43

К. М. Куркова

Поняття, ознаки та види гарантій адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку України 48

О. А. Мілієнко

Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування..... 52

В. Ю. Оксін

Особливості публічного адміністрування розвитку туристичного потенціалу регіонів України 57

М. О. Тимошенко

Особливості правового режиму майна закладів вищої освіти 61

В. В. Тіщенко

Правовий статус громадян як предмет адміністративної діяльності поліції..... 68

Л. М. Токмілова

Щодо визначення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства 73

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

А. Ю. Буга

Криміналістична класифікація злочинів, пов'язаних з незаконним обігом лікарських засобів 77

М. І. Кулянда

Інститут оскарження в апеляційному провадженні 84

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 2(27)

Том 2

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – Н. Кузнецова

Підписано до друку 29.03.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 20,31, ум.-друк. арк. 10,46.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0221/77.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua