

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(23)
Том 5
Частина 1

Івано-Франківськ
2018

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

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

Головний редактор:

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

Відповідальний секретар:

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

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

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

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

Є.В. Додін – д-р юрид. наук, професор

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

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

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

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

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

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

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

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

В.І. Фелик – канд. юрид. наук, доцент

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

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

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

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 22.10.2018 р. (протокол № 3)

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

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

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 343.122 (477)

О. В. Мартовицька

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ

Постановка проблеми. Україна, будучи демократично, соціальною, правовою державою, гарантує та забезпечує людині права і свободи. Одним із важливих конституційних прав людини є право на правову допомогу. Адже вказане право водночас виступає в якості гарантії недопущення порушень інших прав людини. У зв'язку з цим вважаємо актуальним питання про поняття права на правову допомогу.

Аналіз останніх досліджень. Інститут правової допомоги та права на неї неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як: О.А. Банчук, Є.Ю. Бова, Г.І. Гладун, М.С. Демкова, В.В. Заботін, В.М. Ісакова, С.С. Калинюк, М.В. Кравченко, М.І. Лахижа, В.С. Личко, М.Т. Лоджук, М.І. Рішко, М.В. Стаматіна, Н.В. Хмелевська, Ю.Т. Шрамко й інші. Разом із тим чимало питань по сьогоднішній день залишаються дискусійними. Зокрема, з урахуванням постійного оновлення вітчизняного законодавства багато наукових напрацювань про право на правову допомогу втратили свою актуальність. Тому метою представленої статті є визначення сутності та змісту права на правову допомогу.

Виклад основного матеріалу. Розкриттю змісту поняття права на правову допомогу повинне передувати з'ясування сутності та значення таких правових категорій як «право» та «права людини». Так, у теорії держави та права й досі активно ведуться дискусії з приводу розуміння поняття «право», що вчергове вказує на те, що окреслена проблема, як зазначає М. Самбор, «... є далеко не новою». Більше того, на думку науковця, звернення розуміння права, його сучасної інтерпретації обумовлено його побудовою, далекою від абсолютної абстракції, тісно пов'язаною із реаліями життя людини, суспільства, держави, моралі, що є панівною у такому соціумі [1, с. 59]. Все це вказує на те, що в юридичній літературі відсутній однозначний, єдиний підхід до розуміння права, а значить сформувалось декілька підходів до його трактування, які в наукових колах знаходять як своїх прихильників, так і противників.

На наш погляд, найбільш вдалим є змішаний підхід до визначення поняття «право», який поєднує всі вищенаведені наукові підходи. Зокрема, чимало вчених під правом розуміють систему загальнообов'язкових, санкціонованих державою норм (правил) поведінки, зумовлених природою та інтересами людини та суспільства й які покликані за допомогою заходів легального державного впливу впорядковувати (регулювати) суспільні відносини, визначаючи міру свободи, рівності та справедливості, заради досягнення рівноваги та благополуччя [2, с. 142].

При цьому, перед тим, як визначити й охарактеризувати право на правову допомогу, слід зазначити, що в теорії права загальноприйнятим є виокремлення природного та позитивного, а також соціального та юридичного права. Зокрема, як відзначає О.Ф. Скакун, позитивне право виходить від держави, виражено в писаних нормах, міститься в нормативно-правових документах, а природне право має більш глибокий, ґрунтовний, вихідний для життя людей норматив поведінки, корениться в самій природі людини. Соціальне ж право, як наголошує вчена, впливає безпосередньо із громадського життя і не залежить від держави, а юридичне – є наслідком державної діяльності, втіленням волевиявлення держави [3, с. 234–235].

Так як предметом нашого дослідження є такий правовий інститут як правова допомога, яка гарантується державою, то відповідно для нас представляє інтерес саме юридичне право. Останнє, в свою чергу, має два значення – об'єктивне та суб'єктивне. Так, під об'єктивним правом пропонують розуміти систему діючих у державі правових норм і принципів, а суб'єктивним – правові норми і принципи як певні юридично визначені можливості (свободи) суб'єкта права задовольняти власний інтерес [3, с. 235]. З вищенаведеного помітно, що по відношенню до права на правову допомогу варто вести мову про його розуміння як суб'єктивного права. Це пояснюється тим, що досліджуване право, насамперед, покликане за-

безпечувати права і свободи людини, тим самим задовольняючи її інтереси.

Право як сукупність правових норм регулює порядок у суспільстві, державі шляхом упорядкування суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя. Проте для кожної людини як учасника таких суспільних відносин важливу роль відіграють закріплені правовими приписами можливості реалізувати свої потреби та інтереси з метою особистісного становлення та розвитку. Адже, як цілком вірно зазначає І.С. Загоруй, права людини визнаються універсальною формою взаємовідносин між людиною, суспільством і сучасною державою. Саме з допомогою прав людини визначаються межі соціальних можливостей людини та встановлюється інституціональний і соціально-правовий механізм їх реалізації [4, с. 67]. Не дарма О. Скрипнюк наголошує на тому, що «права і свободи людини складають основи самого суспільства й держави, її конституційного ладу» [5, с. 204–205].

Якщо ж вести мову про право на правову допомогу, то варто зазначити, що воно входить до системи основних прав людини і громадянина, які представляють собою правові можливості (міру свободи) особи, здатні забезпечити її розвиток у конкретно-історичних умовах, що закріплені як міжнародні стандарти, загальні і рівні для всіх людей і гарантовані законами держави як невідчужувані [3, с. 209]. Іншими словами, права людини, в тому числі й право на правову допомогу, є охоронюваною, забезпечуваною державою природною можливістю щось робити, здійснювати, мати гідні умови життя, бути гарантованим від насильства тощо [6, с. 628]. Виходячи з наведеного, можна дійти висновку, що праву на правову допомогу притаманні ознаки, характерні для основних прав людини. Зокрема:

- має соціальний характер, оскільки залежить від характеру і рівня соціально-економічного розвитку суспільства та визначається сукупністю таких соціальних факторів, як інтерес людини, мораль суспільства та ступінь досягнутої свободи даного суспільства і відповідність їй засобів, використовуваних державою для захисту прав людини;
- має правовий характер, оскільки є своєрідним правовим благом, яке існує у певних межах як міра свободи особи;
- зумовлене біосоціальною сутністю людини, не обмежене територією держави і національністю людини;
- має невідчужуваний характер, оскільки не можуть бути свавільно «забрані» владою;
- спрямоване на задоволення основних потреб, без яких людина неспроможна нормально існувати і розвиватися;
- повинне бути загальним і рівним для всіх людей;

– гарантується законами держави і міжнародно-правовими актами [3, с. 209–210].

У сучасній правовій енциклопедії права і свободи людини розглядаються в нерозривному зв'язку як визнані міжнародним співтовариством особисті цінності людини у її відносинах з іншими людьми та державою [7, с. 259]. Окремо варто відзначити, що прийнято розрізняти права людини і права громадянина. У першому випадку йдеться про права, пов'язані з самою людською істотою, її існуванням та розвитком, а щодо прав громадянина, то вони пов'язані із сферою відносин людини з суспільством, державою, їх інституціями [7, с. 259].

Виходячи з вищенаведеного, варто відзначити, що права людини за своєю суттю є правовою категорією, яка передбачає можливості гідного існування та розвитку особи в суспільстві, державі. При цьому, щоб указані права не носили декларативний характер, у державі повинен існувати механізм їх забезпечення, тобто механізм (гарантії) їх реалізації, охорони та захисту [3, с. 224–225].

Детальніше зупинимось на питанні про поняття, зміст і значення права на правову допомогу з урахуванням визначеного раніше розуміння права та прав людини.

Передусім, зазначимо, що право на правову допомогу є конституційним, оскільки закріплене й проголошене в ст. 59 Основного Закону України [8]. Проте Ю.Т. Шрамко слушно підмічає, що до набуття чинності Конституцією України 1996 року право на правову допомогу не було визначено як конституційне право людини в Україні, хоча сам інститут правової допомоги функціонував ще з радянських часів. Попередня Конституція містила приписи про подання юридичної допомоги громадянам і організаціям у главі «Суд і арбітраж», і стосувалася визначення інституту адвокатури, а не конституційного права людини на правову допомогу. Переосмислення інституту правової допомоги з позицій права людини в Україні почалося ще до прийняття нової Конституції України і відображало тенденцію конституювання права на правову допомогу в конституціях пострадянських країн, що враховувало відповідні міжнародно-правові акти [9, с. 8].

В.Д. Шаповал, проаналізувавши наукові джерела дослідження права громадян на правову допомогу в Україні, встановив, що питання щодо права громадян на правову допомогу і його забезпечення в Україні ще недостатньо вивчене. Залишилися практично без аналізу саме поняття і зміст цього права, його юридична природа і місце в системі інших прав і свобод. До того ж аналіз права громадян на правову допомогу необхідно на сьогодні провести на сучасному рівні, за аналізом новітнього українського законодавства, що прийнято в останні роки [10, с. 115]. За останні

п'ять років ситуація жодним чином не змінилася, а проблема інституту правової допомоги й досі залишається не врегульованою.

У сучасній правовій енциклопедії право на правову допомогу визначають як можливість одержання правової допомоги в передбачених Конституцією України і законами формах [7, с. 281]. В юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка під правом на правову допомогу пропонують розуміти одне з основних конституційних прав громадян, яке покликане забезпечити правовий захист прав людини в судовому та інших процесах [11, с. 24]. Тобто сутність права на правову допомогу фактично зводиться до визнання конституційно гарантованої можливості використання правової допомоги для забезпечення прав і свобод людини.

В.М. Ісакова, досліджуючи поняття, особливості та гарантії права на правову допомогу, під останнім запропонувала розуміти систему правових можливостей, що полягає в отриманні допомоги в реалізації прав, законних інтересів та обов'язків, яка може надаватися у формі консультацій з юридичних питань, роз'яснення норм права, представництва інтересів в суді та в інших органах публічної влади, складання документів правового характеру та ін. [12, с. 7–8]. Вчена в цілому дотримується загальноприйнятого підходу до трактування права на правову допомогу, тільки при цьому деталізує в чому саме полягає правова допомога, наводячи перелік правових послуг, які надаються в рамках її надання.

Право на правову допомогу не зводиться до права на допомогу адвоката в кримінальному процесі і навіть до правової допомоги в судовому процесі, а є більш широким за своїм змістом. Більше того, Ю.Т. Шрамко наголошує, що право на правову допомогу є особливим правом, що забезпечує кожній людині відповідні можливості в реалізації свого правового статусу у правовому процесі (в широкому його розумінні). За своєю природою право на правову допомогу – це конституційне право людини на отримання гарантованого державою кваліфікованого правового сприяння, у тому числі безоплатного, в реалізації нею, як учасником правового процесу, свого юридичного статусу [9, с. 8, 13].

Т.В. Омельченко, досліджуючи зміст конституційного права на правову допомогу в кримінальному судочинстві, вказує, що таке право є гарантованою Конституцією і іншими законами України можливістю особи одержати кваліфіковану допомогу, пов'язану із практичним застосуванням законодавства для відстоювання її суб'єктивних прав та інтересів [13, с. 40]. О.І. Коровайко доповнює наведене визначення, зазначаючи, що право на правову допомогу – це передбачена Конституцією та законами України особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, мож-

ливість отримати завдяки діяльності спеціально уповноважених суб'єктів гарантовану державою допомогу правового характеру в реалізації прав, свобод і законних інтересів таких осіб, ефективного їх захисті, а також відновленні в разі порушення [14, с. 107].

Також трактування права на правову допомогу можна зустріти й у рішенні Конституційного Суду України від 30.09.2009 № 23–рп/2009 у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) право на правову допомогу визначається як гарантована державою можливість кожної особи отримати таку допомогу в обсязі та формах, визначених нею, незалежно від характеру правовідносин особи з іншими суб'єктами права [15]. При цьому в наведеному Конституційним Судом України трактуванні права на правову допомогу вдало відзначається така його властивість як «гарантована державою можливість» [14, с. 105]. Тобто викладене вкотре підкреслює орієнтованість досліджуваного права на людину й її інтереси. Саме тому вчергове наголошуємо, що визначення поняття права на правову допомогу потрібно здійснювати, виходячи зі суб'єктивного значення права.

Право на правову допомогу в юридичній літературі насамперед прийнято розглядати як невідчужуване право особистості, тобто мова йде про його сприйняття в суб'єктивному розумінні [12, с. 42–43]. Вказане право відображає невід'ємну та невідчужувану можливість отримувати в установленому законом порядку професійну допомогу з питань правового характеру [12, с. 42–43]. Зокрема, О.І. Коровайко пропонує під суб'єктивним правом на правову допомогу розуміти закріплену у праві міру можливої її поведінки з отримання такої допомоги [14, с. 107]. Право на правову допомогу також прийнято розглядати як засіб забезпечення права на справедливий судовий розгляд і доступність правосуддя. Вказане розуміння права на правову допомогу наочно зображує саме практичний аспект вказаного права, який полягає у безпосередній реалізації верховенства права [16, с. 279; 12, с. 46]. У такий спосіб можна стверджувати, що природа права на правову допомогу не є однозначною, вона включає в себе декілька сторін (аспектів).

Так, право на правову допомогу традиційно відносять до прав першого покоління. Водночас воно перебуває у нерозривному зв'язку з правами другого покоління. Більше того, право на правову допомогу за своєю суттю є багатокomпонентною категорією. Зокрема, одна із його складових – право на безоплатну правову допомогу – за своїм характером, на думку В.М. Ісакової, нагадує соціальні й економічні права другого покоління. Про це, як за-

уважає вчена, свідчить можливість особи претендувати на справедливий розподіл соціальних ресурсів для задоволення власної фундаментальної потреби у правовій допомозі, а також переважно позитивний характер зобов'язань держави щодо цього права (зокрема, держава має взяти на себе зобов'язання із створення гарантій забезпечення права на безоплатну правову допомогу) [12, с. 8]. С.С. Калинюк, на відміну від вищезазначеної позиції, доводить, що юридична природа права на отримання правової допомоги походить із «другого покоління» прав і свобод людини і громадянина, закріпленого в дусі позитивістської доктрини прав і свобод. Це право не є природним правом людини, а є позитивним правом, яке закріплено Конституцією України подібно до того, як й інші основні права і свободи людини і громадянина. На його думку, за класифікацією основних прав і свобод право на отримання правової допомоги слід віднести до юридичних прав-гарантій людини та громадянина [17, с. 8].

Окремо варто відмітити, що праву на правову допомогу притаманна подвійна природа. Це виражається в тому, що право на правову допомогу, з одного боку, розкривається як одне із прав людини, що охоплює систему певних фундаментальних правових можливостей, а з іншого – виступає як важлива гарантія реалізації інших прав людини, зокрема, права на ефективний судовий захист [12, с. 9]. На дуалістичну правову природу конституційного права людини на професійну правничу допомогу вказують й А.В. Джуська [18, с. 14] та С.Д. Шаталюк [19, с. 158]. Зокрема, останній підкреслює, що «право на отримання правової допомоги є основою для реалізації права на доступ до правосуддя, а стосовно права на справедливий судовий розгляд право на юридичну допомогу – гарантія» [19, с. 158].

Висновки. Отже, виходячи з вищезазначеного та враховуючи дуалістичну природу права на правову допомогу, пропонуємо під останнім розуміти конституційно закріплену можливість користуватися наданими уповноваженими суб'єктами правовими послугами з метою забезпечення гарантованих державою прав і свобод людини.

Література

1. Самбор М. Право як поняття та підходи до його розуміння. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. № 87. С. 59–63.
2. Борисов Г.А. Теория государства и права: учебник. Белгород: Изд-во БелГУ, 2007. 292 с.
3. Скаун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
4. Загоруй І.С. Поняття «права людини»: теоретико-правові підходи до розуміння прав людини. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. № 2. С. 66–82.

5. Скрипнюк О. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку й удосконалення в контексті конституційної модернізації. *Щорічник українського права*. 2013. № 5. С. 202–212.

6. Барихин А.Б. Большая юридическая энциклопедия. М.: Книжный мир, 2010. 960 с.

7. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 408 с.

8. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

9. Шрамко Ю.Т. Конституційне право на правову допомогу в Україні: актуальні питання законодавчого регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2016. 18 с.

10. Шаповал В.Д. Наукові джерела дослідження права громадян на правову допомогу в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. №3. С. 113–116.

11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.

12. Ісакова В.М. Право на правову допомогу: поняття, особливості, гарантії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2013. 207 с.

13. Омельченко Т.В. Конституційне право на правову допомогу і його реалізація на досудових стадіях кримінального процесу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Харків, 2004. 216 с.

14. Коровайко О.І. Щодо змісту понять «правова допомога» та «право на правову допомогу» в кримінальному процесі України в контексті міжнародних стандартів прав людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 77. С. 102–109.

15. У справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу): рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 № 23-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 79. Стор. 62. Стаття 2694. Код акта 48122/2009.

16. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд-во МНИМП, 1998. 600 с.

17. Калинюк С.С. Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Ужгород, 2015. 14 с.

18. Джуська А.В. Конституційне право людини на професійну правничу допомогу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2018. 20 с.

19. Шаталюк С.Д. Моделі і досвід інших держав в забезпеченні права громадян права на безоплатну правову допомогу. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія*. 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 156–159.

Анотація

Мартовицька О. В. Поняття права на правову допомогу. – Стаття.

У статті наголошено на необхідності з'ясування сутності та змісту права на правову допомогу як у науковій юридичній літературі, так і національному законодавстві з метою визначити теоретичні та прикладні проблеми інституту професійної правничої

допомоги в кримінальному процесі України. З'ясовано, що розкриттю змісту поняття права на правову допомогу повинне передувати з'ясування сутності та значення таких правових категорій як «право» та «права людини». Зазначено, що в юридичній літературі відсутній однозначний, єдиний підхід до розуміння права, а значить сформувався декілька підходів до його трактування, які в наукових колах знаходять як своїх прихильників, так і противників. Акцентовано увагу на тому, що по відношенню до права на правову допомогу варто вести мову про його розуміння як суб'єктивного права. Це пояснюється тим, що досліджуване право, насамперед, покликане забезпечувати права і свободи людини, тим самим задовольняючи її інтереси. Проаналізовано наукові підходи до трактування права на правову допомогу. Встановлено, що право на правову допомогу входить до системи основних прав людини і громадянина, які представляють собою правові можливості (міру свободи) особи, здатні забезпечити її розвиток у конкретно-історичних умовах, що закріплені як міжнародні стандарти, загальні і рівні для всіх людей і гарантовані законами держави як невідчужувані. Виокремлено основні риси права на правову допомогу. Запропоновано під правом на правову допомогу розуміти конституційно закріплену можливість користуватися наданими уповноваженими суб'єктами правовими послугами з метою забезпечення гарантованих державою прав і свобод людини.

Ключові слова: право, право людини, правова допомога, право на правову допомогу, поняття, свобода.

Аннотация

Мартовицкая Е. В. Понятие права на правовую помощь. – Статья.

В статье отмечена необходимость выяснения сущности и содержания права на правовую помощь как в научной юридической литературе, так и национальном законодательстве с целью определить теоретические и прикладные проблемы института профессиональной юридической помощи в уголовном процессе Украины. Выяснено, что к раскрытию содержания понятия права на правовую помощь должно предшествовать выяснение сущности и значения таких правовых категорий как «право» и «права человека». Отмечено, что в юридической литературе отсутствует однозначный, единый подход к пониманию права, а значит сформировалось несколько подходов к его трактовке, которые в научных кругах находят как своих сторонников, так и противников. Акцентируется внимание на том, что по отношению к праву на правовую помощь стоит говорить о том, что его можно трактовать как субъективное право. Это объясняется тем, что исследуемое право, прежде всего, призвано обеспечивать права и свободы человека, тем самым удовлетворяя ее инте-

ресы. Проанализированы научные подходы к трактовке права на правовую помощь. Установлено, что право на правовую помощь входит в систему основных прав человека и гражданина, которые представляют собой правовые возможности (степень свободы) лица, способные обеспечить ее развитие в конкретно-исторических условиях, которые закреплены как международные стандарты, общие и равные для всех людей и гарантированные законами государства как неотчуждаемые. Выделены основные черты права на правовую помощь. Предложено под правом на правовую помощь понимать конституционно закрепленную возможность пользоваться предоставленными уполномоченными субъектами правовыми услугами с целью обеспечения гарантированных государством прав и свобод человека.

Ключевые слова: право, права человека, правовая помощь, право на правовую помощь, понятие, свобода.

Summary

Martovytska O. V. The concept of the right to legal aid. – Article.

In the article, it has been emphasized the need to clarify the essence and content of the right to legal aid in both the scientific legal literature and national legislation in order to identify theoretical and applied problems of the institute of professional legal assistance in the criminal process of Ukraine. It has been found that the disclosure of the meaning of the concept of the right to legal aid should be preceded by clarification of the essence and meaning of such legal categories as "right" and "human rights". It has been noted that in the legal literature there is no unambiguous, unified approach to understanding the law, which means that several approaches to its interpretation have been formed, which find both their supporters and opponents in scientific circles. Emphasis has been placed on the fact that the right to legal aid should be understood as a subjective right. This is due to the fact that the studied law, above all, is designed to ensure human rights and freedoms, thereby satisfying its interests. Scientific approaches to the interpretation of the right to legal aid have been analyzed. It has been established that the right to legal aid is part of the system of fundamental human and civil rights, which represent the legal possibilities (measure of freedom) of a person capable of ensuring its development in specific historical conditions, enshrined as international standards, common and equal for all people and guaranteed by the laws of the state as inalienable. The main features of the right to legal aid have been highlighted. It has been proposed that the right to legal aid be understood as a constitutionally enshrined opportunity to use legal services provided by authorized entities in order to ensure state-guaranteed human rights and freedoms.

Key words: law, human rights, legal aid, the right to legal aid, concepts, freedom.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А. А. Астаф'єв

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Соціологічні опитування Харківського інституту соціальних досліджень вказують на те, що Національній поліції нині довіряє не більше 30 відсотків українців. При чому у Донецькій і Луганській областях довіра до правоохоронців більша і складає 40–45 відсотків. За даними Центру Разумкова, у 2017 році негативний баланс довіри/недовіри поліції склав мінус 46 відсотків, а патрульний поліції – мінус 19 відсотків. У порівнянні з 2016 роком найбільше погіршення балансу спостерігалось у патрульної поліції (негативний баланс зріс на 24 відсотки) [1]. Таке становище обумовлено багатьма факторами, разом з тим підвищення рівня довіри до поліції залежить, насамперед, в підвищенні ефективності її роботи, яка досягається, у тому числі, й шляхом неухильного додержання поліцейськими службової дисципліни.

Стан дослідження. Окремі проблемні проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України у своїх наукових працях розглядали: А. Сахно, В. Венедиктов, М. Каменєв, С. Ілясов, П. Неверов, Д. Полівчук, Д. Гавриленко, М. Гурковський, С. Єсімов, М. Каменєв, Н. Вапнярчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, невизначеним залишається проблема ролі та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Саме тому **метою статті є:** визначити роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Порядком проведення службових розслідувань у Національній поліції встановлено, що службове розслідування має досягнути таких результатів, як встановлення [2]: наявності чи відсутності складу дисциплінарного проступку в діянні (дії чи бездіяльності) поліцейського, з приводу якого (якої) було призначено службове розслідування; наявності чи

відсутності порушень положень законів України чи інших нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів або посадових інструкцій; ступінь вини кожної з осіб, що вчинили дисциплінарний проступок; обставини, що пом'якшують або обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського чи знімають безпідставні звинувачення з нього; відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень; вид і розмір заподіяної шкоди; причини та умови, що призвели до вчинення дисциплінарного проступку [2].

Безсумнівним є той факт, що проведення службового розслідування безпосередньо пов'язане з забезпеченням додержання службової дисципліни. До шляхів покращення службової дисципліни в органах внутрішніх справ, на думку А. Сахно, слід віднести такі: підвищення якості професійного відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ; своєчасне доведення до відома працівників органів внутрішніх справ офіційної інформації про порушників службової дисципліни й законності та вжиті стосовно них заходи; матеріальне та моральне стимулювання працівників органів внутрішніх справ, які протягом року не притягувались до дисциплінарної відповідальності [3, с.14]. Отже, службове розслідування в органах Національної поліції виступає в ролі елементу механізму стимулювання додержання службової дисципліни.

В. Венедиктов визначає службову дисципліну як встановлену в державних органах для окремої категорії працівників дисципліну праці, яка полягає в дотриманні загальних і спеціальних обов'язків, прав, а також заборон та обмежень, установлених Конституцією й законодавством України, статутами, положеннями, нормативними актами міністерств і відомств, наказами керівників, що видаються в межах їхніх повно-

важень [4, с. 287]. Таке визначення практично повністю відповідає нормативно-правовому закріпленню цього поняття.

Згідно положень статті 1 Дисциплінарного статуту Національної поліції службова дисципліна – дотримання поліцейським Конституції і законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів Національної поліції України, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Присяги поліцейського, наказів керівників. Службова дисципліна ґрунтується на створенні необхідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого і гідного виконання обов'язків поліцейського, повазі до честі і гідності поліцейського, вихованні сумлінного ставлення до виконання обов'язків поліцейського шляхом зваженого застосування методів переконання, заохочення та примусу [5].

Важливим засобом підтримання службової дисципліни поліцейських, фактором, що сприяє встановленню причетності конкретного поліцейського до вчинення дисциплінарного проступку під час проведення службового розслідування, а також фактором психологічного характеру, що сприяє попередження порушенню службової дисципліни є належна ідентифікація поліцейських. Як зазначає М. Каменєв, навіть після прийняття Закону України «Про Національну поліцію», який містить окремі положення щодо ідентифікації всіх поліцейських (за винятком тих, які виконують завдання в режимі секретності), виникли проблеми на практиці через те, що відповідні положення закону були недосконалі та не деталізовані. Автор наголошує, що за час, який пройшов з моменту набрання чинності вищезазначеного закону, були виявлені такі проблеми: 1. Номери на жетонах не читабельні, особливо в темну пору доби. 2. Законом не визначене місце закріплення жетона. Непоодинокими є випадки, коли жетони кріпляться на поясі. 3. Поліцейські під час охорони громадського порядку на мирних зібраннях не мають жетонів та номерів на засобах індивідуального захисту. 4. Знаючи номер жетона поліцейського, майже неможливо дізнатись, кому належить відповідний номер через небажання Національної поліції України надавати цю інформацію, хоча доступ до неї не обмежений законом [6, с. 37-38].

Додержання службової дисципліни складає основу діяльності всіх державних службовців, зокрема таких її особливих представників, як поліцейських. Так, С. Ілясов та П. Неверов у своєму дослідженні підкреслювали посилену увагу до дисципліни у сфері діяльності органів внутрішніх справ, обумовлену специфікою відомства. До того ж автори зазначали, що державно-правовий ха-

рактер дисципліни в органах внутрішніх справ полягає в тому, що вона забезпечується високою вимогливістю начальників і командирів усіх ступенів і рангів до підлеглих, підтриманням суворого статутного порядку в органах, підрозділах та установах, умілим поєднанням і належним застосуванням заходів переконання, виховання та дисциплінарного примусу [7, с. 37-38]. Службова дисципліна, на думку В. Щербини, є спеціальним видом дисципліни праці, а діяльність співробітників органів внутрішніх справ України як спеціальних суб'єктів трудового права передбачає чітке погодження їхньої поведінки з юридичними нормами, що регулюють процес їхньої праці, їхню організованість та дисципліну [8, с. 8].

Таким чином, проведення службового розслідування як засіб стимулювання службової дисципліни – це сукупність дисциплінарно-процесуальних правових засобів забезпечення неухильного дотримання поліцейськими встановлених нормативно-правовими актами обов'язків, шляхом дослідження кола обставин, пов'язаних з перевіркою інформації про дисциплінарний проступок поліцейського.

Д. Полівчук в своєму дослідженні, присвяченому дисциплінарному провадженню, виділяє такі його принципи: принципи верховенства права, законності, презумпції невинуватості, об'єктивної істини, охорони інтересів держави і особистості, рівності усіх учасників дисциплінарного провадження перед законом, економічності дисциплінарного провадження, гласності, поваги до особистості, доцільності, самостійності прийняття рішення, забезпечення права на захист [9, с. 12-13]. М. Гурковський та С. Єсімов при дослідженні правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції виділяли такі принципи: принцип доцільності, що полягає в тому, що будь-який стимул (позитивний або негативний) повинен спонукати до поведінки, спрямованої на досягнення чітко встановлених цілей; принцип відчутності (значущості) правового стимулу для поліцейського; принцип оперативності, який означає, що між виникненням підстави для стимулювання та застосування стимулу повинен пройти невеликий період; принцип індивідуалізації, що проявляється в урахуванні індивідуальних особливостей адресатів стимулювання; принцип справедливості; принцип диференціації, що знаходить прояв у правовому закріпленні різноманітних стимулів для забезпечення прийняття різних варіантів управлінських рішень; принцип гласності, що означає доступність для адресатів інформації як про чинну систему правового стимулювання, так і про практику застосування правових стимулів; принцип ефективного поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів; принцип визначеності передбачає наявність чітких відпо-

відей на питання: хто, за яку поведінку, в якому розмірі і в якому порядку повинен бути або може бути заохочений або покараний [10, с.130-136].

Ці принципи певним чином відображені в правовому регулюванні проведення службового розслідування. Наприклад, принцип доцільності проявляється у тому, що проведення службового розслідування як негативний стимул, що відбувається на очах інших поліцейських, спонукатиме їх до недопущення порушень службової дисципліни. Принцип відчутності (значущості) знаходить свій прояв і в тому, що під час проведення службового розслідування поліцейський може бути відсторонений від виконання службових обов'язків (посади) у разі, якщо обставини виявленого дисциплінарного проступку унеможливають виконання посадових (функціональних) обов'язків ним або іншим поліцейським, а також якщо виконання поліцейським посадових (функціональних) обов'язків перешкоджає встановленню обставин виявленого дисциплінарного проступку. Принцип оперативності проявляється у строках проведення службового розслідування. Службове розслідування проводиться та має бути завершено не пізніше одного місяця з дня його призначення керівником. При продовженні його строку загальний строк проведення службового розслідування не може перевищувати 60 календарних днів. Принцип індивідуалізації проявляється в тому, що службове розслідування серед іншого має встановити такі індивідуалізуючі особу правопорушника обставини як: ступінь вини кожної з осіб, що вчинили дисциплінарний проступок; обставини, що пом'якшують або обтяжують ступінь і характер відповідальності поліцейського чи знімають безпідставні звинувачення з нього; відомості, що характеризують поліцейського, а також дані про наявність або відсутність у нього дисциплінарних стягнень. Принцип справедливості проявляється зокрема й у тому, що службове розслідування проводиться на засадах неупередженості та рівності всіх поліцейських перед законом незалежно від займаної посади, спеціального звання, наявних у них державних нагород та заслуг перед державою. Принцип диференціації полягає в тому, що в результаті проведення службового розслідування встановлюються ті обставини, які дозволяють зробити диференційований підхід до обрання керівником адекватного дисциплінарного проступку дисциплінарного стягнення. Означений результат службового розслідування розкриває й принцип ефективного поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів. Принцип визначеності також може бути реалізований лише в разі проведення службового розслідування та встановлення всіх обставин вчинення поліцейським дисциплінарного проступку, встановлення причин і умов

його вчинення, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди. Принцип гласності проявляється як у можливості участі у дисциплінарній комісії представників громадськості, так і в установленні можливості проведення відкритого засідання дисциплінарної комісії за рішенням уповноваженого керівника, яке полягає в гласному та відкритому дослідженні обставин, які стали підставою для призначення службового розслідування, за участю поліцейського, стосовно якого проводиться службове розслідування, та інших заінтересованих осіб. Зокрема, у формі відкритого засідання розгляд справи може проводитися за відомостями про порушення поліцейським конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Отже проведення службового розслідування можна розглядати і як адміністративно-процесуальний засіб втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції, а саме стимулювання дотримання поліцейськими службової дисципліни. Разом з цим слід підкреслити недостатній рівень реалізації цих принципів в правовому забезпеченні службових розслідувань в Національній поліції.

Діяльність поліцейських як суб'єктів здійснення державної служби особливого характеру передбачає чітке узгодження їх поведінки з правовими нормами, що регламентують їх службову дисципліну. Дисципліна є обов'язковою умовою високої ефективності цього різновиду державної служби. Зміцнення рівня службової дисципліни в середовищі Національної поліції має першочергове значення для створення сприятливих умов функціонування державної влади. Невиконання чи неналежне виконання поліцейськими вимог службової дисципліни не тільки дискредитують Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, що служить суспільству, створює умови для корупції та зловживань, ставить під загрозу охорону прав і свобод громадян, а також підриває загалом підвалини державного ладу.

Службове розслідування в об'єктивному розумінні як певний процесуально-правовий інститут відіграє значну роль як в сфері трудового права, так і сфері адміністративного права, має вагоме значення у профілактиці правопорушень. Службове розслідування виступає в ролі складового елементу процесуально-правового механізму забезпечення дотримання службової дисципліни поліцейськими, спрямоване на припинення та недопущення вчинення дисциплінарних проступків.

Висновок. У підсумку слід зазначити, що роль службового розслідування в органах Національної поліції України можна розглядати в соціальному та юридичному значенні, залежно від напрямків та способів його впливу на суспільні відносини.

Соціальна роль полягає тому, що проведення службового розслідування формує негативне ставлення до правопорушників поліцейської професійної дисципліни з боку інших поліцейських (внутрішній соціальний аспект); демонструє суспільству реакцію керівництва поліції на дисциплінарні проступки підлеглих як на недопустиму поведінку, що не визнається керівництвом поліції як норма (публічний соціальний аспект), що сприяє формуванню довіри до поліції як до органу державної виконавчої влади попри можливі дисциплінарні правопорушення окремих її представників. Юридична роль вочевидь полягає: по-перше, у перевірці достовірності інформації про дисциплінарний проступок, тобто в установленні наявності чи відсутності факту дисциплінарного проступку конкретного поліцейського. По-друге, після підтвердження самого факту наявності дисциплінарного проступку, встановлення всіх обставин його вчинення: причин і умов, вини, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, а також розміру заподіяної шкоди. По-третє, аналіз отриманої в процесі здійснення службового розслідування інформації та підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків. По-четверте, обов'язкове повне та своєчасне інформування керівника, що призначив службове розслідування про всі обставини, що були виявлені в процесі його проведення. Слід зазначити, що службове розслідування не передбачає накладення на винного поліцейського дисциплінарного стягнення, дисциплінарні комісії покликані лише створити передумови його застосування відповідним керівником. Разом з тим відсутність адекватного покарання у вигляді дисциплінарного стягнення для поліцейського, що за результатами службового розслідування виявиться винним у вчиненні дисциплінарного проступку, повністю знівелює службове розслідування. Таким чином, невідворотність службового стягнення за вчинення поліцейським дисциплінарного проступку має стати основним принципом дисциплінарного провадження, елементом якого є службове розслідування.

Література

1. Ржеутська Л. Три роки Нацполіції України: довіра падає, реальних змін немає. <https://p.dw.com/p/30pVP>.
2. Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 26.01.2016 № 50. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 22, ст. 861.
3. Сахно А. Забезпечення законності і дисципліни в діяльності підрозділів державної автомобільної інспекції МВС України : автореф дис. канд. юрид. наук.

12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право. Донецьк. 2012. 20 с.

4. Венедиктов В.С. Трудове право України : підручник. Київ: Істина, 2008. 384 с.

5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України/Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19/conv>.

6. Каменев М. Системні проблеми, що перешкоджають ефективній діяльності поліції. *Права людини в діяльності української поліції – 2017*. Аналітичний звіт / За заг. ред. Крапивіна Є. О. К. : Софія-А, 2018. 208 с.

7. Ильясов С.Г. Дисциплинарная ответственность работников органов внутренних дел: учеб. пособ. / Учебно-методический кабинет МВС. Москва: 1974. 42 с.

8. Щербина В. І. Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Харків, 1998. 22 с.

9. Полівчук Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Харків 2011. 19 с.

10. Гурковский М.П., Єсімов С.С. Принципи правового стимулювання службової діяльності в Національній поліції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 3. 2018. С. 129-139.

Анотація

Астаф'єв А. А. Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, обґрунтовано, що проведення службового розслідування можна розглядати як адміністративно-процесуальний засіб втілення принципів правового стимулювання службової діяльності поліції, а саме стимулювання дотримання поліцейськими службової дисципліни. Зазначено, що роль службового розслідування в органах Національної поліції України можна розглядати в соціальному та юридичному значенні, залежно від напрямків та способів його впливу на суспільні відносини.

Ключові слова: службове розслідування, дисциплінарне провадження, дисциплінарна відповідальність, Національна поліція України.

Аннотация

Астафьев А. А. Роль и значение проведения служебного расследования в органах Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, обосновано, что проведение служебного расследования можно рассматривать как административно-процессуальное средство воплощения принципов правового стимулирования служебной деятельности полиции, а именно стимулирование соблюдения полицейскими служебной дисциплины. Отмечено, что роль служебного расследования в органах Национальной полиции Украины можно рассматривать в социальном и юридическом смысле, в зависимости от направлений и способов его воздействия на общественные отношения.

Ключевые слова: служебное расследование, дисциплинарное производство, дисциплинарная ответственность, Национальная полиция Украина.

Summary

Astafiev A. A. The role and importance of conducting a police investigation in the bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, it is substantiated that conducting a service investigation can be considered as an administrative and procedural means of implementing the principles of legal

stimulation of police service, namely stimulation of observance of police service discipline. It is stated that the role of official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine can be considered in social and legal sense, depending on the directions and ways of its influence on public relations.

Key words: official investigation, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, National Police of Ukraine.

УДК 342.9

Є. В. Бережна
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ АДВОКАТА В СИСТЕМІ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Постановка проблеми. Інститут адміністративної юстиції в Україні все ще перебуває в стані еволюції, як загалом весь сектор судової влади. Найбільш активні зрушення в даній сфері зроблено в останні роки, після Революції гідності, коли в Україні розпочалось проведення судової реформи. В рамках її реалізації змінились деякі аспекти практичного здійснення адміністративного судочинства, зокрема, трансформації відчув юридичний статус адвокатури. На сьогоднішній день адвокат займає особливе, відповідно до окремих моментів, місце серед загального масиву учасників адміністративного процесу, питання чого потребує ґрунтовного наукового розроблення та комплексного аналізу.

Стан дослідження проблеми. В рамках дослідження використано досвід науковців, які аналізували в межах своїх робіт питання складу учасників адміністративного процесу, а також особливості взаємодії останніх між собою. Зокрема, звертається увага на праці: О.В. Кузьменко, С.В. Слінько, О.Д. Коломєєць, І.В. Топора, О.В. Бачуна, Є.В. Васьковського, М.М. Полянського, М.Ю. Барщевського, Р.А. Чайки, Н.О. Обловацького та ряду інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі точиться жвава дискусія стосовно місця адвоката в системі учасників адміністративного процесу.

Метою статті є: встановити місце адвоката в системі учасників адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що адвокатура є специфічним інститутом в усій системі судової гілки влади. Тому на наше переконання, щоб зрозуміти якою саме роллю адвокат наділений у межах адміністративного процесу безпосередньо, варто охарактеризувати всіх його учасників та виділити поняття їх правового статусу.

На наш погляд, учасників адміністративного процесу варто розглядати, як систему уповноважених адміністративно процесуальним законодавством суб'єктів, яких наділено процесуальними правами та обов'язками, котрі вони реалізують вступаючи у адміністративні процесуальні правовідносини. Подібне широке визначення дає можливість побачити всіх без виключення осіб та уповноважені органи та організації, які приймають безпосередню участь у здійсненні адміністратив-

ного процесу, мають у цій площині власний інтерес, а також встановити місце серед них адвокатів.

Щоб визначити, хто входить у систему учасників адміністративного процесу, важливо звернути увагу на положення КАС та інших законодавчих актів, де статус цих учасників закріплено. Так, першим та одним з головних учасників безперечно є адміністративний суд. Кожен адміністративний суд входить до єдиної системи судоустрою нашої держави, функціонування якої гарантується Конституцією та іншими законодавчими актами. В системі судоустрою адміністративні суди є спеціалізованими органами, які відповідно до визначеної законодавством компетенції розглядають та вирішують адміністративні справи [1]. Відповідно до статті 19 КАС юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно правових спорах. Варто зауважити, що публічно-правовим спір визначається у тому разі, якщо: 1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 2) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; 3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1].

До інших учасників відносяться суб'єкти, процесуальна діяльність яких обмежується конкретною справою, тобто, це учасники адміністративної справи, до яких відносяться сторони та треті особи. Так, сторонами є: по-перше, позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду; по-друге, відповідач – суб'єкт владних повноважень, тобто, орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі за-

конодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, а у визначених законодавством випадках інші особи, до яких звернена вимога позивача [1]. Треті особи – це самостійні суб'єкти, які можуть заявляти або не заявляти вимоги до предмету спору, але вирішення справи впливає на їх права та законні інтереси [1].

У положеннях КАС зазначається, що учасники мають рівні процесуальні права та обов'язки. Вони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [1].

Варто відмітити, що склад учасників адміністративного процесу не обмежується позивачем, відповідачем, третіми особами та судом. Важливе значення у адміністративних процесуальних правовідносинах також відіграють особи, які в положення КАС визначаються, як «інші учасники судового процесу». Стаття 61 відносить до складу останніх помічників судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідків, експертів, експертів з питань права, перекладачів, спеціалістів [1].

Переходячи до розгляду безпосередньо адвокатів, як учасників адміністративного процесу, необхідно зауважити, що дані суб'єкти в своїй сукупності характеризують важливий та функціональний інститут адвокатури в нашій державі. Засади останнього регламентовано Конституцією України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР та Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 № 5076-VI. З цього приводу Основний закон вказує, що адвокатура України діє з метою надання професійної правничої допомоги [2]. В свою чергу, у положеннях Закону зміст та призначення адвокатури деталізуються. Відповідно до статті 2 документу, адвокатура України – це недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури в порядку, встановленому законодавством. Адвокатуру України складають всі адвокати України, які мають право здійснювати адвокатську діяльність [3].

Відповідно до положень закону адвокат – це фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність, тобто, незалежну професійну діяльність щодо захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Адвокатом може бути фізична особа, яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокат-

ською діяльністю. Адвокат України здійснює адвокатську діяльність на всій території України та за її межами. Адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання [3].

Окремі науковці тлумачать зміст поняття «адвокат» через призму сутності адвокатської діяльності. Наприклад, Н.О. Обловацька доходить в своїх наукових працях висновку, що адвокат – це особа яка здійснює врегульовану законодавством України діяльність щодо надання кваліфікованої юридичної допомоги населенню у вигляді консультацій, складання документів правового характеру, участі у судовому процесі та здійсненні іншої юридичної допомоги, не забороненої законодавством України, з метою захисту прав, свобод і законних інтересів клієнтів [4]. Дотримуючись схожої позиції І.В. Головань вважає, що адвокатом є особа, яка одержала в Україні свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю, склала Присягу адвоката України та в рамках передбачених законом організаційних форм фактично здійснює адвокатську діяльність, реалізуючи передбачені законом професійні права, виконуючи обов'язки та користуючись встановленими законом гарантіями. Адвокатська діяльність на погляд вченого полягає в наданні правової допомоги фізичним та юридичним особам, що здійснюється адвокатами в рамках встановлених законом організаційних форм [5, с.15].

Які відомості з приводу значення адвоката та його місця у адміністративному процесі надає КАС? Відповідно до статті 16 документу представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правничка допомога). Пряме визначення даного суб'єкта в положеннях Кодексу відсутнє. Водночас, параграф 2 Глави 4 Розділу I КАС містить інформацію про таких учасників процесу, як «представники», що також стосується адвокатів. Цими положеннями Кодексу передбачено, що представниками в адміністративному суді можуть бути адвокати або законні представники. Повноваження адвоката підтверджуються ордером або довіреністю, що видаються в порядку визначеним законодавством. Зазначені документи посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги в межах адміністративного процесу. Адвокат, як представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки. Обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності або ордері. Про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю має бути повідомлено суду шля-

хом подання письмової заяви. У разі припинення повноважень представника на здійснення представництва особи у справі він не може бути у цій самій справі представником іншої сторони, третьої особи на іншій стороні або третьої особи із самостійними вимогами на предмет спору [3;1].

Висновки. Таким чином, проведений у роботі аналіз учасників адміністративного процесу показав, що вони складають розгалужену систему суб'єктів, кожен з яких виконує власну процесуальну роль. Так, центральне місце серед учасників адміністративного процесу мають: суд, сторони (позивач та відповідач) і треті особи. Саме між даними учасниками виникають ключові процесуальні відносини, каталізатором яких є публічно-правовий спір між позивачем та відповідачем для вирішення якого вони звертаються до адміністративного суду та який може впливати на права та законні інтереси третіх осіб, в зв'язку із чим вони також приймають безпосередню участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи. Інші учасники процесу відіграють допоміжну процесуальну роль та забезпечують належний хід адміністративного процесу, встановлення всіх об'єктивних аспектів справи, документальне супроводження процесуальних дій, порядок проведення судового розгляду, використання спеціальних знань під час процесу і таке інше.

У підсумку також слід констатувати, що в системі зазначених учасників адміністративного процесу адвокати займають особливе місце, зокрема адміністративним процесуальним законодавством вони визначаються як представники сторін. Адвокати надають професійну правничу допомогу та користуються всіма правами та виконують обов'язки покладені на сторони. Однак, для участі у адміністративному процесі адвокат має володіти відповідним правовим статусом, а факт представництва особи повинен бути юридично посвідченим у встановленому законодавством порядку. Особливість процесуальної ролі адвоката в рамках адміністративного процесу говорить про наявність важливих специфічних ознак правового регулювання його діяльності, а також правового статусу, як учасника адміністративного процесу загалом.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.
2. Конституція України; закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. 2598.

3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: закон від 05.07.2012 № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

4. Облоवाцька Н. О. Поняття адвокатської діяльності в Україні та Росії. *Адвокат*. 2011. № 11(134). С. 45–48.

5. Головань І.В. До питання про поняття адвокатської діяльності. *Адвокат*. 2012. № 1(36). С. 12–18.

6. Бондаренко А.А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Форум права*. 2012. № 4. С. 118–124.

Анотація

Бережна Є. В. До проблеми визначення місця адвоката в системі учасників адміністративного процесу. – Стаття.

До проблеми визначення місця адвоката в системі учасників адміністративного процесу.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, визначено зміст та сутність поняття «учасник адміністративного процесу». Розкрито та перелічено сукупність суб'єктів, які формують склад учасників адміністративного процесу на основі положень Кодексу адміністративного судочинства України. Визначено статус адвоката, а також надано оцінку його ролі в межах адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, адвокат, учасник адміністративного процесу.

Аннотация

Бережная Е. В. К проблеме определения адвоката в системе участников административного процесса. – Статья.

К проблеме определения адвоката в системе участников административного процесса.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, определено содержание и сущность понятия «участник административного процесса». Раскрыта и перечислена совокупность субъектов, формирующих состав участников административного процесса на основе положений Кодекса административного судопроизводства Украины. Определен статус адвоката, а также дана оценка его роли в пределах административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, адвокат, участник административного процесса.

Summary

Berezhna Ye. V. To the problem of determining the place of a lawyer in the system of participants in the administrative process. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, defines the content and essence of the concept of "participant in the administrative process". The set of subjects that form the composition of participants in the administrative process on the basis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine is revealed and listed. The status of a lawyer is defined, as well as an assessment of his role within the administrative process.

Key words: administrative process, lawyer, participant of administrative process.

УДК 342.9:179

А. В. Бойкокандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

**ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ПОЛІТИКИ**

Вступ. В умовах формування та реалізації національної транспортної політики особливої значущості набуває вивчення позитивного світового досвіду, адже згадана політика розвинених країн може розглядатися як зразок і багато в чому еталон координації масштабних довгострокових зусиль і спільної справи декількома рівноправними суб'єктами під контролем розвиненої наднаціональної системи політичних і господарсько-економічних інститутів.

Відсутність спільних принципів розвитку національної транспортної системи та окремих її елементів, визнаних громадськими та владними інститутами, унеможливорює створення надійно працюючої, економічної, безпечної та екологічно чистої транспортної системи, орієнтованої на інтереси громадянина, підприємця, суспільства в цілому. У зв'язку з цим безумовний інтерес представляє вивчення досвіду формування та реалізації державної транспортної політики в зарубіжних країнах, виділення в ньому загальних і особливих рис, перспективних і слабких сторін.

Маючи тісний зв'язок із закордонним економічним простором та відповідною інфраструктурою, українська транспортна система переживає надто складний етап формування й розвитку транспортних комунікацій, а відтак і форм, і методів впливу державної влади та інституцій громадянського суспільства на відповідну сферу, що актуалізує питання вивчення процесу становлення єдиної транспортної політики паралельно із процесами світової інтеграції замість споконвічно розрізнених і негармонізованих заходів і дій національних урядів.

Україна в сучасних умовах має всі передумови для розбудови транспортно-логістичної системи, яка подібна європейській, в першу чергу шляхом налагодження ефективного співробітництва з ЄС в транспортній сфері. Проте, транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС, відрізняючись суттєвим відставанням щодо інфраструктури, обладнання і норм. Сучасний стан транспортної галузі не повною мірою відповідає вимогам ефективної реалізації євроінтеграційного курсу України та інтеграції національної транспортної мережі в Транс'європейську тран-

спортну мережу. Відтак, необхідно виробити нову ідеологію формування та перспективного розвитку національної транспортної системи як цілісного об'єкта державної транспортної політики.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики (варто згадати роботи І. В. Булгакової, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, Е. Ф. Демського, Е. М. Деркач, Є. В. Додіна, С. С. Єсімова, Г. Г. Забарного, В. О. Заросила, А. П. Калініченка, Р. А. Калюжного, М. В. Коваліва, А. Т. Комзюка, В. А. Мисливого, А. В. Мілашевича, Н. С. Кулика, В. Й. Развадовського, А. О. Собакаря, А. В. Філіппова, М. Л. Шелухіна, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиша та ін. вчених), закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Водночас, саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вміле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах євроінтеграційних прагнень української держави, в тому числі зумовленими спільними транспортними коридорами, необхідністю розбудови широкого внутрішнього ринку ЄС шляхом відкриття національних ринків, насамперед в авіаційній та залізничній галузях, актуальним залишається вивчення тенденцій розвитку транспортної політики провідних країн світу, зумовленими проблемами її реалізації та координації в межах спільного транспортного простору, інституційних вимірів, а також її трансформації.

Безперечно врахувати всі аспекти публічно-правового забезпечення зайнятості населення в інших країнах складно і неможливо, проте наразі в світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей моделі ринків праці та стимулювання зайнятості населення.

Завдяки ефективним механізмам єдиної транспортної політики на сьогоднішній день ЄС має один з найбільш розвинених в світі регіональних транспортно-логістичних комплексів, і пов'язано це із широкими повноваженнями Європейського союзу, які полягають у:

- визначенні правил, що застосовуються відносно міжнародних транспортних перевізників, які використовують території країн - членів ЄС;
- встановленні належних умов для нерезидентів, що надають транспортні послуги на території країн-членів ЄС;
- визначенні заходів, спрямованих на підвищення транспортної безпеки.

Одним з важливих заходів в політиці розвитку транспортної інфраструктури в ЄС стало використання агентств, за допомогою яких Євросоюз здійснював політичне керівництво. Основним завданням таких агентств є підтримка прийнятих рішень, акумулювання і подальше поширення технічних та інших експертних знань та інформації щодо конкретних транспортних проблем. Відповідно до Регламенту Ради 58/2003 створюються виконавчі агентства, які в подальшому беруть участь у виконанні програм ЄС. У 90-ті роки отримали поширення агентства з функціями, зорієнтованими на технічні та наукові завдання [1, с. 43-44].

В цілому Європейська модель спільної транспортної політики покликана оптимізувати ефективність транспортної системи, організації транспорту і безпеки, зменшити споживання енергії та екологічні ризики. Ключовими елементами моделі є підвищення конкурентоспроможності екологічно чистих видів транспорту, створення інтегрованих транспортних мереж, що використовуються двома або кількома видами транспорту (комбінованих та інтермодальних), а також створення справедливих умов конкуренції між видами транспорту на основі справедливого стягування плати за зовнішні збитки, які вони продукують.

Безперечно, передовий європейський інтеграційний досвід щодо створення конкурентного середовища в транспортно-логістичній галузі може слугувати організаційно-правовим та інституційним орієнтиром для України в умовах євроінтеграційних прагнень. Однак, у той же час слід враховувати окремі європейські інтеграційні помилки з метою уникнення подібних нюансів в українській практиці, серед яких:

по-перше, незважаючи на те, що основні положення про єдину транспортну систему були відображені ще в доленосному Римському Договорі,

їх реалізація ускладнювалась небажанням країн-учасниць передавати частину своїх «транспортних» повноважень на наднаціональний рівень, основним аргументом на користь такого підходу було уявлення про транспорт як про суспільну послугу, яка має споживатися виключно всередині національної транспортної інфраструктури;

по-друге, інституційне оформлення європейської єдиної транспортної системи відбувалося шляхом створення наднаціональних агентств на кожному виді транспорту, авторизованих втілювати нові підходи в галузі регулювання питань безпеки, екологічності, інтермодальності та сталого розвитку. Однак, ступінь автономності цих агентств останніми роками помітно зросла, що зробило їх самостійними гравцями на міжнародній арені, і саме в цьому питанні криється основна загроза подальшому існуванню єдиних і неупереджених принципів транспортної політики ЄС;

по-третє, практика державно-приватного партнерства в транспортно-логістичному комплексі ЄС стала впроваджуватися з початком реалізації програми зі створення транс-європейських систем в сфері транспорту, енергетики та комунікацій, позначивши інтермодальний вектор його розвитку [2, с. 199-209].

по-четверте, підписання Маастрихтського договору внесло суттєві корективи на рівні законодавства, що сприяло прогресу у вирішенні транспортних завдань, насамперед у лібералізації ринку транспортних послуг, посиленні конкуренції в даній сфері, підвищенні якості послуг та зниженні цін;

по-п'яте, необхідність ефективної інтеграції національних і регіональних транспортних систем до Єдиного європейського простору, що закономірно породило появу дорожніх пробок та стало катализатором забруднення навколишнього середовища;

по-шосте, нерівномірність розвитку окремих секторів транспортної системи об'єднаної Європи.

У зв'язку із цим пріоритетами національної транспортної політики України має стати сприяння змішаним перевезенням, особливо питанням взаємодії залізничного транспорту з іншими видами, розробка політики залучення інвестицій до інфраструктури, створення адміністративних структур з метою забезпечення пріоритетів планування у специфічних секторах та участь у розвитку пан'європейських транспортних коридорів, а також у програмі TRASECA [3, с. 3-17].

Прикладом ефективного реформування транспорту можна вважати казахську модель, де було враховано досвід західноєвропейських країн. Майже похідною до казахської є модель реалізації транспортної політики Узбекистану, де сфери відповідальності держави в управлінні транспортом країни є вдосконалення інституційних механізмів регулювання транспортної діяльності,

недопущення виникнення правових та адміністративних бар'єрів у процесах перевезень пасажирів і вантажів, а також надання супутніх їм послуг, особливо на прикордонних пунктах. Державі належить особлива роль у вирішенні завдань оборонного і мобілізаційного характеру, а також у забезпеченні технологічної та екологічної безпеки на транспорті, у виробленні та контролі виконання стандартів безпеки транспортних процесів і норм впливу транспорту на навколишнє середовище. В Узбекистані саме державі відводиться головна роль в забезпеченні відповідності в кожному регіоні рівня розвитку транспортної інфраструктури характером вирішуваних на місцях завдань і масштабам регіонального розвитку. Особливо значущою є роль держави в інтеграції транспортної інфраструктури країни в світову транспортну систему, адже вона стимулює і підтримує розвиток конкуренції на ринку транспортних послуг, враховуючи при цьому переваги і недоліки кожного виду транспорту і рівень розвитку транспортної інфраструктури в кожному регіоні. Вона ініціює заходи, спрямовані на забезпечення доступності транспортних послуг в регіонах для найменш забезпечених верств населення і для людей з обмеженими фізичними можливостями. Пріоритетними напрямками транспортної політики Узбекистану є реалізація інвестиційних проектів, особливо значущих для ліквідації відставання в розвитку транспортної інфраструктури та експорту транспортних послуг, створення сприятливих умов для вітчизняних операторів на міжнародних ринках транспортних послуг [4, с. 77].

Світовими тенденціями публічно-правового адміністрування транспортною системою наразі є:

- децентралізація державного управління з передачею територіям широкого кола повноважень в сфері регулювання розвитку транспортного сектора в тому числі шляхом створення регіональних адміністративних структур, рівневого розподілу сфер відповідальності, відпрацювання механізмів реалізації державної транспортної політики в регіонах і т. д.;

- державна підтримка і фінансування розвитку транспортної системи, особливо під час реалізації соціально-значущих проектів;

- перехід від підтримки окремих транспортних галузей до комплексного планування розвитку транспорту в цілому;

- підтримка власних транспортних галузей і через них національного підприємництва в споріднених сферах [5].

Зарубіжна практика свідчить про різні моделі реалізації державної транспортної політики, головним критерієм виділення яких є ступінь участі держави у реалізації заходів щодо впливу на транспортну систему країни, модернізацію транспортної інфраструктури, організацію контролю

за безпекою та надійністю перевезень, забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, користувачів транспортних послуг та підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб - суб'єктів господарювання на транспорті незалежно від форм власності. Залежно від огляду на поданий критерій розмежування моделей зарубіжної практики реалізації державної транспортної політики виділено:

- 1) толерантну (передбачає мінімальну участь держави у регулюванні питань розвитку транспортної галузі шляхом передачі основної частки повноважень інституціям громадянського суспільства та приватному сектору (цей підхід мав переважне застосування до 30-х років XX ст.);

- 2) протекціонізьку (характеризується жорстким контролем з боку держави за розвитком транспортної інфраструктури, за діяльністю транспортних організацій);

- 3) змішану (передбачає активну участь держави у створенні, розвитку й обслуговуванні транспортної інфраструктури через виконання функцій власника і провайдера транспортної інфраструктури, регулятора функціонування транспортної інфраструктури, джерела підтримки процесів інвестування та формування необхідних інституціональних умов функціонування транспортної системи) моделі.

Кожна з моделей є особливою та застосовувалася на певних проміжках часу, відзначалася особливостями втручання держави у функціонування транспортної галузі, межами впливу на розвиток транспортної інфраструктури, відносини з перевізниками та приватним сектором надання транспортних послуг, залучення ресурсів та фінансування галузі тощо.

Зрозуміло, що в сучасних умовах найбільш привабливою для української транспортної політики є застосування змішаної моделі, яка передбачатиме збалансований підхід до регламентації функціонування транспортної галузі та окремих її складових, побудований на принципах державно-приватного партнерства, ефективного публічного адміністрування транспортним сектором економіки, сприяння діяльності пасажирських та вантажних перевізників, а також максимального урахування потреб споживачів.

Висновок. Таким чином, на сьогодні в умовах формування вітчизняної моделі адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики корисним може бути імплементація позитивного зарубіжного досвіду, насамперед в частині:

- адаптації Національної транспортної стратегії України до стратегії ЄС стосовно розвитку транспортного сектора шляхом імплементації норм європейського права у транспортне законодавство України;

- впровадження сучасних ІТ-технологій в мультимодальних (змішаних) перевезеннях вантажів на зразок електронного інформування контролюючих служб кордону з Республікою Білорусь;
- вироблення Концепції розвитку мультимодальних перевезень (на зразок організації та програмно-цільового забезпечення таких перевезень в Республіці Косово);
- прийняття так званої процедури «transport acquis» (приведення законодавчо-правового масиву в сфері транспорту у відповідність до стандартів ЄС);
- імплементації у чинне законодавство України Регламенту (ЄС) № 1071/2009, що запроваджує загальні правила стосовно умов допуску до роботи операторів автомобільних перевезень та скасування Директиви Ради № 96/26/ЄС, згідно з Додатком ХХХІІ до глави 7 «Транспорт» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- забезпечення подальшої імплементації в національне законодавство України норм законодавства ЄС, зокрема Директиви 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 вересня 2008 року про внутрішні перевезення небезпечних вантажів, що сприятиме підвищенню рівня безпеки під час перевезення небезпечних вантажів;
- законодавчого забезпечення запровадження в українській транспортній системі інтелектуальних програм, заснованих на застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій, а саме: «Intelligent Transport Systems» (інтелектуальні світлофори, системи оповіщення та ін.); «Car-pooling» (активні ініціативи щодо поєднання вільних місць в автомобілях з наданням доступу на резервні (вільні) смуги в час пік); «Car-sharing» (розвиток системи невеликих автомобільних парків, керованих єдиним оператором); «Parking management» (система оптимізації знаходження відповідного вільного місця для паркування за допомогою загальної електронної мережі); «Cycling & walking» (програма примусової заміни автомобілів на велосипеди і пішохідні зони пересування);
- забезпечення підтримки інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток транзитних перевезень; – подальшого розвитку транспортно-митних технологій, інформаційних систем, всієї інфраструктури транзитних перевезень, що прискорюють доставку і прикордонну обробку транзитних вантажів;
- використання під час стратегічного планування розвитку транспортної системи країни можливостей європейської концепції «Sustainable Development», що передбачатиме комплексну аналітичну оцінку прогнозованих результатів роботи різних видів транспорту з урахуванням не лише

інтернальних, але й екстернальних критеріїв оцінювання такої діяльності;

- розробки правових механізмів спрощення і полегшення митних процедур, а також зняття адміністративних бар'єрів, що дозволяють більш повно використовувати вигоди транзитного становища України.

Література

1. Горбунов А. Политика Евросоюза по развитию транспортной инфраструктуры. *Обозреватель*. 2015. № 9. С. 43-51.
2. Пак Е.В., Полянова Т.Н. Единая транспортная политика Европейского Союза: как пример для Евразийского Экономического Союза. *Вестник МГИМО-Университета*. 2015. № 3(42). С. 199-209.
3. Законодательство Украины о транспорте. *Право и практика*. 2002. № 30. С. 3-117.
4. Ульджабаев К.У., Ярашова В.К. О комплексной стратегии развития транспортной отрасли (на примере Узбекистана). *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2009. № 3. С. 71-83.
5. Меньшикова В.И., Загуменнов Н.Р., Загуменнов В.Р. Государственное регулирование транспортного комплекса. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-transportnogo-kompleksa>.

Анотація

Бойко А. В. Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики. – Стаття.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики та окреслено тенденції для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: транспорт, політика, державна транспортна політика, система, транспортна система, суб'єкт адміністративно-правового забезпечення, реалізація державної транспортної політики, зарубіжний досвід, гармонізація.

Аннотация

Бойко А. В. Использование зарубежного опыта как условие совершенствования административно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики. – Статья.

В статье на основе анализа действующего законодательства, имеющихся научных, публицистических и методических источников изучено зарубежную практику административно-правового обеспечения реализации государственной транспортной политики и намечены тенденции для дальнейшего использования ее положительных достижений в украинских реалиях.

Ключевые слова: транспорт, политика, государственная транспортная политика, система, транспортная система, субъект административно-правового обеспечения, реализация государственной транспортной политики, зарубежный опыт, гармонизация.

Summary

Boiko A. V. The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support for the implementation of state transport policy. – Article.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological

sources, studies the foreign practice of administrative and legal support of state transport policy and outlines trends for further use of its positive achievements in today's Ukrainian realities.

Key words: transport, policy, state transport policy, system, transport system, subject of administrative and legal support, implementation of state transport policy, foreign experience, harmonization.

УДК 342.9

С. А. Борискін
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМ ТА МЕТОДІВ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Постановка проблеми. На сучасному етапі існування нашої держави, контроль, як і будь-яка адміністративна діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, обов'язково здійснюється у певних формах та з використанням окремих методів. Так, перші є об'єктивним зовнішнім вираженням контрольної діяльності відповідних суб'єктів, окреслюють її сутність, а другі – способом, прийомом її здійснення та упорядкування. Форми та методи неодмінно доповнюють один одного й становлять органічну єдність. Водночас, вони утворюють базис, необхідний для забезпечення цілісності контрольного процесу, а також складають його інструментарій.

Зі свого боку, особлива та багатогранна природа контролю зумовлює існування різноманітних форм і методів його здійснення, які, насамперед, детермінуються сферою застосування, метою та конкретними завданнями контрольної діяльності. Серед іншого, саме від форм і методів, їх вибору та комбінування, залежить результативність контролю. Відтак, окреслені чинники дозволяють вести мову про теоретичну та практичну важливість означених категорій, а також необхідність їх комплексного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання форм і методів діяльності органів публічної влади у різних сферах не є новим, а навпаки завжди було та залишається предметом наукових досліджень значної кількості вчених, серед яких: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ф. Бортняк, В. Галунько, І. Гриценко, Г. Іванова, С. Ківалов, Т. Коломоець, В. Кондратенко, В. Малиновський, М. Медведєв, Р. Мельник, В. Настюк, В. Серьогін, Є. Соболев, А. Терещенко, І. Яковлев та низка інших.

У свою чергу, дослідженню форм і методів контролю, як загалом, так і в окремих сферах, присвячені праці таких науковців як О. Андрійко, О. Банчук, Ю. Битяк, І. Бородін, С. Вітвіцький, В. Гаращук, В. Горшенєв, Н. Гриців, Г. Гулевська, М. Іншин, Є. Когутич, В. Колпачков, Д. Лученко, В. Мурза, Є. Попович, В. Роман, В. Ромасько, П. Синицький, О. Стукаленко, В. Тароева, А. Хряпинський, І. Шахов, Х. Ярмачі та інших. Однак, попри наявність суттєвої кількості наукових напрацювань, визначена проблемати-

ка залишається особливо актуальною, оскільки: по-перше, серед дослідників тривають численні дискусії щодо розуміння сутності форм і методів, мають місце випадки їх змішування, ототожнення, хибного трактування, термінологічної плутанини тощо; по-друге, форми та методи – динамічні категорії, їх зміст залежить від конкретної сфери, мети, завдань окремої діяльності органів публічної влади; по-третє, вони регламентуються нормативно-правовими актами, які, у свою чергу, інколи суперечать один одному та не містять уніфікованого підходу до їх визначення. Отже, доцільність аналізу форм і методів контролю у досліджуваній сфері не викликає сумнівів.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні особливостей форм та методів контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні.

Виклад основного матеріалу. З метою логіки викладу наукового матеріалу, перш за все, вважаємо за доцільне розглянути категорію «форма». Форма – це слово латинського походження, яке означає певну зовнішність, устрій чого-небудь, порядок, структуру чогось [1, с. 843]. Воно є полісемантичним та використовується в різноманітних сферах людської діяльності. Так, лише поверхневий огляд довідникової літератури дає змогу констатувати наявність більше десяти тлумачень цього слова, серед яких доцільно виокремити наступні. Форма – це зовнішній вигляд, обрис, структура; система організації чого-небудь [2, с. 140]. Тобто, фактично форма будь-якої діяльності окреслює її зовнішню сутність, яка знаходить свій прояв у певних діях. Тому, зважаючи на наведені трактування, можемо узагальнено визначити, що форма контролю – це зовнішній вираз відповідної діяльності, прояв його змісту або спосіб виявлення конкретних дій.

Із огляду на окреслене, влучною є думка Х. Ярмачі, що у загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст», які у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного [3, с. 219]. При цьому, мається на увазі не симбіоз цих категорій, і навіть не тандем, а їх абсолютна єдність. Іншими словами, не може бути форми без змісту, і навпаки. За таких обставин, форма – це своєрідний атрибут контролю, який забезпечує його відбиття в об'єктивній реальності.

Що ж стосується адміністративно-правової думки, то розуміння форм контролю та їх розгляд у цій площині, як правило, здійснюється вченими через призму форм публічного адміністрування [4, с. 348]. Така тенденція, на нашу думку, цілком обґрунтована, оскільки останні характеризуються своєю комплексністю та закономірно інтегрують в собі ознаки «дочірніх» адміністративних діяльностей. До речі, подібна тенденція відноситься й до методів контролю.

Водночас, у відповідному контексті В. Ромасько робить висновок про ототожнення адміністративістами форм контролю та форм державного управління [5, с. 133], що, на нашу думку, не зовсім вірно. Контроль у будь-якому випадку є окремим спеціальним видом адміністративної діяльності, він суттєво відрізняється від інших проявів публічного адміністрування, а тому має відмінні форми його здійснення. Форми ж публічного адміністрування ширші за своїм змістом та відповідають за зовнішнє вираження діяльності відповідних суб'єктів загалом.

Згідно найбільш усталеного розуміння форми публічного адміністрування – це зовнішньо виражені конкретні дії органів публічної адміністрації, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у межах їхньої компетенції для реалізації поставлених мети та завдань [6, с. 208; 7, с. 134]. При цьому, такі конкретні дії зазвичай відмінні за своїм характером та наслідками.

На думку В. Гаращука форма контролю – це зовнішній прояв (результат) конкретних контрольних або наглядових процесуальних та організаційних дій, який зримо виявляється в певних актах за результатами діяльності перевіряючих [8, 164]. Дещо лаконічнішими є судження О. Андрийко та С. Кравченко, які формами контролю вважають зовнішнє вираження здійснюваних дій суб'єктів контролю [9, с. 213; 10, с. 226]. Тобто, певною мірою форми публічного адміністрування та форми контролю співвідносяться між собою як ціле і частина цілого, однак вони не тотожні.

Традиційно вчені-адміністративісти визначають, що форми здійснення контролю, в тому числі щодо реалізації та захисту прав і свобод громадян, можуть бути правовими або неправовими (організаційними). В основі такого поділу лежить критерій «характер правових наслідків» [8, с. 161]. Тобто, перші безпосередньо викликають правові наслідки, зумовлюють їх настання, а другі – ні.

Так, до основних правових форм контролю відносять: 1) дії щодо видання правових актів адміністрування; 2) дії щодо прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; 3) інші юридично значущі дії. До неправових зараховують: 1) організаційні дії; 2) матеріально-технічні операції [8, с. 161].

Зі свого боку, не дивлячись на відносну стабільність такого підходу, на нашу думку, він, у контексті контрольної діяльності, не зовсім вдалий, оскільки:

– по-перше, контроль – це комплексна діяльність, складний процес, що відповідно включає в себе суттєву кількість різноманітних, в тому числі стадійних, дій. Сутність таких дій завжди пов'язується з безпосередніми перевіркою та наглядом, які передбачають втручальний, інформаційний і коригувальний аспекти. Тому, приміром, нормотворчість, організаційні та матеріально-технічні дії самі по собі, за своїм змістом, не можуть бути формами контролю;

– по-друге, поділ форм на правові та неправові є досить умовним, оскільки юридичні наслідки при контролі зумовлюють не відокремлені дії, а їх комплекс. Тобто, будь-яка перевірка (правова форма) обов'язково включає операції матеріально-технічного та організаційного характеру (неправові форми), які можуть прямо не передбачатися нормами права, але впливають з них. При цьому, вони являються складовими одного цілеспрямованого процесу.

Таким чином, вважаємо, що форми контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю можуть бути лише правовими, а наведену вище класифікацію більш доцільно застосовувати відносно форм публічного адміністрування.

У літературі поширені й інші класифікації форм контролю, як приклад:

1) за органами, які здійснюють контроль – парламентський, судовий, контроль з боку органів виконавчої влади тощо; за сферою діяльності – внутрішній, зовнішній та інше [8, с. 161]. На нашу думку, такий поділ не є вірним, оскільки стосується не форм, а видів контролю. Так, приміром парламентський контроль, як окремий вид контролю, здійснюється у формі перевірок, експертиз, витребування інформації тощо. При цьому, ми також заперечуємо інші варіанти поділу форм контролю за його видами. Зокрема, не можуть бути формами попередній, плановий, фінансовий, відомчий і т.п. контроль;

2) за характером діяльності – активні (огляд, обстеження, рейд, інспектування), пасивні (спостереження, заслуховування звітів), змішані (перевірка, ревізія, сертифікація); за змістом – регулятивні (облік, звітність, планові перевірки, сертифікація) та правоохоронні (позапланові перевірки та ревізії, інспектування, розгляд звернень громадян); за обсягом – комплексні (перевірки, інспектування, рейди) та тематичні (сертифікація, ревізія розгляд звернень громадян) [11, с. 147-149];

3) загалом диференціюють на основні (перевірка, спостереження, ознайомлення зі статистичною звітністю, вивчення та аналіз матеріалів),

загальні (інспектування, ревізія, інвентаризація, аудит) та спеціальні (депутатський запит, прийняття законів) [12, с. 148-150]; або загальні (альтернативні) та спеціальні.

Отже, основними формами контролю є перевірки, інспектування, ревізії, рейди, спостереження, обстеження, інвентаризації, вивчення та аналіз матеріалів, витребування інформації тощо. Серед інших, наприклад, В. Мурза виокремлює такі форми контролю як моніторинг та експертиза [13, с. 111]; Д. Лученко – атестацію, сертифікацію та ліцензування [14, с. 66], проте помилково відносить їх до методів контролю; С.Вітвіцький – публічні та громадські слухання, які вважає новітніми формами контролю [15, с. 302]. Наведені форми контролю мають свої особливості та здійснюються за допомогою низки відповідних методів. Тобто, форма є зовнішнім виразом відповідної діяльності, а метод – способом її здійснення. Водночас, більшість з окреслених форм контролю реалізуються й у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю.

У свою чергу, визначена сукупність форм здійснення контролю виступає лише його зовнішньою частиною, тобто не дозволяє контролю досягти завершеності. Відтак, варто нагадати, що будь-яку форму неодмінно доповнює метод (методи), які в подальшому забезпечують цілісність контрольного процесу.

Вказане твердження співвідноситься з розумінням низки вчених-адміністративістів. Зокрема, В. Гаращук наголошував, що будь-яка форма контролю може існувати лише тоді, коли наповнена відповідними методами, а будь-який метод, зі свого боку, повинен зовні виявлятися у якійсь формі [8, с. 164]. Так, методи мають складнішу природу, адже не мають наочного вираження. Поряд з цим, саме методи, отримуючи вираження через форму, характеризують стиль здійснення контролю.

У цілому метод тлумачиться як прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності; спосіб дії [16, с. 664]; сукупність прийомів (операцій), які використовуються для досягнення поставленої мети [7, с. 155]. Тобто, метод – це атрибут будь-якої діяльності, невидима (внутрішня) сторона, яка окреслює технологію її реалізації, способи практичного виконання.

Методи контролю, як і відповідні форми, можуть розглядатися крізь призму методів публічного адміністрування, оскільки характеризують спосіб владно-організуючого впливу суб'єктів на відповідні об'єкти. Так, у сферах управління методи свідчать яким чином вирішуються завдання, що стоять перед суб'єктами державного управління, а від їх правильного застосування залежить ефективність цієї діяльності [17, с. 152]. Тобто, фактично методи публічного адміністрування та методи контролю співвідносяться як загальне і спеціальне.

Зі свого боку, методи контролю, як підкреслює О. Андрійко, повинні відповідати певним вимогам. Вони мають бути різноманітними, пристосованими для реалізації відповідної контрольної функції державного органу; бути ефективними, гнучкими і сприяти творчому підходу до здійснення контролю; забезпечувати відповідний вплив на об'єкт контролю [9, с. 198-199]. Відтак, методи контролю мають забезпечувати повноцінну реалізацію попередньо наведених форм контролю, а також визначати шляхи (способи) їх виконання та, загалом, досягнення мети контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю.

У відповідному контексті погоджуємося із визначенням Д. Лученка, що методи контролю – це способи організації організаційно-правового впливу на підконтрольний об'єкт. В основі такого впливу лежить той або інший спосіб контролю. При цьому, методи, які застосовуються суб'єктами контролю в їх практичній діяльності, різноманітні та численні, постійно вдосконалюються, що підвищує їх ефективність в досягненні мети контрольного процесу [14, с. 64].

Методи здійснення контролю становлять сукупність способів і прийомів, які мають якісні відмінності між собою. Зазначене зумовлено їх функціональним призначенням щодо необхідності забезпечення ефективної реалізації визначених мети і завдань. Іншими словами, відповідні методи мають бути різноманітними, а також повинні доповнювати один одного, що створюватиме необхідні умови для повноцінного здійснення як окремої форми контролю, так і контролю загалом.

Існування значної кількості методів здійснення контролю, їх варіативність, дає науковцям підстави для їх систематизації та класифікації. Проте, традиційно дослідники методів контролю сходяться на можливості їх поділу на загальні (ті, що використовуються всіма органами та на всіх стадіях контролю) та спеціальні (ті, що застосовуються лише деякими контрольними органами або при здійсненні окремих видів перевірок). Зокрема, до загальних відносять методи: а) переконання та примусу, координації, колегіальності, одноособовості тощо [18, с. 259]; б) статистичні, соціологічні, інформаційно-аналітичні, безпосереднього огляду [9, с. 203]. До спеціальних зараховують: а) заслуховування інформації, ознайомлення з фактичним станом справ на місці, інвентаризації, участі у процесі прийняття об'єктів до експлуатації, аналізу та співставлення інформації з фактичним станом [18, с. 260]; б) документального аналізу, різних видів експертиз, лабораторних даних; в окремих випадках – органолептичні і лабораторні методи [9, с. 202, 204]. Означений поділ, на нашу думку, є цілком вмотивованим та певною мірою універсальним, адже може застосовуватися відносно

різних сфер, в тому числі і реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю.

Залежно від характеру впливу контролюючого суб'єкту на підконтрольний об'єкт, приміром С. Вітвіцький, виділяє прямі методи (переконавання, примус, координація, колегіальність) та непрямі методи (ті, що створюють умови, режими, стимулюють пошук найбільш оптимальних рішень) контрольної діяльності [19, с. 133-134]. Однак, дослідником означена класифікація не деталізована, а тому оцінити її належним чином не вбачається можливим, хоча поділ методів контролю за критерієм характеру впливу є досить вдалим.

Разом з цим, представники адміністративно-правової науки залишають поза увагою методи, які обов'язково притаманні будь-яким процесам пізнання та діяльності. Так, для ефективної реалізації контролю обов'язково використовуються логічні методи, які відокремлено не виступають методами впливу, але всебічно сприяють здійсненню контролю. Тобто, маємо на увазі, насамперед методи формальної логіки, зокрема аналіз, логічний аналіз, синтез, узагальнення, абстрагування, ідеалізацію, дедукцію, індукцію, моделювання та інші. Окреслені методи – це базові методи, які виступають рушійною та упорядковуючою силою для будь-якої діяльності, в тому числі й контрольної.

Використання окремих методів здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю прямо залежить від компетенції суб'єкта контролю, а також конкретного завдання, яке перед ним стоїть на відповідному етапі.

Висновки. Отже, підсумовуючи весь викладений матеріал можемо зробити наступні висновки:

1. **Форми здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю** – це регламентовані нормами права зовнішньо виражені конкретні дії органів контролю або їх посадових осіб, які детерміновані метою та завданнями щодо реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю.

2. **Форми і методи здійснення контролю** не існують відокремлено, а перебувають у постійній кореляції між собою та забезпечують цілісність контрольної діяльності. Вони співвідносяться як зовнішнє (форма – видима сторона процесу) і внутрішнє (метод – сторона, позбавлена наочного прояву). Так, методи отримують вираження лише через форму та, водночас, характеризують стиль контролю, а також відповідають за технологію його реалізації і способи практичного здійснення.

3. До основних форм здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю належать: 1) перевірка; 2) моніторинг; 3) інспектування; 4) ревізія; 5) аудит; 6) експертиза; 7) ліцензування; 8) атестація та сертифікація; 9) витребування, запитування інформації, пояснень, документів і матеріалів; 10) заслуховування та розгляд звітів.

4. **Методи здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю** – це способи і прийоми практичної реалізації відповідних форм контролю, які використовують органи контролю або їх посадові особи з метою реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю, і передбачають цілеспрямований, упорядкований вплив на підконтрольні об'єкти.

Література

1. Юридичний словник. За ред. Б. Бабія, Ф. Бурчака, В. Корецького. 2-е изд., перераб. і доп. К.: УРЕ, 1983. 871 с.
2. Багатомовний юридичний словник-довідник; І. Голубовська, В. Шовковий, О. Лефтерова та ін. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
3. Ярмачук Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 438 с.
4. Бородин І. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 405 с.
5. Ромасько В. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 196 с.
6. Колпаков В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
7. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
8. Гаращук В. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.
9. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.
10. Кравченко С. Форми державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах. *Право України*. 2009. № 10. С. 225–231.
11. Гриців Н. Форми та методи контролю за нотаріальною діяльністю в Україні. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2018. 309 с.
12. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: наук.-практ. посіб.; за заг. ред. М. Іншина, О. Музичука, Р. Веприцького. Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.
13. Мурза В. Форми та методи державної контрольної наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110-116.
14. Лученко Д. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 180 с.
15. Вітвіцький С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
17. Попович Є. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. 192 с.
18. Шорина Е. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. 301 с.
19. Вітвіцький С.. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 178 с.

Анотація

Борискін С. А. Особливості форм та методів контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю. – Стаття.

Статтю присвячено особливостям форм та методів контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні. Визначено, що форми здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю – це регламентовані нормами права зовнішньо виражені конкретні дії органів контролю або їх посадових осіб, які детерміновані метою та завданнями щодо реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю.

Вказано, що форми і методи здійснення контролю не існують відокремлено, а перебувають у постійній кореляції між собою та забезпечують цілісність контрольної діяльності. Вони співвідносяться як зовнішнє (форма – видима сторона процесу) і внутрішнє (метод – сторона, позбавлена наочного прояву). Так, методи отримують вираження лише через форму та, водночас, характеризують стиль контролю, а також відповідають за технологію його реалізації і способи практичного здійснення.

З'ясовано, що до основних форм здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю належать: перевірка; моніторинг; інспектування; ревізія; аудит; експертиза; ліцензування; атестація та сертифікація; витребування, запитування інформації, пояснень, документів і матеріалів; заслуховування та розгляд звітів.

Визначено, що методи здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю – це способи і прийоми практичної реалізації відповідних форм контролю, які використовують органи контролю або їх посадові особи з метою реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю, і передбачають цілеспрямований, упорядкований вплив на підконтрольні об'єкти.

Ключові слова: форми, методи, контроль, адміністративно-правове регулювання, органи публічної влади, права і свобод, особи з інвалідністю.

Аннотация

Борискин С. А. Особенности форм и методов контроля в сфере реализации и защиты прав и свобод лиц с инвалидностью. – Статья.

Статья посвящена особенностям форм и методов контроля в сфере реализации и защиты прав и свобод лиц с инвалидностью в Украине. Определено, что формы осуществления контроля в сфере реализации и защиты прав лиц с инвалидностью – это регламентированные нормами права внешне выраженные конкретные действия органов контроля или их должностных лиц, которые детерминированы целью и задачами по реализации и защиты прав лиц с инвалидностью.

Указано, что формы и методы осуществления контроля не существуют обособленно, а находятся в постоянной корреляции между собой и обеспечивают целостность контрольной деятельности. Они соотносятся как внешнее (форма - видимая сторона процесса) и внутреннее (метод - сторона, лишенная наглядного проявления). Так, методы получают выражение только через форму и одновременно характеризует стиль кон-

троля, а также отвечают за технологии его реализации и способы практического осуществления.

Установлено, что к основным формам осуществления контроля в сфере реализации и защиты прав лиц с инвалидностью относятся: проверка; мониторинг; инспектирование; ревизия; аудит экспертиза; лицензирование; аттестация и сертификация; истребования, вопрошание информации, объяснений, документов и материалов; заслушивание и рассмотрение отчетов.

Определено, что методы осуществления контроля в сфере реализации и защиты прав лиц с инвалидностью – это способы и приемы практической реализации соответствующих форм контроля, которые используют органы контроля или их должностные лица в целях реализации и защиты прав лиц с инвалидностью, и предусматривают целенаправленное, упорядоченное воздействие на подконтрольные объекты.

Ключевые слова: формы, методы, контроль, административно-правовое регулирование, органы публичной власти, прав и свобод, лица с инвалидностью.

Summary

Boryskin S. A. Features of forms and methods of control in the field of realization and protection of rights and freedoms of persons with disabilities. – Article.

The article is devoted to the peculiarities of forms and methods of control in the field of realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities in Ukraine. It is determined that the forms of control over the implementation and protection of the rights of persons with disabilities are regulated by law externally expressed specific actions of control authorities or their officials, which are determined by the purpose and objectives of implementing and protecting the rights of persons with disabilities.

It is indicated that the forms and methods of control do not exist in isolation, but are in constant correlation with each other and ensure the integrity of control activities. They are correlated as external (form – the visible side of the process) and internal (method – the side devoid of visual manifestation). Thus, the methods are expressed only through the form and, at the same time, characterize the style of control, as well as are responsible for the technology of its implementation and methods of practical implementation.

It was found that the main forms of control in the field of implementation and protection of the rights of persons with disabilities include: inspection; monitoring; revision; audit; expertise; licensing; certification; requesting, requesting information, explanations, documents and materials; hearing and consideration of reports.

It is determined that the methods of control in the field of implementation and protection of the rights of persons with disabilities are methods and techniques of practical implementation of appropriate forms of control used by control authorities or their officials to implement and protect the rights of persons with disabilities, and provide targeted on controlled objects.

Key words: forms, methods, control, administrative and legal regulation, public authorities, rights and freedoms, persons with disabilities.

УДК 342.9

В. Р. Боровський
здобувач

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Діяльність прокурора як суб'єкта адміністративного процесу не здійснюється хаотично, а їй притаманна певна послідовність дій, незалежність щодо прийняття процесуальних рішень, самостійність виконання покладених на прокурора обов'язків тощо. Важливого значення, має й закріплення відповідних гарантій діяльності прокурора, в тому числі й щодо його взаємодії з іншими суб'єктами адміністративного процесу, отримання від останніх конкретних документів та відомостей, необхідних для ведення справи у суді, здійснення інших важливих адміністративних повноважень. Все це закріплюється у відповідних нормативно-правових актах, які чітко регламентують межі повноважень прокурора, а тому варто погодитися із думкою М. І. Штефана, який зазначає, що свою функцію органи прокуратури здійснюють самостійно, підкоряючись тільки закону й керуючись наказами й указівками Генеральної прокуратури України [1, с. 46–47]. Вихід прокурора за межі повноважень, які закріплені на законодавчому рівні може мати негативні наслідки не тільки для вирішення справи по суті, а й для самого прокурора, оскільки перевищення службових повноважень є кримінально-карним діянням, за яке передбачено кримінальну відповідальність. І хоча практика показує, що притягнення до юридичної відповідальності прокурорів за перевищення своїх службових повноважень є досить рідкими випадками, то для справи, яку останній веде, негативних наслідків буде дедалі більше. Це обумовлено тим, що порушується певний процес прийняття рішень, не дотримується передбачена процесуальними кодексами процедура прийняття рішень, не дотримуються певні процесуальні строки, а це все як поодинокі, так і в своїй сукупності впливає на процес прийняття рішення у рамках того чи іншого провадження, а порушення процесуального порядку є підставою для скасування такого акту волевиявлення.

В цілому проблему нормативно-правового регулювання діяльності прокурорів досліджувала значна кількість вчених, серед яких: О.В. Агєєв, М.М. Бурбика, К.А. Гузе, В.В. Логоша, О.Г. Мартинюк, М.М. Маршунов, О.Б. Неврозов, Р.О. Сидоренко тощо. Але, зважаючи на те, що реформування системи органів прокуратури в цілому змінило підходи до визначення її конституційних

функцій, що вплинуло на правове регулювання діяльності прокурора, в тому числі в адміністративному процесі, питання нормативно-правового закріплення діяльності прокурора в адміністративному процесі є актуальною. Саме це і обумовлює мету написання цієї статті.

Крім того, актуальність подальших наукових пошуків у сфері правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу обумовлюється невідповідністю окремих норм законодавства України, а саме Конституції України нормам Закону України «Про прокуратуру» та Кодексу адміністративного судочинства. Зміни до профільного закону, процесуальних кодексів, інших важливих законів та нормативно-правових актів вносяться постійно, проте також є й такі діючі акти, зміни до яких не вносяться чи вносяться не в повному обсязі, що обумовлюється їх неактуальністю чи застарілістю. Про таку проблему вказував О.Г. Мартинюк. Науковець говорить про те, що нормативна регламентація на відомчому рівні характеризується тим, що дотепер існують нормативні документи, які регулюють діяльність органів прокуратури, але були розроблені та запроваджені в практичну діяльність ще до вступу в силу нового Закону України «Про прокуратуру» і подекуди містять положення, які не відповідають чинному законодавству [2, с. 168]. Ми солідарні із думкою науковця та вважаємо, що і у правовому регулюванні прокурора як суб'єкта адміністративного процесу права також є певні колізії у нормативно-правових актах, які є результатом постійного реформування системи прокуратури та адміністративного процесуального законодавства в цілому. Також потребує певного удосконалення питання правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу в частині удосконалення правового регулювання можливості представництва прокурором інтересів держави. Регулювання діяльності прокуратури в цілому здійснюється чималою кількістю нормативно-правових актів, які охоплюють різноманітні галузі права. Деякі з них закріплюють лише окремі аспекти діяльності прокурора, інші – навпаки, детально регламентують діяльність прокурора, деталізують його повноваження та компетенцію.

Переходячи до розгляду актів законодавства, якими здійснюється правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного права наголошено на тому, що, безумовно, основним Законом, який визначає засади, принципи та функції прокуратури є Конституція України. Конституція містить норми прямої дії, поширюється на всіх без виключення представників прокуратури незалежно від рівня та спеціалізації. Конституцією закріплено принцип, відповідно до статті 6 якої органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Ключовою нормою, на нашу думку, є норма, передбачена ч. 2 статті 19 Основного закону, відповідно до якої якого органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України [3]. Отже, вказана норма закріплює ключове дозвоільне правове регулювання діяльності всіх органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації своїх функцій виключно у межах закону, в тому числі й щодо діяльності прокуратури та прокурорів як суб'єктів правовідносин. У Конституції України згадка про прокуратуру здійснюється неодноразово. Особливо актуальною є норма, якою закріплюються функції прокуратури та норма, яка передбачає, що організація та діяльність прокуратури визначається виключно Законами України.

При розгляді правового регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу не можна нехтувати й міжнародними договорами та угодами, згода на імплементацію яких надано Верховною Радою України. Важливість дотримання вказаних актів обумовлена тим, що все процесуальне законодавство нашої держави, діяльність правоохоронних органів, судів, прокуратури реформується у напрямку європейського зростання, формування європейських принципів діяльності цих органів, добору персоналу, матеріального та соціального забезпечення прокурорів, суддів, впровадження міжнародних аспектів розгляду справ у судах тощо. Правовий статус прокурора в адміністративному процесі також наразі спрямований на впровадження європейських стандартів та норм. Відповідно й правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу має здійснюватися у відповідності до міжнародно-правових норм. Прокурор в адміністративному процесі при виконанні своїх повноважень та реалізації покладених на нього функцій має дотримуватися основоположних принципів прав людини, поважати честь та гідність людини, керуватися Загальною Декларацією прав людини від 1946 року, Конвенцією про захист прав людини і

основоположних свобод від 1950 року, рішеннями Європейського суду з прав людини тощо.

Основним законом, який визначає правове регулювання прокурора у будь-яких правовідносинах, в тому числі й у адміністративному процесі, безумовно, є профільний Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [4], яким визначено правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Вказаним законом також закріплено адміністративні повноваження прокуратури, під якими Р. Сидоренко розуміє сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах як окремих осіб, так і держави в цілому, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [5, с. 679].

Закон України «Про прокуратуру» закріплює основи діяльності прокурора щодо здійснення захисту держави в адміністративному судочинстві, а також визначає порядок реалізації прокурором представницької функції в адміністративному процесі. Також цим законом наголошено на представленні інтересів держави прокурором у виключних випадках, які законом не закріплені. Хоча аналіз вказаного закону дає висновок вважати такими підставами не здійснення або неналежним чином здійснення органом державної влади, органом місцевого самоврядування чи іншим суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження представництва; відсутність такого органу. Законом України «Про прокуратуру» закріплено й перелік інших важливих прав, якими користується прокурор в адміністративному процесі. Але відзначимо, що на основі аналізу положень Закону України «Про прокуратуру» С.С. Голосов робить висновок, що новий профільний закон не вирішив дискусійних аспектів, що виникають при участі прокурора в адміністративному процесі. Зважаючи на таку обставину участі прокурора, за якої законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист, особливо гостро постає питання офіційного закріплення та розвитку деліктоздатності особи в адміністративному судочинстві [6, с. 75].

Наступним важливим актом, яким здійснюється правове регулювання прокурора в адміністративному процесі є Кодекс адміністративного судочинства який безпосередньо здійснює правове регулювання діяльності прокурора в адміністративному процесі. У науковій літературі

наголошується на важливості співвідношення базового Закону України «Про прокуратуру» із нормами процесуального законодавства. Як зазначає з цього приводу М.М. Маршунів конкретизація окремих питань прокурорської діяльності в базовому законі перевантажить його, зробить незручним для практичного застосування та призведе до неминучого дублювання норм базового закону в процесуальному законодавстві. Науковець вважає, що конкретизація особливостей діяльності прокурора - це справа галузевого процесуального законодавства [7, с. 50-51]. Ми повністю погоджуємося із вказаним вище твердженням, оскільки деталізація правового статусу прокурора та аспектів його правового регулювання у процесуальному праві дозволяє найбільш чітко окреслити особливості його діяльності у тому чи іншому процесі, розкрити його специфічні риси та повноваження.

Як вірно зазначає О.Б. Неврозів права прокуратури встановлюються багатьма галузями права, провідне місце серед яких займають норми конституційного права, які постійно деталізуються наявними галузями права, враховуючи практичну сторону. Проте при регулюванні обов'язків прокуратури основне місце належить нормам адміністративного права [8, с. 101]. Кодексом адміністративного судочинства, як і Законом України «Про прокуратуру» закріплюється певний алгоритм дій прокурора, який звертається до суду із позовом в інтересах держави чи її органу влади. Зокрема, прокурор перед зверненням до суду повинен в обов'язковому порядку має обґрунтувати, в чому саме виражається порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначення органу, уповноваженого державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Саме у КАСУ закріплюється підстави для набуття прокурором статусу позивача – у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах або відсутності у нього повноважень щодо звернення до суду прокурор зазначає про це в позовній заяві [9]. Проте, Кодексом адміністративного судочинства чітко не визначено субсидіарної участі прокурора в адміністративному процесі, а тільки вказується про можливість набуття прокурором статусу позивача по справі. Прогаляною, на нашу думку, є те, що Кодексом не деталізовано підстави за яких орган, уповноважений здійснювати функції держави у спірних правовідносинах не може приймати участь у справі в якості позивача та у зв'язку з чим залучається до процесу прокурор. Фактично саме на таку процесуальну фігуру як прокурор покладається обов'язок щодо доведення неможливості уповноваженого органу на подачу позовної заяви до суду та участь у судовому процесі. Вважаємо таку

позицію законодавця необґрунтованою, оскільки прокурор забезпечує здійснення представництва держави чи її органів у суді, але фактично останній не зобов'язаний доводити неможливість уповноваженого органу здійснювати представництво. Вважаємо, що такий обов'язок має бути на законодавчому рівні покладено на уповноважений орган, а прокуратура, у свою чергу, може вимагати від такого органу обґрунтованого письмового пояснення щодо неможливості представлення цим органом власних інтересів в суді. Така позиція, на нашу думку, підвищить роль та значення прокурора у адміністративному процесі.

Процесуальним законодавством закріплюються й певні положення, які забороняють певну діяльність прокурора, тобто містять заборонні норми. Так, ч. 3 ст. 58 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено норму, відповідно до якої прокурори не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи [9].

Іншими законами, які регламентують правове регулювання прокуратури та прокурорів в адміністративному процесі варто назвати ряд законів, які визначають окремі аспекти діяльності прокурора, які можуть виникнути у адміністративно-правових відносинах щодо розгляду прокурорами у межах своєї компетенції звернень фізичних чи юридичних осіб, порядок отримання прокурорами відповідей на запити, отримання витребуваної інформації від представників влади, фізичних, юридичних осіб та їх об'єднань. Ми маємо на увазі те, що в цілому адміністративна діяльність прокурора пов'язана не тільки із здійсненням представництва в суді, а й охоплює ряд інших правовідносин, які віднесено до адміністративного процесу та які врегульовані такими Законами України як Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [10], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [11], «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [12], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [13] тощо. Важливим у контексті нашого дослідження є й Кодекс України про адміністративні правопорушення, яким визначаються питання участі прокурора при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що також складає сукупність суспільних відносин, які віднесено до адміністративного процесу у широкому його розумінні. Цим кодексом закріплено не тільки аспекти участі прокурора при розгляді окремих справ про адміністративні правопорушення, а й чітко регламентовано ті категорії справ, де участь прокурора є обов'язковою та закріплено порядок розгляду такої категорії адміністративних справ.

Важливого значення у визначенні правового регулювання правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного процесу мають й відомчі нормативно-правові акти. Вдалою є думка, Р.А. Жогана, який зазначає, що законодавство, що регулює організацію і діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора України [14, с. 34–35]. Важливість відомчих нормативно-правових актів щодо правового регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу обумовлена тим, що вони детально конкретизують ті норми, які закріплені як профільним законом, так і відповідним процесуальним кодексом. Такі акти є необхідними та досить важливими, оскільки від чіткості регламентації певних процесуальних дій залежить об'єктивізація дій прокурора при розгляді конкретної адміністративної справи чи при участі у конкретному судовому розгляді справи в адміністративному суді.

Дослідуючи правове регулювання прокурора в адміністративному процесі окремими науковцями увага прикута до низки актів Конституційного Суду України та вищих судових установ, в яких тлумачиться та роз'яснюється порядок застосування судами окремих норм законодавства, що визначають участь прокурора в суді. А.Е. Ганев вказує, що законодавчі акти складають основу підстав та порядку реалізації представницької функції прокуратури в адміністративному процесі, але не розкривають особливості її реалізації під час розгляду та вирішення адміністративних справ у судах. Тому важливими джерелами виступають рішення судів, особливо ті, на підставі яких здійснюється узагальнення судової практики та виробляються рекомендації щодо застосування процесуальних норм у судовому процесі з розгляду конкретної категорії адміністративних справ [15, с. 34–35]. Ми погоджуємося із такою думкою науковця та хочемо додати те, що на сьогодні значна кількість не вирішених на законодавчому рівні питань участі прокурора в адміністративному процесі знайшла своє відображення саме у постановках та рішеннях судів різних інстанцій. Особливу увагу, безумовно приділено рішенням Верховного Суду та Конституційного Суду України.

Як висновок зазначимо, що правове регулювання прокурора як суб'єкта адміністративного процесу здійснюється значною кількістю нормативно-правових актів, які визначають правове становище прокурора у різних правовідносинах, що віднесено до адміністративного процесу. Якщо Конституція та профільний Закон України «Про прокуратуру» регулюють загальні аспекти діяльності прокурора, то адміністративне процесуальне законодавство окреслює межі

діяльності прокурора саме в адміністративному процесі. Важливе значення приділено відомчим нормативно-правовим актам, які деталізують межі адміністративної діяльності прокурора, визначають послідовність його дій та в цілому складають правову основу процесуальної фігури прокурора в адміністративному процесі. Суттєве значення мають й рішення Конституційного суду України та Верховного суду України, які, узагальнюють судову практику, тлумачать окремі норми, розкривають значення певних понять та термінів, виробляють рекомендації щодо застосування процесуальних норм у майбутньому.

Література

1. Штефан, М. И. Представительство граждан в суде: Учеб. пособие для юрид. спец. вузов / М. И. Штефан, Е. Г. Дрижчаная, Е. В. Гусев. Киев: Лыбидь, 1991. 230 с.
2. Мартинюк О.Г. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 166–174.
3. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598.
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Стор. 9. Стаття 2471.
5. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674–680.
6. Голосов С.С. Окремі питання правового статусу прокурора в адміністративному процесі. *Митна справа*. 2015. № 4 (100). С. 71–76.
7. Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования / М.Н. Маршунов. СПб.: Из-во С.-Петербур. Ун-та. 128 с.
8. Невроз О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 235 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Стор. 11. Стаття 1918.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної ради України*. 1996. № 47. Стаття 256.
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Стор. 29. Стаття 446.
12. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної ради України*. 1992. № 48. Стаття 650.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Стор. 156. Стаття 2474.
14. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2010. 233 арк.
15. Ганев А.Е. Реалізація представницької функції прокуратури в адміністративному процесі: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юриди. наук. Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Дніпропетровський ун-т внутр. Справ. Дніпро. 2017. 176 с.

Анотація

Боровський В. Р. Особливості правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу. – Стаття.

У статті окреслено нормативно-правове регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу, вказано на те, що є певні колізії у такому правовому регулюванні, що є результатом постійного реформування системи прокуратури та адміністративного процесуального законодавства в цілому. Виділено та проаналізовано ієрархію нормативно-правових актів, які визначають та регулюють аспекти діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу. Наголошено на тому, що важливе значення у правовому регулюванні діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу відіграють відомчі нормативно-правові акти. Особливу увагу приділено актам Верховного суду України та Конституційного суду України.

Ключові слова: прокурор, повноваження, нормативно-правовий акт, закон, правове регулювання.

Аннотация

Боровский В. Р. Особенности правового регулирования деятельности прокурора как субъекта административного процесса. – Статья.

В статье исследовано нормативно-правовое регулирование деятельности прокурора как субъекта административного процесса, указано на то, что есть определенные коллизии в таком правовом регулировании, что является результатом постоянного реформирования системы прокуратуры и административного

процессуального законодательства в целом. Выделено и проанализировано иерархию нормативно-правовых актов, которые определяют и регулируют аспекты деятельности прокурора как субъекта административного процесса. Отмечено, что важное значение в правовом регулировании деятельности прокурора как субъекта административного процесса играют ведомственные нормативно-правовые акты. Особое внимание уделено актам Верховного суда Украины и Конституционного суда Украины.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, нормативно-правовой акт, закон, правовое регулирование.

Summary

Borovskyi V. R. Features of legal regulation of the prosecutor's activity as a subject of administrative process. – Article.

The article outlines the legal regulation of the prosecutor as a subject of administrative proceedings, points out that there are certain conflicts in such legal regulation, which is the result of constant reform of the prosecutor's office and administrative procedural legislation in general. The hierarchy of normative-legal acts that define and regulate aspects of the prosecutor's activity as a subject of administrative process is singled out and analyzed. It is emphasized that departmental regulations play an important role in the legal regulation of the prosecutor's activity as a subject of administrative proceedings. Particular attention is paid to acts of the Supreme Court of Ukraine and the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: prosecutor, powers, normative-legal act, law, legal regulation.

УДК 342.9

В. П. Босийкандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

**ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ
ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ**

Постановка проблеми. Одним з основних факторів, який тримає кожного суб'єкта права в рамках, визначених його правовим статусом та не дає йому вчиняти свавілля, порушувати законні інтереси інших учасників правовідносин є юридична відповідальність. Цей важливий юридичний інститут має різні вектори розвитку та прояву, а інтенсивність та форми його використання показують демократичність держави та державної влади. До того ж, ключовою метою права є упорядкування суспільних відносин, що включає в себе застосування примусових активних заходів до порушників належного правового режиму, що має значення притягнення їх до відповідальності.

Стан дослідження проблеми. Аналіз проблеми юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту здійснено на основі напрацювань вчених, які аналізували теоретико-правові основи та механізми реалізації класичного інституту юридичної відповідальності, а саме: С.С. Алексєєва, А.В. Агєєва, Б.Т. Базилєва, Ю.В. Бауліна, С.М. Братуся, М.В. Вітрука, Н.В. Іванчука, Л.А. Морозова, М.Д. Шаргородського, М.О. Краснова, та інших.

Метою розпочатого дослідження є надання характеристик юридичній відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб виділити суттєві ознаки юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту необхідно зауважити про складність проблеми відповідальності у праві загалом. Її особливість прямо корелюється із полізмістовністю питання відповідальності та природою цієї категорії, відбиток якої можна знайти також у науках соціальних, мовознавчих, філософських тощо.

Слово «відповідальність» має декілька іншомовних джерел, зокрема, англійський термін «responsibility», що означає бути відповідальним, зробити що-небудь без чужої підказки та французьке слово «responsabilite» – обов'язок або «необхідність спокутувати провину, виконати свій обов'язок, договір» [1, с. 894; 2, с. 722].

У юридичній науці існують різні підходи до змісту відповідальності юридичного виду. Напри-

клад, С.С. Алексєєв юридичну відповідальність відзначає у позитивному аспекті, вона передбачає суворе виконання обов'язків або осмислення особою власного обов'язку перед суспільством, розуміння в ключі цього обов'язку змісту та значення своїх дій [3]. З цього приводу висловила Л.А. Морозова яка стверджувала, що юридична відповідальність є свідомим виконанням людиною різноманітних обов'язків (юридичних, моральних інших), розумінням свого обов'язку перед оточуючими [4, с. 336]. На думку М.Д. Шаргородського, юридичну відповідальність варто визначати як правовий обов'язок, який обумовлений людською поведінкою і свободи вибору, що створює можливість впливу на свідомі вчинки людини в бажаному для суспільства спрямуванні [5, с. 46]. Н.В. Іванчук вказує на те, що відповідальність безпосередньо пов'язана з правами та обов'язками громадян з виконанням взаємно прийнятих зобов'язань різними суб'єктами, із рівнем розвитку правосвідомості, правової культури громадян у суспільстві, тобто це «певна міра свободи» [6, с. 10].

Отже, враховуючи різні наукові підходи до визначення змісту юридичної відповідальності, як загально правового явища, а також викладені вище основні ознаки цієї категорії ми побудували підхід щодо тлумачення юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. При цьому, на наш погляд юридичну відповідальність неможна трактувати, як явище статичне, наприклад, стан додержання обов'язків, систему владно-примусового інструментарію, безпосередньо якісь обов'язки тощо. В даному випадку досліджувана категорія включає всі вказані моменти, розчинюється у їх сутності, але не пов'язана із жодним безпосередньо. Більш логічно розглядати юридичну відповідальність, як об'єкт динамічно-інституційний, що має юридичний «каркас» та механізм практичного застосування. Беручи до уваги зазначені моменти, юридична відповідальність біженців та осіб, які потребують додаткового та суб'єктивного захисту – це санкціонована, така що не виходить за рамки правового поля, об'єктивна реакція держави на порушення біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, покладених на них юридичних обов'язків,

що виражається у встановленому та визначеному законодавством України інструментарії державно-правового примусу.

Юридична відповідальність біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту має декілька різновидів, що обумовлено специфікою нормативно-правової бази положеннями якої регламентовано статус вказаної категорії осіб. Так, першим різновидом є відповідальність спеціально-адміністративна, суб'єктами якої є виключно біженців та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI особа, яка має намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, при перетині кордону повинна звернутись у порядку визначеному законодавством нашої держави до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, із відповідною заявою. При цьому, якщо така особа перетнула кордон з Україною нелегально, то до уповноваженого державного органу вона повинна звернутись негайно. Крім того, у разі якщо така особа під час незаконного перетинання державного кордону України звернулася із зазначеною заявою до посадової особи Державної прикордонної служби України, вона зобов'язана надати цій посадовій особі пояснення про причини незаконного перетинання державного кордону України. У разі відсутності у такої особи документів, що посвідчують її особу, або якщо такі документи є фальшивими, вона повинна повідомити в поясненні про цю обставину, а також викласти причини зазначених обставин. Під час надання пояснень особою, яка не володіє українською або російською мовами, орган Державної прикордонної служби України повинен забезпечити перекладача з мови, якою така особа може спілкуватися. Після надання пояснень особа, яка звернулася із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, повинна бути протягом 24 годин передана посадовими особами Державної прикордонної служби України представнику центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту [7].

При цьому, існують різні групи умов, за яких, по-перше, відповідній особі може бути відмовлено у наданні статусу біженця або додаткового захисту, по-друге – особу може бути позбавлено такого захисту або статусу біженця. Наприклад, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, може прийняти рішення про відмову в прийнятті

заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, в разі, якщо заявник видає себе за іншу особу. Крім цього, не можна надати особі зазначеного статусу також за умови: вчинення нею злочину проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; вчинення злочину не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів тощо [7].

Законодавством також визначено підстави, за наявності яких відповідну особу позбавляють статусу біженця або додаткового захисту у разі: 1) якщо така особа займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України; 2) якщо встановлено факт подання особою недостовірних відомостей, пред'явлення фальшивих документів, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; 3) клопотання Служби безпеки України або іншого органу державної влади до уповноваженого центрального органу виконавчої влади про позбавлення статусу біженця відповідної особи.

Щодо тимчасового захисту, то загалом факт його припинення можливий у двох випадках якщо: 1) особи можуть повернутися до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист; 2) особи переїжджають на проживання в іншу країну [7]. Рішення про припинення тимчасового захисту приймається Кабінетом Міністрів України. Окрім того, вказаний вищий орган виконавчої влади може прийняти рішення про позбавлення особи тимчасового захисту в індивідуальному порядку у випадку вчинення злочину: 1) проти миру, воєнного злочину або злочину проти людства і людяності, як їх визначено у міжнародному праві; 2) не політичного характеру за межами України до прибуття в Україну з метою отримання тимчасового захисту, якщо таке діяння відповідно до Кримінального кодексу України належить до тяжких або особливо тяжких злочинів [7].

Варто відзначити, що всі наведені моменти юридичної відповідальності мають місце лише у межах процедури визнання особи біженцем або такої, що потребує додаткового чи тимчасового захисту, а також за фактом надання відповідній особі одного із зазначених статусів. В усіх інших випадках особи, які бажають стати біженцем або отримати додатковий/ тимчасовий захист, але вчинили для цього жодних юридично значимих дій передбачених законодавством нашої держави, у разі незаконного перетинання кордону або порушення правил перебування іноземців на те-

риторії України підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (далі – КУпАП). Зокрема, караються відповідними адміністративно-правовими санкціями порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні, за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, або працевлаштування без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України, або недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, або ухилення від виїзду з України після закінчення відповідного терміну перебування, неприбуття без поважних причин до визначеного місця навчання або працевлаштування після в'їзду в Україну у визначений строк, а так само порушення правил транзитного проїзду через територію України [8]. Відмітити варто також положення статті 204-1 КУпАП відповідно до якої держава засуджує перетинання або спробу перетинання державного кордону України будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або з використанням підробленого документа чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади [8].

На загальних підставах, незалежно від надання або ненадання особі статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту, подібні суб'єкти підлягають кримінальній відповідальності на всій території України. Ключовою засадою кримінальної відповідальності є Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 №2341-III (далі – ККУ). Відповідно до юридичної теорії кримінальна відповідальність – це вимушене зазнавання особою, яка вчинила кримінальне правопорушення, державного осуду, а також передбачених ККУ обмежень особистого, майнового або іншого характеру, що визначаються обвинувальним вироком суду і покладаються на винного спеціальними органами держави [9]. Відповідно до статті 18 ККУ суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у віці, з якого відповідно до законодавства може наставати кримінальна відпові-

дальність [9]. Кримінальній відповідальності підлягають особи, яким до вчинення кримінального правопорушення виповнилося шістнадцять років [9]. Варто також вказати, що ККУ закріплює принцип територіальної кримінальної відповідальності, відповідно до якого будь-яка особа, що вчинила кримінальне правопорушення на території України буде нести відповідальність виключно у порядку визначеному Кодексом та іншим законодавством нашої держави [9].

Висновки. Отже, кримінальне законодавство нашої держави встановлює жорсткі рамки за яких відповідальність за вчинення кримінальних правопорушень несуть всі без виключення особи, які знаходяться на території України, у тому числі біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Такий підхід забезпечує невідворотність кримінальної відповідальності, а також її об'єктивність.

Підсумовуючи проведений науковий аналіз відмітимо, що нами було виділено три основні види юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: 1) спеціально-адміністративна; 2) адміністративна відповідальність на загальних підставах; 3) кримінальна відповідальність. Жоден із представлених видів сьогодні не закріплено у положеннях законодавства, яке регламентує правовий статус вказаних суб'єктів. Більш того, не систематизовані норми, які регулюють порядок і підстави застосування спеціально-адміністративної відповідальності. Фактично, саме слово «відповідальність» практично не застосовується у положеннях нормативного матеріалу присвяченого проблематиці біженців. Такий підхід має негативну тенденцію, адже викликає плутанину щодо змісту правового статусу вказаної категорії осіб, прогалини в процесі застосування до них заходів державно-примусового характеру. Для того щоб уникнути поглиблення цієї негативної тенденції, необхідно доповнити положення Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI додатковим розділом, в якому закріпити поняття та особливості юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, навести всі різновиди відповідальності зазначених суб'єктів, а також підстави її застосування.

Література

1. Robert P. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française [Tekst]. Paris, 1980. T. 5. 894 с.
2. Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English / A. S. Hornby 5th rev. ed. / editor, Jonathan Crowther. London, New York: Oxford University Press, 1995. 1440 с.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статус, 1999.
4. Морозова Л. А. Теория государства и права. М.: Юрист, 2002. 414 с.
5. Шаргородский М.Д. Детерминизм ответственности. «Правоведение», 1968. № 1. С. 46.
6. Иванчук Н.В. Взаємна відповідальність особи і держави в контексті розбудови сучасної української держави: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К.: КНУВС, 2007. 21 с.
7. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: закон від 08.07.2011 № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України: кодекс, закон від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст.131.

Анотація

Босий В. П. Юридична відповідальність біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. – Стаття.

У статті, на основі різних наукових підходів проаналізовано сутність юридичної відповідальності. Побудовано поняття юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Розглянуто законодавчі положення на предмет визначення видів юридичної відповідальності вказаної

категорії суб'єктів. Класифіковано види юридичної відповідальності біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Ключові слова: юридична відповідальність, біженців, особи які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Аннотация

Босый В. П. Юридическая ответственность беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. – Статья.

В статье, на основе различных научных подходов проанализированы сущность юридической ответственности. Построено понятие юридической ответственности беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. Рассмотрены законодательные положения на предмет определения видов юридической ответственности указанной категории субъектов. Классифицированы виды юридической ответственности беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите.

Ключевые слова: юридическая ответственность, беженцев, лица нуждающихся в дополнительной или временной защите.

Summary

Bosyi V. P. Legal liability of refugees and persons in need of additional or temporary protection. – Article.

The article analyzes the essence of legal responsibility on the basis of different scientific approaches. The concept of legal responsibility of refugees and persons in need of additional or temporary protection is constructed. Legislative provisions on definition of types of legal responsibility of the specified category of subjects are considered. Types of legal liability of refugees and persons in need of additional or temporary protection are classified.

Key words: legal liability, refugees, persons in need of additional or temporary protection.

УДК 342.95 (477)

С. І. Віговський

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ СУДІВ

Постановка питання. В Україні панівним підходом до розуміння юридичної природи судової гілки влади є неklasична концепція (концепція Дж. Медісона), що становить собою певний ризик для незалежності суду та самостійності суддів у разі, коли взаємовідносини суду та виконавчої влади не будуть належною мірою збалансованими. Особливим чином це питання актуалізоване контролем за діяльністю місцевого суду, адже такий контроль може становити собою: 1) інструмент дестабілізуючого тиску на суд; 2) засіб примусу до функціонування для забезпечення тих чи інших особистих інтересів суб'єкта здійснення контролю тощо. Вказане щонайперше може бути зумовленим у тому разі, коли контрольна діяльність буде не відповідати меті та завданням контролю за діяльністю місцевих судів, а також не буде використовувати належним чином функції здійснення такого контролю. При цьому встановлення такого відхилення суб'єктів здійснення контролю від відповідної норми контрольної діяльності та реакція на такі протиправні діяння можливе лише у тому разі, коли є чітко встановленими завдання контролю за діяльністю місцевих судів.

Попри важливість чіткого розуміння завдань контролю за діяльністю місцевих судів, слід констатувати, що по сьогоднішній день вони не визначаються на рівні законодавства, а це питання ще не було предметом дослідження, в якому враховуються останні зміни законодавства та тенденції здійснення поточної судово-правової реформи.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Окремі аспекти сутності завдань контролю (у загальному вигляді та в контексті діяльності суду) вже досліджувались вітчизняними юристами-адміністративістами, серед яких: С. С. Вітвіцький, О. М. Музичук, Т. А. Плугатар, В. Л. Синчук, О. О. Чумак та інші учені. Наукові напрацювання цих та інших учених становитимуть наукове підґрунтя для з'ясування завдань контролю за діяльністю місцевих судів.

Отже, метою цієї наукової розвідки є з'ясування адміністративно-правової сутності та переліку завдань контролю за діяльністю місцевих судів в Україні. Вказане виявляється досяжним шляхом виконання наступних завдань: 1) зважаючи на основні підходи учених до розуміння завдань контролю, а також, приймаючи до уваги мету контролю за діяльністю місцевого суду, окреслити сутність

завдань такого контролю; 2) з'ясувати актуальні позиції учених щодо розуміння сутності та переліку функцій контролю; 3) окреслити перелік функцій контролю за діяльністю місцевих судів та проаналізувати їх у загальному вигляді; 4) сформулювати узагальнюючі висновки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Контроль за діяльністю місцевих судів – це елемент системи публічного адміністрування у системі правосуддя та регламентована нормами адміністративного законодавства систематична публічна діяльність уповноважених суб'єктів, що без шкоди принципу незалежності суду ті самостійності суддів спрямована на: отримання актуальної, повної та об'єктивної інформації про стан виконання місцевими судами організаційних (позапроцесуальних) завдань і функцій; вчасне виявлення у діяльності місцевого суду прогалин і порушень, сукупності факторів, які сприяли появі цих недоліків; оптимальне усунення та запобігання відхиленням (причинам цих відхилень) у діяльності місцевих судів від встановленої норми діяльності таких судів. Таким чином, мета контролю за діяльністю місцевих судів полягає у забезпеченні ефективної організаційної та процесуальної діяльності цих судів у результаті нормативного впливу на їх позапроцесуальну діяльність компетентних суб'єктів, зокрема фактори та ризики неналежного функціонування місцевого суду мають бути ліквідовані, а у разі неможливості цього – мінімізовані. Означена мета контролю знаходить своє фактичне вираження в завданнях контролю. При цьому, критично аналізуючи актуальні підходи до розуміння сутності й переліку завдань контролю [див., напр.: 1, с. 25; 2, с. 52; 3, с. 11], можемо дійти висновку, що завдання контролю за діяльністю місцевих судів слід розуміти в якості основних шляхів досягнення мети такого контролю, що об'єктивуються у таких завданнях:

1) перевірка, аналіз фактичного стану дотримання та забезпечення дотримання вимог законодавства про судоустрій та статус суддів, про відновлення довіри до судової влади в Україні, про очищення влади (про люстрацію), а також законодавства про державну службу (стосується державних службовців місцевого суду), правил внутрішнього трудового розпорядку, а також інших норм законодавчих і підзаконних актів, яких повинні неухильно дотримуватись працівники апа-

рату місцевого суду та судді в позапроцесуальній діяльності. Наявність цього завдання обґрунтована тим, що контрольна діяльність у переважній своїй мірі спрямована на утвердження законності (в сенсі вимоги ч. 2 ст. 19 Основного Закону України) в публічній діяльності;

2) встановлення фактичного стану, якості, ефективності виконання працівниками апарату місцевого суду та суддями покладених на них адміністративних завдань, функцій, реалізації ними власних прав. Логіка існування такого завдання виправдовується тим, що контрольна діяльність, серед іншого, сприяє тому, щоби діяльність державного органу не лише мала місце у фактичній дійсності, але й була ефективною. Вказане пояснимо тим, що неефективна діяльність органу влади зазвичай не лише стоїть на заваді досягнення мети створення та існування відповідного державного органу, але й може становити суттєву загрозу для забезпечення належного рівня захисту прав суб'єктів права, загрозу для національної безпеки тощо;

3) сприяння виконанню працівниками апарату місцевого суду та суддями покладених на них адміністративних завдань, функцій, реалізації ними власних прав. Досліджувана контрольна діяльність передбачає накопичення інформації про діяльність місцевого суду, а також критичний аналіз цих даних, що є спостереженням за перевагами та недоліками діяльності місцевого суду «зі сторони» й тому генерує певні необхідні знання, які не завжди може сформувати апарат суду, судді місцевого суду (котрі знаходяться у проблемній ситуації, не завжди маючи змогу її системно осмислити; зокрема, через перезавантаженість службовими обов'язками, непомітними для них правопорушеннями тощо) задля оптимізації своєї діяльності. З огляду на це суб'єкт здійснення контролю за діяльністю місцевих судів повинен використовувати накопичені знання для формулювання дієвих пропозицій щодо актуального вирішення поточних проблем діяльності місцевого суду. Зокрема, такі рішення можуть оформлюватися в узагальнення позитивного та негативного досвіду діяльності місцевого суду та складання рекомендацій щодо подальшого уникнення помилок в діяльності працівників апарату суду та суддів;

4) забезпечення дотримання службової дисципліни в місцевому суді, доброчесної поведінки працівників апарату суддів та суддів місцевого суду. У межах цього завдання суб'єкт здійснення контролю за діяльністю місцевих судів зосереджує увагу на службовій дисципліні в суді, проводить роз'яснювальну роботу щодо недопустимості недисциплінованої поведінки та її впливу на діяльність місцевого суду, на авторитет держави та суду і т. д. При цьому, зважаючи на той факт, що поведінка працівників апарату суддів і суддів місцевого суду може формально характеризуватись в яко-

сті дисциплінованої, однак, бути недоброчесною, у контрольній діяльності також мета відповідного контролю досягається шляхом запобігання відповідному типу поведінки підконтрольних осіб;

5) здійснення заходів щодо запобігання корупції з боку працівників апарату місцевого суду та суддів, а також недопущення конфлікту інтересів. Надзвичайно важливим на сьогодні шляхом досягнення мети контролю за діяльністю місцевих судів є зниження толерантності до корупції працівників апарату суду та суддів місцевого суду та недопущення серед них конфлікту інтересів. Це пояснюється тим, що ігнорування зазначеного завдання суб'єктом здійснення контролю може призвести до суттєвого спотворення діяльності місцевого суду: не лише організаційна, але й процесуальна діяльність суду може стати підконтрольною приватним інтересам, що неприпустимо;

6) спостереження за дотриманням в місцевому суді прав, свобод й законних інтересів працівників апарату суду та суддів, за рівнем їх соціального забезпечення, мірою створення в суді здорового психологічного клімату для них, а також гідних умов виконання службових обов'язків. У межах цього завдання суб'єкт здійснення контролю за діяльністю місцевих судів аналізує фактичні дані про міру збалансування часу праці та часу відпочинку, задоволення права на службову кар'єру та професійне зростання, про заходи недопущення мобінгу та сексуальних домагань на службі тощо. Логіка цього завдання є цілком зрозумілою, адже незабезпечення відповідних прав працівникам апарату суду та суддям призводитиме до відчуття ними несправедливості (при цьому суд є органом, який культивує справедливість у суспільстві), обумовлюватиме професійне вигорання, а у решті – не сприятиме дисциплінованому виконанню службових обов'язків, що є базовою внутрішньою загрозою для діяльності місцевого суду;

7) попередження та недопущення порушень конституційних, адміністративних та інших прав і свобод, законних інтересів працівників апарату суду та суддів місцевого суду. Суб'єкт здійснення контролю за діяльністю місцевих судів зосереджує увагу на тому, щоби діяльність суду не ґрунтувалась, зокрема, на дискримінації працівників і службовців місцевого суду, а також на неправомірній експлуатації цих осіб. Це завдання базується на логіці, у відповідності до якої будь-який державний орган не може виконувати своїх завдань у достатній мірі, коли особи, котрі об'єктують діяльність відповідного державного органу, здійснюють цю діяльність, знаходячись у стані, що не є гідним людини;

8) зменшення об'єму латентності правопорушень, вчинюваних працівниками апарату суддів та суддями місцевого суду, попередження (профілактика) таких правопорушень. Явище латент-

ності ученими розуміється в якості стану частини протиправної діяльності, за якого правопорушення є фактично вчиненими, однак, залишаються непоміченими (невиявленими, невідомими) компетентному суб'єкту й у наслідок цього знаходяться поза межею обліку правопорушень [4, с. 25; 5, с. 261], а особи, котрі вчинили відповідні правопорушення не зазнають юридичної відповідальності за вчинення відповідних протиправних дій. У цьому сенсі слід констатувати щонайменше дві надзвичайно важливі проблеми, котрі сукупно вирішує у межах цього завдання суб'єкт здійснення контролю: а) особа, котра вчиняє правопорушення, ставить під сумнів принцип невідворотності юридичної відповідальності та стверджується у своїй девіантній поведінці, результатом чого можуть стати правопорушення такого ж типу чи правопорушення з більш негативним (за показником «шкода» чи «небезпека») ефектом для суспільства та місцевого суду; б) місцевий суд, зазнавши шкоди від правопорушення, яке є латентним, фіксує відхилення фактичних показників діяльності від норми діяльності, не розуміючи у повній мірі причину такого відхилення й не маючи змоги у повній мірі оптимізувати свою діяльність.

Будучи спрямованим на зменшення об'єму латентності правопорушень в місцевому суді, суб'єкт здійснення контролю за діяльністю такого суду, також витрачає свої ресурси на профілактичні (попереджувальні) заходи, що сприяють мінімізації толерантності працівників апарату суддів та суддів місцевого суду до девіантної поведінки. Зокрема, компетентними суб'єктами у межах відповідного завдання створюються передумови для невідворотності юридичної відповідальності для осіб, які шкодять ефективній діяльності місцевого суду. Результатом цього є оптимальне досягнення мети відповідного контролю, адже витрати на реалізацію відповідного завдання є більш економними, аніж витрати ресурсів, пов'язані із мінімізацією наслідків (завдання шкоди громадянам, юридичним особам, суспільству, державі; зниження авторитету суду та держави тощо) порушення працівниками апарату суду та суддями місцевого суду в своїй позапроцесуальній діяльності норм чинного законодавства;

9) завчасне виявлення та усунення (у разі неможливості – мінімізація) ризиків неналежної діяльності місцевого суду, а також своєчасне виявлення, усунення та запобігання порушенню законодавства працівниками апарату суддів та суддями місцевого суду, що негативним чином впливають на довіру громадян до держави та до суду, на авторитет суддів, становлять бар'єр для належного функціонування місцевого суду. У межах цього комплексного завдання суб'єкти здійснення контролю за діяльністю місцевих судів створюють умови для належного вияву правового

режиму функціонування місцевого суду, в якому мінімальними є ризики дестабілізації діяльності місцевого суду, а працівники апарату суду та судді місцевого суду у належній мірі усвідомлюють, що порушення ними законодавства в організаційній діяльності призведе до притягнення їх до юридичної відповідальності;

10) забезпечення, перевірка своєчасності, раціональності використання в місцевому суді кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів. Належним чином діяти місцевий суд зможе у тому разі, коли будуть задоволені у необхідній мірі кадрові, матеріально-технічні, фінансові та інші ресурсні потреби суду. Незабезпечення місцевого суду відображатиметься у тому, що працівники апарату суду та судді цього суду в позапроцесуальній, а також у процесуальній діяльності виявлятимуться неспроможними ефективно виконувати покладені на них завдання. Як відомо, на сьогодні вказане становить собою надзвичайну проблему, що є неприпустимим та становить загрозу для незалежності суду, самостійності суддів, чому повинні запобігати також суб'єкти здійснення контролю за діяльністю місцевих судів. Поряд із тим, слід також констатувати, що не меншу загрозу становить неналежне використання в судах наданих їм ресурсів, наслідком чого стає те, що місцевий суд дочасно позбавляється можливостей належного виконання покладених на нього позапроцесуальних функцій;

11) спостереження за процесами утворення, припинення (ліквідації) місцевого суду. У процесі поточних судово-правових реформ (зокрема, що стосується тенденції укрупнення судів, доцільність чого викликає справедливі зауваження у контексті проблематики доступності правосуддя) суб'єкти кадрового забезпечення створюють умови для ефективного функціонування суду, контролюючи належні організаційні перетворення (ліквідацію) місцевих судів;

12) своєчасне, повне та об'єктивне інформування громадськості про діяльність місцевого суду, а також вивчення актуальної громадської думки про діяльність суду. З огляду на те, що контроль за діяльністю місцевих судів є підзвітною населенню діяльністю, суб'єкти здійснення такого контролю звітують перед громадськістю про результати своєї діяльності, а також про подальші плани (стратегії) здійснення відповідної діяльності. Крім того, приймаючи до уваги те, що задоволеність населення роботою суду є важливим показником ефективної діяльності місцевих судів, відповідні суб'єкти вивчають актуальну думку населення з приводу діяльності суду, результати чого докладають до процесу вироблення найкращої практики діяльності місцевого суду та запобігання порушенням законодавства працівниками апарату суду та суддями місцевого суду.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному зауважимо, що контроль за діяльністю місцевих судів являє собою складний феномен, спрямований на комплексне забезпечення ефективної організаційної та процесуальної діяльності цих судів у результаті врегульованого законодавством впливу на їх позапроцесуальну діяльність компетентних суб'єктів здійснення відповідного контролю. Однак, такий бажаний ефект від цього явища у практичній дійсності досягається шляхом виконання низки завдань контролю, котрі об'єктивуються шляхом реалізації функцій контролю. Критичний аналіз цих завдань вказує на потребу достатнього забезпечення суб'єктів контролю за місцевими судами належною фінансовою, матеріально-технічною та організаційною базою для уможливлення виконання відповідних завдань власної діяльності. У тому ж разі, якщо держава не забезпечуватиме суб'єктів контролю усіма необхідними ресурсами для виконання завдань відповідного контролю сам контроль за діяльністю місцевих судів не можна вважати гарантією належного функціонування суду. Утім, протягом останніх років, на жаль, можемо констатувати, що держава не задовольняє ресурсні потреби суб'єктів контролю за діяльністю місцевих судів в Україні, що є суттєвою проблемою, яка загалом нівелює функціонування механізму контролю за діяльністю місцевих судів і не об'єктивує в дійсності мету, на досягнення якої формально спрямовують зусилля суб'єкти контролю.

Література

1. Гупаловська М. Б. Бюджетний контроль в умовах ринкової економіки України : дис. ... канд. економ. наук: 08.00.08. Тернопіль, 2012. 236 с.
2. Музичук О. М. Мета та завдання здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Юридична наука та практика*. 2011. № 2. С. 49–54.
3. Порошук П. П. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю апарату суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 16 с.
4. Мамотенко О. П. Сучасний стан незаконного обігу піддакцизних товарів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 28, Т. 3. С. 22–26.
5. Навалія Я. Т. Поняття та види латентних згвалтувань. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 261–264.

Анотація

Віговський С. І. Основні завдання контролю за діяльністю місцевих судів. – Стаття.

У статті розкривається адміністративно-правова сутність завдань контролю за діяльністю місцевих судів в Україні, а також перелік основних завдань такого контролю. Зважаючи на основні підходи учених до розуміння завдань контролю, а також, приймаючи до уваги мету контролю за діяльністю місцевих судів, обґрунтовується позиція, у відповідності до якої завдання досліджуваного контролю є вихідними шляхами забезпечення ефективної організаційної та процесуальної

діяльності місцевих судів у результаті нормативним чином врегульованого впливу на їх позапроцесуальну діяльність компетентних суб'єктів. До основних завдань контролю за діяльністю місцевих судів пропонується відносити: перевірку, аналіз фактичного стану дотримання та забезпечення дотримання підконтрольним суб'єктом вимог чинного законодавства, що регулює його позапроцесуальну діяльність; встановлення фактичного стану, якості, ефективності виконання працівниками суду покладених на них адміністративних завдань, функцій, реалізації ними власних прав; сприяння виконанню працівниками суду покладених на них завдань; забезпечення дотримання службової дисципліни у суді; здійснення заходів щодо запобігання корупції в суді; спостереження за дотриманням в суді прав, свобод й законних інтересів працівників суду і т. д. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: завдання контролю, контроль за діяльністю місцевих судів, мета контролю, місцевий суд, сутність контролю.

Аннотация

Виговський С. И. Основные задачи контроля за деятельностью местных судов. – Статья.

В статье раскрывается административно-правовая сущность задач контроля за деятельностью местных судов в Украине, а также перечень основных задач данного контроля. Учитывая основные подходы ученых к пониманию задач контроля, а также, принимая во внимание цель контроля за деятельностью местных судов автором обосновывается позиция, в соответствии с которой задачами исследуемого контроля являются исходные путями обеспечения эффективной организационной и процессуальной деятельности местных судов в результате нормативным образом урегулированного влияния на их внепроцессуальную деятельность компетентных субъектов. К основным задачам контроля за деятельностью местных судов предлагается относить: проверку, анализ фактического состояния соблюдения и обеспечения соблюдения подконтрольным субъектом требований действующего законодательства, регулирующего его внепроцессуальную деятельность; установление фактического состояния, качества, эффективности выполнения работниками суда возложенных на них административных задач, функций, реализации ими своих прав; содействие выполнению работниками суда возложенных на них задач; обеспечение соблюдения служебной дисциплины в суде; осуществление мероприятий по предотвращению коррупции в суде; наблюдение за соблюдением в суде прав, свобод и законных интересов работников суда и т. д. В выводах к статье обобщаются результаты исследования.

Ключевые слова: задачи контроля, контроль за деятельностью местных судов, местный суд, сущность контроля, цель контроля.

Summary

Vihovskyi S. I. The main tasks of control over the activities of local courts. – Article.

The article reveals the administrative and legal essence of the tasks of control over the local courts activities in Ukraine, as well as a list of this control main task. Considering the basic approaches of scientists to understanding the tasks of control, and also, taking into account the purpose of control over the local court activities, the author substantiates the position according to which the tasks of the investigated control are the initial ways of ensuring

effective organizational and procedural activities of local courts as a result of a normatively regulated influence of competent entities on their extra-procedural activities. The main tasks of control over the local courts activities are proposed to include: testing, analyzing the actual state of compliance and ensuring compliance by the entity under control with the requirements of the current legislation governing its extra-procedural activities; establishment of the actual state, quality, efficiency of the court employees' performance of their mandated administrative

tasks and functions, the exercise of their rights; assisting the court employees in the performance of their mandated tasks; ensuring the observance of official discipline in court; implementation of measures to prevent corruption in court; monitoring the observance in court of the rights, freedoms and legitimate interests of court employees, etc. Conclusions generalize the results of the research.

Key words: control over the local courts activities, essence of control, local court, purpose of control, tasks of control.

УДК 342.9

І. І. Войтович

кандидат юридичних наук,

суддя Херсонського окружного адміністративного суду

**СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ
У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ**

Постановка проблеми. Ефективна протидія корупції у сфері воєнної безпеки неможлива без фундаментального та послідовного наукового забезпечення. Звернення до наукових праць з питань протидії корупційній злочинності надає можливість прослідкувати, як, власне, процес наукового супроводження антикорупційної діяльності в Україні задля виявлення основних проблем у цій сфері, які залишились поза увагою вчених, та потребують вирішення, так і з'ясувати найбільш суттєві прорахунки антикорупційної стратегії, які слід врахувати для визначення перспектив її удосконалення.

Першим вченим, робота якого з'явилася у всесвітній мережі та присвячена проблемі політичної корупції, є Дж. Г. Форд (1904 р.), який порівнюючи у своїй публікації ситуацію у США і Великій Британії порушив питання політичної корупції, яка найбільш показово, на думку автора, виявляється під час соціальних трансформацій, коли нові еліти стикаються з не прийнятними для них практиками [1, с. 678].

Пізніше Р. Брукс спочатку у науковій публікації «Природа політичної корупції» (1909 р.) [2, с. 18], а потім у монографії на тему: «Корупція в американській політиці та житті» (1910 р.) розглянув проблему підкупу посадовців в органах державної влади США [3, с. 18]. Принагідно зауважимо, що монографія вченого була схвально сприйнята науковою спільнотою, про що свідчать переважна більшість публікацій вчених протягом наступних двох років. Варто відзначити, що за винятком окремих досліджень з питань нелегального бізнесу та хабарництва у владних структурах США, у період з 1912 до 1949 рр. не виходить жодної статті, яка б індексувалася в ISI "Web of Science".

У зв'язку з цим важливе значення для актуалізації проблем протидії корупції та залучення наукового співтовариства до різноманітних дискурсів з метою визначити можливі напрями їх розв'язання має монографія Г. Вілсона «Конгрес: корупція та компроміс» (1951 р.) [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні теоретичні та прикладні аспекти протидії корупції представлені наукових здобутках таких правознавців, як Л.І. Аркуша, Л.В. Багрій-Шахматов, В.І. Борисов, А.М. Бойко, О.Ю. Бусол, В.В. Василевич, В.М. Гаращук, В.В. Голина, Б.М. Го-

ловкін, В.К. Грищук, Н.О. Гуторова, І.М. Даньшин, О.О. Дудоров, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, С.А. Задорожний, З.А. Загинея, А. П. Закалюк, А. Ф. Зелінський, О. Г. Кальман, О. О. Кваша, В. М. Киричко, М. Г. Колодяжний, О. М. Костенко, О. Г. Кулик, І. В. Кушнарьов, О. М. Лозинський, І. Є. Мезенцева, М. І. Мельник, Д. Г. Михайленко, А. А. Музика, Є. В. Невмержицький, В. О. Навроцький, Д. О. Олійник, А. В. Савченко, Є. Д. Скулиш, Є. Л. Стрельцов, В. Я. Тацій, В. О. Туляков, П. Л. Фріс, М. І. Хавронюк, В.В. Шаблистий, В. І. Шакун, О. В. Шевченко, О. Ю. Шостко, Н. М. Ярмиш та інші. Наукові праці цих авторів є вагомим внеском в осмислення явища корупції і напрацювання заходів протидії їй.

Поряд з цим, актуалізується питання дослідження сучасного стану наукової розробленості проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки, оскільки поряд з соціально-політичними, економічними змінами суспільства, змінюється корупція, її якісна внутрішня характеристика та зовнішній прояв. Мінливість корупційної злочинності обумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Водночас недостатньо фундаментальних досліджень проблеми протидії корупції у такій життєво важливій сфері існування держави як воєнна безпека, які б на основі різних підходів та способів її розв'язання виробили системне наукове бачення підвищення ефективності антикорупційної діяльності з прикладною метою – мінімізації корупції в Україні до суспільно допустимого рівня. Вищевикладене зумовило вибір теми і мети дослідження, якою є з'ясування стану наукової розробленості проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки

Виклад основного матеріалу. Окремі аспекти протидії корупції в дореволюційний і радянський періоди історії України розглядалися переважно в контексті боротьби з хабарництвом. Лише на початку 90-х років ХХ століття відбувається формування законодавчої бази протидії корупції, що почасти пояснює відсутність фундаментальних вітчизняних досліджень проблем протидії корупційній злочинності, в тому числі у сфері воєнної безпеки.

Складність і багатоаспектність проблеми протидії корупційній злочинності в Україні та бага-

тьох інших пострадянських держав особувомили інтерес вчених різних галузей права до її дослідження переважно з 90-х рр. XX ст. зі здобуттям незалежності та початком реальних демократичних перетворень, а також у зв'язку зі створенням законодавчої бази щодо регулювання правовідносин у сфері протидії корупції на фоні стрімкого зростання її рівня.

Проблеми протидії корупції досліджувалися вченими і на дисертаційному рівні. Зокрема, П.О. Кабанов у своїй роботі «Боротьба з хабарництвом та іншими формами корупції в умовах формування державного апарату та переходу до ринку» (1994 р.) вперше проаналізував основні тенденції, які сформувалися в сфері соціального управління під впливом хабарництва. Вчений описав історичні передумови формування державної політики протидії корупції, а також правові механізми її здійснення, а також на основі результатів аналізу практики правового регулювання протидії корупції запропонував заходи щодо вдосконалення кримінально-правової та кримінологічної протидії корупції [5, с. 14].

Особливу зацікавленість викликає дисертація Л.В. Петеліни «Дослідження та попередження корупції в правоохоронних органах» (1998 р.). Вчена формулює авторську операційну модель корупції, що може слугувати теоретичною основою як для дослідження цього явища, так і для розробки та здійснення конкретних правових заходів впливу на нього. Вчена обґрунтувала необхідність прийняття закону «Про боротьбу з корупцією» відповідно до цієї моделі, в якій знайшла своє відображення багатофункціональність корупції, її надзвичайно висока мобільність та адаптивність до заборон і соціальних умов [6, с. 12].

У.Т. Сайгітов у своїй кандидатській дисертації (1998 р.) провів розгорнутий кримінологічний аналіз корупції та її зв'язку з організованою злочинністю; обґрунтував доцільність виділення в загальній масі корисливо-посадових злочинів власне корупційних та інших злочинів, які в силу відсутності одного або декількох ознак корупції, не можуть бути віднесені до корупційних та ін. [7, с. 8]. Вагоме значення для подальших наукових досліджень проблеми протидії злочинності мають виявлені автором тенденції, які раніше себе не проявляли і не були невідомі у світовій практиці, наприклад, тенденція легалізації корупції.

Комплексному аналізу корупції як соціально-політичного явища присвячено кандидатську дисертацію вітчизняного вченого Невмержицького Є.В. (1999 р.). Автор констатує, що подолання корупції в Україні можливе лише з урахуванням сучасного соціально-політичного розвитку країни, кризи основних його політичних та економічних елементів, владних структур, всього процесу переходу від планової економіки до ринкової.

Є.В. Невмержицьким наголошено на важливості ролі інститутів громадянського суспільства у боротьбі з корупцією [8, с. 10].

У докторській дисертації (2009 р.) Є.В. Невмержицький узагальнив і систематизував основні концепції класиків світової політичної думки щодо розуміння феномену корупції, причин її виникнення, розвитку та способів нейтралізації. Автором сформульовано поняття антикорупційного механізму, під яким вчений пропонує розуміти систему політичних, інституційних, соціально-економічних культурних і правових заходів, які суспільство і держава застосовують у протидії корупції [9, с. 56].

Є.В. Невмержицький додатково обґрунтував ідею посилення ролі інститутів громадянського суспільства у протидії корупції, чому сприятиме публічний характер розробки і обговорення антикорупційних стратегій в ЗМІ; максимальне включення в цей процес представників органів місцевого самоврядування, бізнесменів, науковців, журналістів, представників незалежних громадських організацій.

В.А. Дем'янчук у своїй монографії «Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики України» (2017 р.) аргументував необхідність застосування широкої міждисциплінарної методології наукових досліджень у цій сфері. Науковою вагою вирізняються висновки автора про те, що корупція як правовий феномен – це композитне явище соціальної девіації, яке проявляється у багатьох сферах публічної та приватної діяльності, та у правовому вимірі розуміється як використання особою наданих їй службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди для себе чи інших осіб з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [9, с. 84].

Окремі аспекти корупційної проблематики як загрози національній безпеці в Україні на рівні докторської дисертації (2008 р.) у галузі економічних наук розглянув А.Л. Баланда. Цінним є розгляд і характеристика вченим корупції як вирішального соціально-політичного фактору тінізації економіки України. Автор на основі побудованої моделі корупційної рівноваги обґрунтував висновок про недієздатність концепції силового вирішення проблеми корупції – в результаті заходів силового впливу матиме місце лише вилучення з ділових мереж окремих державних корупційних ланок. Вчений констатує, що корупційна система почне відновлювати організаційний вакуум за рахунок знаходження більш захищених бюрократів чи пошуку обхідних шляхів. Це призведе не лише до самовідтворення корупційних схем, а й до тимчасових збоїв у функціонуванні соціально-еконо-

мічного механізму. Тому безсистемні силові акції, в межах чергових кампаній пропагандистського характеру, не матимуть позитивних наслідків. Виходом, на думку А.Л. Баланди, може стати запровадження досить жорсткого адміністративного режиму та створення дієвої системи, за якої брати й давати хабарі стане не вигідним та небезпечним [10, с. 31].

Не менш важливе значення мають результати комплексного дослідження корупційних відносин в сучасних умовах інституціоналізації світової економіки, проведеного Г.С. Буряком (2010 р.). Автор обґрунтував необхідність створення антикорупційного механізму, адаптованого до національних умов, в основі якого лежить світовий досвід антикорупційних ініціатив [11, с. 5].

Теоретико-методологічні засади детінізації економіки та протидії корупції в Україні в умовах глобалізації, що не втрачає своєї актуальності, були досліджені М.І. Флейчук [12, с. 11].

У дисертаційній роботі вітчизняного вченого Абрамова Ф.В. на тему: «Економічний зміст корупції: інституційний підхід» (2010 р.) було вирішено актуальну задачу виявлення економічного змісту корупції, визначено економічні мотиви клієнта, що спонукають його до укладання корупційної угоди з чиновником та виявлено причини, що обумовлюють зростання рівня корумпованості в країнах з економікою перехідного типу [13, с. 11].

В монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (2011 р.) авторський колектив приділив окрему увагу економічному аналізу зарубіжного досвіду протидії корупції. Науковці дійшли висновку, що протидія корупції має бути спрямована на зменшення корумпованості суспільних відносин, утвердження верховенства права, сприяння розвитку демократичного суспільства та правової держави [14, с. 11].

Висновки. Таким чином, підсумовуючи вище викладене можна зазначити, що корупційна злочинність викликає науковий інтерес у вчених. Поряд з цим, до цього часу не проводилась оцінка стану науково-теоретичної розробленості протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки. Корупційна злочинність у сфері воєнної безпеки фрагментарно розглядались в сукупності із корупційними кримінально караними діяннями без виокремлення специфічних кримінологічних ознак. Також, слід відмітити, що на сьогодні

комплексні монографічні дослідження кримінологічних засад протидії корупції у сфері воєнної безпеки відсутні. Все це підвищує градус актуальності теми дослідження та зумовлює подальші напрямки наукових досліджень проблем протидії корупційної злочинності у сфері військової безпеки.

Література

1. Ford H. J. Municipal corruption. *Political Science Quarterly*. 1904. Vol. 19, N. 4. P. 673–686.
2. Brooks R. C. The nature of political corruption. *Political Science Quarterly*. 1909. Vol. 24, N. 1. P. 1–22.
3. Рогозин Д. В. Обзор публикаций о коррупции. *Отечественные записки*. 2012. № 2. URL: <https://magazines.gorky.media/oz/2012/2/obzor-publikaczij-o-korrupczii.html> (дата звернення: 15.12.2019).
4. Wilson H. H. Congress: Corruption and compromise. New York : Rinehart, 1951. 337 p.
5. Кабанов П. А. Борьба со взяточничеством и иными формами коррупции в условиях реформирования государственного аппарата и перехода к рынку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08. Нижний Новгород, 1994. 19 с.
6. Петелина Л. В. Изучение и предупреждение коррупции в правоохранительных органах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Омск, 1998. 20 с.
7. Сайгитов У. Т. Коррупция как фактор организованной преступности в сфере экономики (Криминологический анализ): автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.08. Махачкала, 1998. 20 с.
8. Невмержицкий С. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 1999. 19 с.
9. Невмержицкий С. В. Корупція як соціально-політичний феномен: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : 23.00.02. Київ, 2009. 34 с.
10. Баланда А. Л. Соціальні детермінанти національної безпеки України: теорія, методологія, практика: автореф. дис. ... д-ра. екон. наук : 08.00.07. Киев, 2008. 40 с., с. 31.
11. Буряк С. Г. Корупційні відносини в сучасних умовах інституціоналізації світової економіки : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02. Київ, 2010. 24 с., с. 5.
12. Флейчук М. І. Теоретико-методологічні засади детінізації економіки та протидії корупції в Україні в умовах глобалізації: автореф. дис. ... д-ра. екон. наук : 21.04.01. Київ, 2010. 34 с.
13. Абрамов Ф. В. Економічний зміст корупції: інституційний підхід автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Донецьк, 2010. 20 с., с.11.
14. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. І.О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011, 220 с., с. 218.

Анотація

Войтович І. І. Стан наукової розробленості проблем протидії корупційній злочинності у сфері військової безпеки. – Стаття.

У праці аналізуються наукові підходи до з'ясування сутності корупційної злочинності у сфері військової безпеки. На підставі ґрунтовного дослідження праць вчених, автором пропонується власне бачення сутності корупційної злочинності у сфері військової безпеки.

Ключові слова: корупція, злочинність, корупційна злочинність, воєнна безпека.

Аннотация

Войтович И. И. Состояние научной разработанности проблем противодействия коррупционной преступности в сфере военной безопасности. – Статья.

В работе анализируются научные подходы к выяснению сущности коррупционной преступности в сфере

военной безопасности. На основании детального исследования трудов ученых, автором предлагается собственное видение сущности коррупционной преступности в сфере военной безопасности.

Ключевые слова: коррупция, преступность, коррупционная преступность, военная безопасность.

Summary

Voitovich I. I. The state of scientific development of problems of combating corruption crime in the field of military security. – Article.

Works are analyzed by scientific approaches to finding out the essence of corruption crime in the field of military safety. Based on a thorough study of scientists' works, the author proposes an actual vision of the essence of corruption crime in the field of military safety.

Key words: corruption, crime, corruption crime, military security.

УДК 342.9

А. Ю. Деточка
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Постановка проблеми. На сучасному етапі демократичних перетворень та реформ як суспільного життя так і державних інститутів, постають питання становлення та укріплення України як правової держави, яка повинна мати певну врегульовану систему норм, приписів та гарантії дотримання і захисту суб'єктивних прав кожної особи. З чого випливає, що функціонування саме такої держави передбачає реалізацію нею в особі її органів низки принципів, в основу яких покладено загальнолюдські цінності та відповідне ставлення до людини, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканності та безпеки. Для забезпечення останнього держава здійснює правоохоронну функцію в особі правоохоронних та правозахисних органів, які відіграють головну роль у захисті конституційних прав і свобод людини та громадянина. Принципи, як відомо з наукової літератури складають основу будь-якої діяльності та охоплює напрями як теоретичного так і практичного спрямування та з огляду на тематичну спрямованість нашого в першу чергу, слід з'ясувати, що в науковій та юридичній науці розуміється під принципом права та діяльності.

Стан дослідження. Проблемі визначення принципів реалізації правоохоронної функції держави у своїх наукових працях приділяли увагу: В.М. Криченко, О. М. Куракін, Л. С. Явич, А. М. Васильєв, В. М. Ронжин, О.Ф. Скакун, П.М. Рабінович, В.А. Козлов, К.Є. Ліванцев, Ю. А. Ведерніков, В. С. Грекул та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі не існує єдиної відповіді стосовно ролі та значення принципів реалізації правоохоронної функції держави.

Саме тому метою статті є: встановити роль та значення принципів реалізації правоохоронної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Що ж стосується дефініції «принципи», то у довідково-енциклопедичній літературі вони розглядаються як: 1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; 2. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [1, с. 639]. У свою чергу, тлумачний словник В. Т. Бусела розкриває термін «принцип», як основну особли-

вість устрою, дії механізму та керівне положення, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства [2, с. 1125].

У літературі також зустрічаються такі визначення поняття «принципи права». Як зазначає О. Ф. Скакун, «принципи права – основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і мають вищу імперативну юридичну силу, тобто виступають як незаперечні вимоги, що висувуються до учасників суспільних відносин з метою встановлення соціального компромісу». Принципи права – це своєрідна система координат, у межах якої розвивається право і одночасно вектор, що визначає напрямок його розвитку. Принципи служать нормативними основами права, що покладені в його зміст, виступають як орієнтири його формування, відображають його сутність і основні зв'язки, які реально існують у правовій системі. У принципах зосереджений світовий досвід розвитку права, досвід цивілізації. Принципи права можуть бути прямо сформовані в законодавчих актах чи виникати із загального змісту таких актів, зумовлювати тим самим напрямки правотворчої, правозастосовної та іншої юридичної діяльності [3, с. 253]. О. М. Бандурка пише, що принципи – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [4, с. 32]. В.М. Криченко та О.М. Куракін відзначали, що під принципами слід розуміти основні засади, вихідні ідеї, положення, що відображають зміст права, його сутність і призначення в суспільстві, визначають спрямованість правового регулювання. Вони (принципи) поширюються на діяльність усіх суб'єктів права, служать основним орієнтиром усієї правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності державних органів [5, с. 96]. Підкреслюючи практичне значення принципів права, Р. З. Лівшиц писав, що вони пронизують процес реалізації права, а тому і у разі застосування законів, і в разі заповнення прогалин у правовому регулюванні вони слугують векторами правозастосовної діяльності. Принципи права концентрують результат розвитку права, в них втілюється нерозривний зв'язок минулого, теперішнього і майбутнього [6, с. 200].

Як бачимо, серед вчених немає однастайності в розумінні сутності принципів права та їхнього впливу на законодавство. Це зумовлено на-

самперед методологією, якою керується вчений у дослідженні принципів права, а також його розумінням права. Провівши аналіз поняття «принципи» пропонуємо погодитись з тим, що це поняття являє собою основу, базис, підґрунтя певного явища, яке може бути розкрито через більш широке за своїм змістом поняття «засади». Так, під засадами, ми пропонуємо розуміти сукупність закріплених у нормах права характеристик суспільного явища та правовідносин, пов'язана із систематизацією нормативно-правових актів, які містять правову основу регулювання відповідних суспільних відносин, що потребують урегулювання за допомогою державних засобів впливу. А принципи є тими основними положеннями на яких повинна будуватися діяльність державних органів при виконанні обов'язків передбачених законом. Таким чином, основоположні ідеї щодо побудови та функціонування правоохоронної функції держави визначаються через такі поняття, як «принципи» чи «засади».

Правозастосовна діяльності будучи правовою формою здійснення функцій держави також повинна відповідати певним принципам, втім підхід до формулювання принципів реалізації правоохоронної функції держави, як і вже зазначеного вище «принципи», в сучасній юридичній науці також остаточно не визначено.

Багато дослідників теорії держави та права є прихильниками того, що принципами правоохоронної діяльності є лише такі ідеї та положення, що набули формального виразу у нормах права. Наприклад, слід згадати виокремлення принципів за видами на принципи-норми, де безпосередньо закріплені принципи права, та принципи, що виводяться з правових норм. Причому, принципи-норми характеризують ту чи іншу галузь права за предметом, а принципи, що виводяться з правових норм, відповідають методу правового регулювання [7]. З огляду на багаточисленність суб'єктів правоохоронної діяльності, суттєві відмінності їх правового статусу, тенденції розвитку суспільства і державно-правових явищ, а також через спільність функцій і завдань таких суб'єктів, доречним є питання визначення принципів правоохоронної діяльності. Так, А.М. Кучук зазначає, що принципи правоохоронної діяльності – це об'єктивно властиві цьому виду суспільної діяльності відправні начала, незаперечні вимоги, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони й які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю і стабільністю [8, с. 8-12]. Р. В. Бараннік дає таке визначення принципів (засад) правоохоронної системи як загальних, керівних, вихідних положень, які

визначають найбільш суттєві сторони даного виду державної діяльності [9, с.45]. Звичайно, це найбільш загальний підхід до тлумачення даної правової категорії, який не відображає конкретних особливостей правоохоронної діяльності держави.

На думку В. М. Гриценка, принципи правоохоронної системи – це вихідні, керівні, загальні, основоположні ідеї, обумовлені прагненням суспільства до демократизації, цивілізованості та організованості, забезпечення правопорядку, які визначають напрямки діяльності органів правоохоронної системи [10, с. 462]. Необхідно брати до уваги той факт, що принципи реалізації правоохоронної функції держави через правоохоронні органи, які є елементом правоохоронної системи реально обумовлені розвитком суспільства, його прагненням до збагачення не тільки правових а й моральних цінностей, демократизації, цивілізованості та організованості, забезпечення рівних можливостей для кожного члена соціуму незалежно від його походження, релігійних поглядів та переконань, статі та інших ознак, які можуть служити підставою до дискримінації.

Ми схильні погодитись із О.І. Безпаловою яка під принципами реалізації правоохоронної функції держави розуміє сукупність основних ідей, положень, які визначають пріоритетні напрямки реалізації правоохоронної функції держави, вимоги до діяльності відповідних органів виконавчої влади, що свідчить про демократичну і соціально-сервісній спрямованості державної політики у правоохоронній сфері [11, с. 42]. Оскільки воно охоплює собою те, що принципи дійсно мають не суто абстрактне значення та здійснюють суттєвий вплив на безпосереднє виконання суб'єктами реалізації правоохоронної функції своїх обов'язків.

Погоджуємось з переважаючою думкою учених, що принципам правоохоронної діяльності притаманні такі ж ознаки, як і принципам права – фундаментальним ідеям, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. Вони, з одного боку, виражають закономірності права, а з іншого – найбільш загальні норми, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або чітко сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів, відображають найсуттєвіші його риси, вони є «обличчям» права, здійснюють узагальнене закріплення сутності того чи іншого інституту, забезпечують єдине формулювання змісту правових норм [12, с. 95].

Реалізація завдань, що стоять перед правоохоронними органами, забезпечується на основі поєднання у правоохоронній діяльності соціально-правових та організаційних принципів з дотриманням моральних і юридичних правил незалежно від структурної належності того чи іншого

органу або посадової особи. У свою чергу, кожен із правоохоронних органів вносить вагомий внесок у діяльність із забезпечення економічної безпеки держави [13, с. 300].

Розглядаючи значення принципів правоохоронної діяльності, варто зазначити, що воно полягає в тому, що принципи: є першоджерелом, що обумовлює порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причинність правоохоронної діяльності, а також дають змогу говорити про існування правоохоронної системи; є гарантіями забезпечення прав і свобод людини та громадянина; синхронізують систему правових норм і забезпечують узгодженість правових інститутів; вважаються юридичною базою для тлумачення правових норм і вирішення суперечливих питань, сприяючи правильному правозастосуванню; є вихідними положеннями для вдосконалення окремих правових інститутів, розвитку процесуальної форми й процесуальних гарантій правоохоронної діяльності. Оскільки принципи правоохоронної діяльності є похідними від принципів права взагалі, то їм притаманні такі риси: універсальність, нормативність, формальна визначеність, обов'язковість, системність, рівнозначність, об'єктивність, стабільність [14, с. 17].

Загалом значення і роль таких загальних засад, відправних начал правоохоронної діяльності зумовлене тим, що вони: визначають засади здійснення правоохоронної діяльності в суспільстві; спрямовують нормальний розвиток і функціонування правоохоронної системи; впливають на суспільні відносини шляхом правового регулювання і на рівень правосвідомості в суспільстві; зумовлюють напрями правотворчої, інших видів юридичної діяльності; виступають важливим критерієм законності дій суб'єктів правоохоронної діяльності [15].

Виходячи з вище сказаного ми можемо встановити, що значення принципів правоохоронної діяльності полягає в тому, що це першоджерело, яке визначає порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причинність правоохоронної діяльності, водночас, вони дають змогу стверджувати про реальне існування правоохоронної системи. Це гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина, чинники, що синхронізують систему правових норм і забезпечують узгодженість правових інститутів, є вихідними положеннями для їх удосконалення. Таким чином, принципи правоохоронної діяльності можна вважати юридичною основою для тлумачення правових норм і вирішення дискусійних питань, що сприяє правильному правозастосуванню, розвитку процесуальної форми й процесуальних гарантій правоохоронної діяльності [14, с. 17].

Важливою умовою здійснення правоохоронної функції держави суб'єктами її реалізації при

виконанні своїх обов'язків є усвідомлення та використання ними у своїй діяльності основоположних ідей – принципів.

Висновок. Таким чином, проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що принципи реалізації правоохоронної функції є об'єктивно властивими цьому виду державної діяльності. Вони виступають в якості відправних начал, неперечних вимог, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, та які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю. Застосування принципів у здійсненні правоохоронної діяльності надають гарантію для громадян у реальному виконанні державою своїх обов'язків і дотриманні тих цінностей, які установлені нею як основи існування та діяльності правової держави.

Література

1. Словник української мови : в 11 тт. Т. 3. Київ. 1972. 744 с. URL: <http://sum.in.ua/p/7/693/2>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
3. Теорія держави і права (Енциклопедичним курс): Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
5. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. Київ: Центр учб. літ., 2010. 264 с.
6. Лившиц Р. З. Теория права : учебник. Москва: БЕК, 1994. 224 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. К: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
8. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук за спеціаль. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 22 с.
9. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ: КНТ, 2011. 352 с.
10. Гриценко В. Г. Принципи правоохоронної системи. Форум права. 2014. № 3. С. 462–465.
11. Безпалова О. І. Принципы реализации правоохранительной функции государства: административно-правовой аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 40-46.
12. Горун О. В. Теорія держави та права: навч. посібник / О. В. Горун, Н. В. Камінська, О. В. Фатхутдінова. Київ: КНТ, 2011. 216 с.
13. Економічна безпека: навч. посіб. / за ред. О. М. Джужі. Київ: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. 368 с.
14. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф.

дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. Київський університет імені Тараса Шевченка. Київ, 1999.

15. Курс – наєвроінтеграцію. URL: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/71104>.

Анотація

Деточка А. Ю. Роль та значення принципів реалізації правоохоронної функції держави. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених наголошено, що принципи реалізації правоохоронної функції є об'єктивно властивими цьому виду державної діяльності. Підкреслено, що вони виступають в якості відправних начал, незаперечних вимог, що ставляться перед суб'єктами здійснення правової охорони, та які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу відносин та відрізняються універсальністю, вищою імперативністю, загальною значимістю та стабільністю.

Ключові слова: принципи, принципи права, реалізація, правоохоронна функція, держава, органи державної влади.

Аннотация

Деточка А. Ю. Роль и значение принципов реализации правоохранительной функции государства. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых отмечено, что принципы реализации правоо-

хранительной функции являются объективно присущими этому виду государственной деятельности. Подчеркнуто, что они выступают в качестве отправных начал, неоспоримых требований, которые ставятся перед субъектами осуществления правовой охраны и выражают важнейшие закономерности, устойчивого типа отношений и отличаются универсальностью, высшей императивностью, общей значимостью и стабильностью.

Ключевые слова: принципы, принципы права, реализация, правоохранительная функция, государство, органы государственной власти.

Summary

Dietochka A. Yu. The role and significance of the principles of realization of the law enforcement function of the state. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, emphasizes that the principles of law enforcement are objectively inherent in this type of state activity. It is emphasized that they serve as a starting point, indisputable requirements for the subjects of legal protection, and which express the most important laws and foundations of this type of relationship and are universal, highly imperative, general significance and stability.

Key words: principles, principles of law, implementation, law enforcement function, state, public authorities.

УДК 342.9

Д. А. Євдокимов*аспірант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ*

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК СТАДІЇ ТА ЕТАПУ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Постановка проблеми. Під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення компетентними суб'єктами виконуються завдання щодо охорони прав, свобод та інтересів особи, дотримання режиму законності суб'єктами відповідних суспільних відносин, профілактики вчинення адміністративних правопорушень, тощо. Зазначені завдання виконуються шляхом здійснення регламентованих законодавством процесуальних дій, які в своїй сукупності створюють процесуальні етапи та стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. В якості однієї з провідних таких стадій слід розглядати здійснення уповноваженими суб'єктами адміністративного розслідування. При цьому потрібно відмітити той факт, що в науковій літературі не сформовано остаточних підходів щодо назви даної стадії та її сутності в цілому, а в окремих випадках нею позначають лише деякі з процесуальних етапів. З огляду на що, своєї актуальності набуває визначення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Стан дослідження. Проблем здійснення адміністративного розслідування не є новою, адже їй неодноразово приділялась увага у наукових працях різних вчених-адміністративістів. Зокрема цю проблематику розглядали: В.О. Басс, О.І. Беспалова, С.Г. Братель, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, М.В. Завальний, С.М. Князев, М.В. Ковалів, А.Г. Нікуліна, І.О. Панов, О.А. Сокурченко, О.А. Таньчук, В.А. Троян та багато інших. Втім, справедливим буде зазначити, що в науковій літературі відчувається брак досліджень, присвячених з'ясуванню сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Саме тому метою статті є: з'ясувати сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що між процесуальними стадіями та процесуальними етапами провадження в справах про адміністративні правопорушення існують принципові відмінності, що головним чином обумовлені наявністю різної мети та завданнями, що досягаються в ре-

зультаті їх реалізації. Так, якщо вирішення завдань окремого з процесуального етапу буде спрямовано на досягнення мети процесуальної стадії, то вирішення завдань останньої, направлено на розв'язання завдань, досягнення загальної мети провадження в справі про адміністративне правопорушення в цілому, тобто своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [1]. Іншими словами вищенаведений зв'язок вказаних структурних елементів провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути представлений так, що процесуальний етап є частиною стадії провадження, а стадія є частиною провадження в цілому. Саме з урахуванням наведених позицій і слід розв'язувати поставлене наукове завдання із встановлення сутності адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Так, вирішення зазначеного наукового завдання, на нашу думку, доцільно розпочати із визначення сутності адміністративного розслідування саме як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, що з огляду на наведені вище позиції, буде відповідати принципу дослідження «від загального до окремого». Як цілком слушно в цьому контексті зауважує авторський колектив підручника «Адміністративна діяльність поліції», серед учених-правознавців не існує єдиної позиції ні стосовно дефініції стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, ні стосовно кількості стадій адміністративного провадження, ні щодо назв цих стадій [2, с. 136]. При цьому, говорячи про стадію адміністративного розслідування, слід відмітити, що окремі з науковців розглядають її в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

В якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають попереднє адміністративне розслідування. Зокрема, в дослідженні, що присвячено пра-

вовому регулюванню застосування конфіскації й оплатного вилучення в адміністративно-юрисдикційній сфері, А. П. Купін наголошує на тому, що моделювання повного циклу провадження в справах про адміністративні правопорушення дає підстави виділити самостійну його стадію – попереднє адміністративне розслідування. При цьому вчений також вказує на те, що головним чином на цій стадії передбачається попередня кваліфікація адміністративного правопорушення [3, с. 130]. Іншими словами, принципової відмінності, окрім часу проведення процесуальних дій, між стадією адміністративного розслідування та попереднього адміністративного розслідування не існує, а тому її слід виділяти як єдину процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення.

У більшості випадків у фаховій юридичній літературі в якості першопочаткової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення називають стадію порушення справи про адміністративне правопорушення. При цьому відмічається той факт, що спеціальної процесуальної дії, як і спеціального процесуального документа про порушення справи про адміністративне правопорушення чинним законодавством, на даний час не передбачено. У правозастосовчій практиці, як правило, таким є факт складення протоколу про адміністративне правопорушення [4, с. 129]. Отже можна виокремити декілька підходів до взаємозв'язку адміністративного розслідування та порушення справи про адміністративні правопорушення.

Так, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративна діяльність» об'єднує вищенаведені стадії та вказує на єдину початкову процесуальну стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення – порушення справи про адміністративне правопорушення та адміністративне розслідування [5, с. 46]. Учені-правознавці, розмірковуючи над сутністю такої стадії, вказують на те, що вона є початковою стадією адміністративного провадження, якою охоплюється комплекс першочергових процесуальних дій, що забезпечують згодом можливість розгляду справи по суті. У межах цієї стадії встановлюється факт протиправної поведінки, особа правопорушника, інші фактичні обставини в справі, збираються й аналізуються докази, дається первісна правова оцінка скоєному, тобто здійснюється певне адміністративне розслідування в справі з відповідним процесуальним оформленням результатів такого розслідування з метою підготовки справи для розгляду по суті. Закінчується ця стадія в більшості випадків передачею матеріалів справи для розгляду за підвідомчістю [4, с. 129, 170; 2, с. 137]. Аналіз наведеного підходу свідчить про те, що при визначенні

сутності вищенаведеної стадії основний акцент ставиться на процесуальних діях, що вчиняються в межах проведення адміністративного розслідування. При цьому сам факт порушення справи про адміністративні правопорушення може бути розглянуто як один з процесуальних етапів даної стадії або навіть окрема процесуальна дія. Зокрема, наводячи структурні складові вказаної стадії, авторський колектив навчального посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України» вказує на те, що на кожній процесуальній стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюються відповідні процесуальні етапи – групи взаємопов'язаних процесуальних дій. При цьому схематично система стадій і етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути подана так: «І. Порушення справи та адміністративне розслідування: 1) порушення справи; 2) установлення фактичних обставин; 3) процесуальне оформлення результатів розслідування; 4) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю» [4, с. 128]. Тобто самі автори прямо вказують на те, що порушення справи є лише одним з процесуальних етапів стадії порушення справи та адміністративного розслідування. Адміністративне розслідування не позначається як окремий процесуальний етап, так як процесуальні дії, що вчиняються в його межах пронизують кожний з названих вище етапів. З огляду на що, першопочаткову стадію провадження в справах про адміністративні правопорушення доцільно йменувати саме як адміністративне розслідування.

Окремі з вчених указують на те, що адміністративне розслідування має місце після порушення справи про адміністративне правопорушення. Так, наприклад, досліджуючи особливості адміністративної відповідальності за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин, Л. В. Сорока вказує на те, що складання протоколу – це підсумок стадії порушення адміністративної справи. Одночасно протокол – це початок адміністративного розслідування по справі [6, с. 131]. Досліджуючи адміністративно-правові засади встановлення та застосування адміністративного арешту, виправних і громадських робіт, І. І. Піскун цілком слушно зауважує на те, що без попередньої кваліфікації порушити справу про адміністративний правопорушення неможливо, адже кваліфікація обов'язково відображається в протоколі про адміністративне правопорушення, який є об'єктивним віддзеркаленням доказу факту адміністративного правопорушення. Учений відмічає той факт, що вказана кваліфікація здійснюється на стадії попереднього адміністративного розслідування, яка, окрім іншого, охоплює й такі процесуальні дії, як опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, уповнова-

женою складати протокол про адміністративний проступок, дослідження речових доказів, огляд речей та особистий огляд, вилучення речей і документів та їх дослідження, призначення експертизи, попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання компетентному органу або посадовій особі [3, с. 130-131].

У цілому погоджуючись з позиціями наведених учених-правознавців, вважаємо за необхідно вказати на те, що не кожне провадження в справах про адміністративне правопорушення, незважаючи на наявність ознак такого правопорушення, може бути розпочато. Як цілком слушно із цього приводу відмічають у фаховій юридичній літературі, розглядаючи обов'язкові стадії адміністративного процесу, увагу варто звернути на те, що за своєю суттю процес не повинен пройти всі такі стадії та може завершитись на будь-якій з них [7, с. 193]. Таке твердження є справедливим і по відношенню до обов'язкових стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, відповідно до ст. 247 КпАП України провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: відсутність події та складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених законодавством; наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особи в кримінальному провадженні по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [1]. Встановлення наявності або ж відсутності вищенаведених обставин, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю потребує проведення адміністративного розслідування, що, як слідує з аналізу зазначених обставин, має бути здійснено до порушення вказаного провадження.

З наведеного слідує, що в якості першопочаткової процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід розглядати стадію адміністративного розслідування.

Визначаючи сутність даної стадії, учені-адміністративісти, в більшості випадків, називають окремі процесуальні дії, що вчиняються в її межах. Зокрема, вказується на те, що адміністративне розслідування – це самостійна стадія провадження в справах про адміністративні проступки, яка включає такі процесуальні дії: опитування свідків, потерпілих, а також правопорушника особою, яка уповноважена складати протокол про адміністративні проступки; дослідження речових доказів; огляд речей та особистий огляд; вилучення речей і документів та їх дослідження; призначення експертизи; попереднє вивчення матеріалів справи та прийняття рішення про їх надіслання до суду [8, с. 89].

У цілому наведені позиції щодо розуміння сутності адміністративного розслідування як стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть бути прийняті до уваги, однак при цьому, вважаємо, потребують деяких уточнень. У даному випадку мова йде про те, що всі з наведених підходів щодо розуміння досліджуваного явища зводяться до переліку процесуальних дій або ж етапів, які вчиняються в межах здійснення адміністративного розслідування. У такому разі запропоновані визначення стають доволі об'ємними, включають як обов'язкові, так і факультативні з таких дій. У цілому визначення сутності будь-якого явища через перелік його складових навряд чи можна назвати вдалим підходом до його розуміння. На наш погляд, в якості основного критерію, за допомогою якого можливо вказати на найголовніші аспекти адміністративного розслідування як процесуальної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення слід обрати мету та завдання, які вирішуються внаслідок її реалізації.

Досліджуючи сутність адміністративного розслідування, не можна оминати увагою позиції учених-правознавців, які не розглядають його в якості самостійної процесуальної стадії, а вказують на нього як на окремі процесуальні етапи провадження в справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, як відмічається з цього приводу, більшість авторів, що розробляли питання адміністративного провадження, не виділяють окремої стадії адміністративного розслідування, вважаючи, що воно притаманне кожній стадії цього виду провадження, і розуміючи під таким розслідуванням попередні перевірки, що проводяться до порушення справи, після її порушення, під час її розгляду та винесення постанови в справі [3, с. 133]. Вказані позиції можуть бути прийняті до уваги, тобто адміністративне розслідування в повній мірі може бути розглянуто в якості процесуального етапу провадження в справах про адміністративні правопорушення, проте із деякими зауваженнями.

Так, говорячи про те, що адміністративне розслідування має місце в межах будь-якої процесуальної стадії, на наш погляд, до уваги не береться той факт, що значну кількість справ про адміністративні правопорушення уповноважений розглядати суд. Зокрема, ст. 221 КпАП України передбачено перелік адміністративних правопорушень, справи про вчинення яких розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [1]. У такому випадку мова може йти про розслідування, що здійснюється судом, тобто судове розслідування, що свідчить про недоречність використання категорії «адміністративне». Сам семантичний сенс слова «адміністративний» вказує на недоречність його використання по відношенню до діяльності органів судової влади. Зокрема, в сучасній українській мові слово «адміністративний» тлумачать у значенні того, що стосується адміністрації; що властиво адміністраторові; організаторський. При цьому сутність даних категорій розкривають у наступних значеннях: чиновники високого рангу, які перебувають на службі в органах, що здійснюють виконавчу владу; керівний орган установи, підприємства, організації тощо; особи, які керують установою, організацією, підприємством; керівник установи, організації, підприємства тощо [9, с. 12]. Тобто адміністративне розслідування властиве здебільш для діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. При цьому мова йде не про всі стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а про знову ж таки початкові з них, однак не при звичайному, а при спрощеному провадженні.

Висновок. Таким чином, аналіз наведених позицій свідчить про те, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоспектна. Передусім адміністративне розслідування слід розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. У такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій. Найголовнішими серед них будуть етапи: попереднього адміні-

стративного розслідування; порушення справи про адміністративне правопорушення; з'ясування обставин справи; складання протоколу про адміністративне правопорушення. Слід відмітити, що адміністративне розслідування може бути розглянуто в якості окремої процесуальної стадії в разі здійснення звичайного провадження в справах про адміністративні правопорушення. Якщо ж таке провадження є спрощеним, сутність адміністративного розслідування вже слід розглядати як окремий процесуальний етап стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. У такому разі даний етап буде представляти собою сукупність процесуальних дій, що вчиняються компетентними суб'єктами задля повного й об'єктивного вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
2. Адміністративна діяльність поліції: підручник / В. В. Середа, М. П. Гурковський, Ю. С. Назар та ін.; за заг. ред. В. В. Середи. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 776 с.
3. Піскун І. І. Адміністративно-правові засади встановлення і застосування адміністративного арешту, виправних та громадських робіт : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2006. 211 с.
4. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України: Навч. посібник / За заг. ред. заслуженого юриста України В.А. Глухвері. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 264 с.
5. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / за заг. ред. д.ю.н., доцента О. І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Сорока Л. В. Адміністративна відповідальність за незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2005. 191 с.
7. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія. Харків : У справи, 2017. 488 с.
8. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків): навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ. КІВС, 2002. 141 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.

Анотація

Євдокимов Д. А. Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства аргументовано, що юридична природа адміністративного розслідування доволі багатоаспектна. Обґрунтовано, що передусім адміністративне розслідування слід розглядати в якості першої обов'язкової стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, а у такому разі в структурі даної процесуальної стадії можна виділити декілька процесуальних етапів, утворених із сукупності відповідних процесуальних дій.

Ключові слова: процесуальний етап, процесуальна стадія, адміністративне розслідування, адміністративне правопорушення.

Аннотация

Евдокимов Д. А. Сущность административного расследования как стадии и этапа производства по делам об административных правонарушениях. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства аргументировано, что юридическая природа административного расследования довольно многоаспектна. Обосновано,

что прежде всего административное расследование следует рассматривать в качестве первой обязательной стадии производства по делам об административных правонарушениях, а в таком случае в структуре данной процессуальной стадии можно выделить несколько процессуальных этапов, образованных из совокупности соответствующих процессуальных действий.

Ключевые слова: процессуальный этап, процессуальная стадия, административное расследование, административное правонарушение.

Summary

Yevdokymov D. A. The essence of administrative investigation as a stage and stage of proceedings in cases of administrative offenses. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, argues that the legal nature of administrative investigation is quite multifaceted. It is justified that first of all the administrative investigation should be considered as the first obligatory stage of proceedings in cases of administrative offenses, and in this case in the structure of this procedural stage there are several procedural stages formed from a set of relevant procedural actions.

Key words: procedural stage, procedural stage, administrative investigation, administrative offense.

УДК [342.922:347.965](477)

А. В. Захаров

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДВОКАТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Постановка проблеми. Забезпечення прав, основоположних свобод та законних інтересів громадян є пріоритетним напрямком розвитку України як демократичної та правової держави, що знаходить своє відображення у діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. Проте на практиці дедалі частіше трапляються випадки з боку державних службовців чи інших представників публічної адміністрації ряду порушень прав громадян, що вимагає створення дієвих незалежних від держави інститутів, які будуть здійснювати захист прав та свобод людини й громадянина. Сьогодні одним із таких інститутів є адвокатура України. В даному контексті Є. Ф. Шкребець вдало зазначає, що «центральною ідеєю розбудови державності в Україні у відповідності до принципу верховенства права є закріплене на конституційному рівні положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1]. Практична реалізація зазначеного конституційного положення вказує дослідник, можлива лише за умови злагодженого функціонування комплексу як державно-владних інституцій, так і само організаційних суспільних перетворень» [2, с. 423].

В даному контексті варто також навести позицію В. І. Ошовського, який у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому адміністративним процедурам діяльності Державної пенітенціарної служби України вказує, що «сучасне адміністративне право України характеризується модернізацією свого предмету. Це пов'язано із низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, які відображають процеси демократизації у державі, справжній розподіл влади на три незалежних гілки, підвищення ролі та значення народовладдя не лише як теоретико-правової конструкції, але і як реального механізму впливу громадянського суспільства, населення загалом на стан справ у державі, на прийняття державних рішень» [3, с. 18].

Враховуючи викладене, актуальності набирають питання визначення адвокатської діяльності як об'єкта адміністративно-правового дослідження.

Стан дослідження проблеми. Вивчення функціонування інституту адвокатури, в тому числі механізму контролю за адвокатською діяльністю присутнє в працях таких вчених як, В. Б. Авер'я-

нов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. І. Бригадін, А. І. Берлач, Т. Б. Вільчик В. М. Гаращук, С. М. Гусаров, І. Ю. Гловацький, С.А. Деханов, В. О. Заросило, Т. О. Коломосьць, А. Т. Комзюк, В. В. Мартиновський, О. І. Миколенко, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, В. П. Петков, О. С. Проневич, О. П. Рябченко, А. О. Собакарь, В. В. Чумак, О. Н. Ярмиш та інші. При цьому практично повністю відсутній порівняльний аспект досліджень, тобто співставлення адвокатської діяльності як об'єкта адміністративно-правового дослідження.

Мета дослідження – визначення адвокатської діяльності як об'єкта адміністративно-правового дослідження.

Виклад основного матеріалу. В умовах, коли Україна як держава стає повноцінною правовою державою, значно зростає значення несилових суб'єктів публічної адміністрації в правовому регулюванні забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Серед таких не силових публічних суб'єктів первинне місце належить адвокатам та нотаріусам. Зазначені юридичні спеціальності є провідним чинником механізму забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, одночасно як суб'єкта провадження та засобу забезпечення.

В той же час, варто наголосити, що адвокатська діяльність сьогодні затребувана не лише з приводу порушень прав та свобод осіб з боку органів державної влади, але й у таких сферах суспільного життя як: інформаційні технології, медична галузь, право інтелектуальної власності, корпоративні правовідносини тощо. Відповідно, адвокатська діяльність сьогодні пронизує практично всі сфери суспільного життя, що зумовлює її значимість та престиж в рамках проведеної правової реформи в Україні. Адвокатська діяльність, вказує І. Г. Орловська, – це діяльність, в основі якої є захист прав людини, надійність та реальне здійснення цього захисту у найважливіших сферах суспільного життя. Необхідність забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб шляхом здійснення адвокатської діяльності є найвищим критерієм демократизму, гуманізму, прогресу у забезпеченні державного регулювання, що визначає якість адвокатури як такої [2, с. 423].

Вчена Т. Б. Вільчик зазначає, що «адвокатура є комплексним проявом як державного, так і суспільного інтересу, оскільки саме через адвокатуру і завдяки їй правова держава реалізує можливість забезпечення своїм громадянам їхніх прав і свобод. Діяльність адвокатів, з одного боку, має конституційно зумовлений державно значущий характер, а з другого, – адвокати повинні бути максимально незалежні від держави, щоб ефективно захищати громадян і юридичних осіб від адміністративного свавілля. Адвокатура – унікальне юридичне явище, єдина організація, яка виконує державну (публічно-правову) функцію і при цьому не є державним органом, а, навпаки, є незалежним самоврядним інститутом, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання своєї організації і діяльності [4, с. 244].

Відповідно, діяльність адвокатури та держави спрямована на досягнення єдиної значимої мети – захист прав і свобод людини, а отже, не може бути протиставлена одна одній, оскільки держава і адвокатура здійснюють свою діяльність на основі Конституції України, відповідно до якої вищою конституційною цінністю є проголошені права і свободи людини, а їх захист – обов'язок держави.

Отже, відносини адвокатури та державної влади в суспільстві повинні мати рівноправний характер. Держава, яка називає себе правовою, має бути зацікавлена в тому, щоб адвокатура виступала високопрофесійним інститутом. Відносини між державою та адвокатурою повинні розвиватися лише як партнерські, що передбачає відсутність підпорядкованості один одному, наявність кореспондуючих прав і обов'язків, взаємної відповідальності за порушення умов партнерської взаємодії.

Держава має всіма способами сприяти адвокатурі, але в жодному разі не контролювати її. Держава не може не потребувати такого правозахисного інституту, як адвокатура, бо саме вона регулює діяльність останньої, видаючи закони і встановлюючи правила, за якими діє адвокат. До того ж держава встановила таку систему правосуддя, в якій важливе місце відводиться адвокатурі [5, с. 68-69].

Вчена також вважає, що адвокатура як правозахисний інститут здатна ефективно реалізувати функцію професійно-правового незалежного контролю за відправленням правосуддя, діяльністю виконавчої влади у сфері забезпечення конституційних прав і свобод та участі у законотворчій діяльності [5, с. 77].

При проведенні правової реформи щодо демократизації правового життя переходу системи права України на європейські стандарти, адвокатська діяльність стала невід'ємним чинником функціонування української держави. Важко назвати сферу правових відносин в яких не беруть

участь адвокати. Адвокати здійснюють свою діяльність у класичних сферах: здійснення захисту осіб, які підозрюються у скоєнні кримінальних злочинів, осіб, що знаходяться під арештом та іншими запобіжними заходами, захисту обвинуваченого в суді, захисту осіб, які підозрюються у скоєнні адміністративних правопорушень у цивільних, сімейних, господарських, екологічних, податкових, митних та інших справах. Адвокати все більше починають забезпечувати права фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільного життя: інформаційних технологіях, захисту персональних даних в соціальних мережах, захисту права інтелектуальної власності і навіть у космічному праві, наприклад, щодо закріплення права власності на ділянки на місяці.

Адвокатська діяльність – це діяльність, в основі якої є захист прав людини, надійність та реальне здійснення цього захисту у найважливіших сферах суспільного життя. Необхідність забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб шляхом здійснення адвокатської діяльності є найвищим критерієм демократизму, гуманізму, прогресу у забезпеченні державного регулювання, що визначає «якість» адвокатури як такої.

Проблематика адвокатської діяльності як об'єкта адміністративно-правового дослідження висвітлювалася вченими-адміністративістами протягом тривалого часу. Але питання адвокатської діяльності як об'єкта адміністративно-правового дослідження є актуальним і тому потребує подальшого наукового опрацювання.

Проблему адвокатської діяльності можна розглядати в адміністративному аспекті у декількох площинах:

- соціальному;
- економічному;
- психологічному;
- історичному;
- медіаційному;
- юридичному.

Ми не будемо детально аналізувати перші із зазначених аспектів, хоча вони несуть для нашої праці базисне значення, тому звернемо увагу до юридичного розуміння адвокатської діяльності, яке складається із двох основних чинників: іменника «адвокат» і дієслова «діяльність».

Інтерес до адвокатської діяльності в Україні посилюється у зв'язку з підвищенням її ролі у право реалізаційному процесі. Терміном «діяльність» ми можемо позначити будь-яку активність людини, якій вона сама надає деякий сенс чи наділяти важливим змістом, що відрізняється від буденної роботи.

Термін «діяльність» можна розділити на етапи, зокрема:

- процес залучення в діяльність;

- процес ціле покладання;
- процес проектування дій;
- процес здійснення дій;
- процес аналізу результатів дій і порівняння їх

з поставленими цілями [6].

Тому людська діяльність – це процес (процеси) активної взаємодії суб'єкта з об'єктом, під час якого суб'єкт задовольняє будь-які свої потреби, досягає мети. Діяльністю можна назвати будь-яку активність людини, якій вона сама надає деякий сенс. Діяльність характеризує свідому сторону особистості людини (на відміну від поведінки) [6].

Діяльність – специфічно людська форма ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб [6].

Друге поняття – «адвокат», походить від латинського кореня *advocatus*, що в перекладі означає «запрошений», тобто запрошений захищати в суді, вести справу, *advocare* – «закликати». Такі науковці, як С. І. Ожегова, зазначають «адвокат – юрист, якому доручено надавати юридичну допомогу та захищати будь-які інтереси в суді, захисник» [8].

Отже, на наш погляд, положення Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», що адвокат, який здійснює адвокатську діяльність індивідуально є само зайнятою особою, в контексті того, що ця норма врегульовує відповідну організаційну форму адвокатської діяльності треба розуміти саме так, що адвокат, який обрав індивідуальну адвокатську діяльність, самостійно організовує власну адвокатську діяльність, самостійно забезпечує себе працею, не працює за наймом, а сам може бути роботодавцем, самостійно розпоряджається вигодами від цієї діяльності та несе усі ризики, пов'язані з нею. Принагідно слід відзначити, що окремі законопроекти з врегулювання відносин у сфері адвокатури, зокрема проект Закону про адвокатуру та адвокатську діяльність № 9055 від 06.09.2018 р., при врегулюванні особливостей індивідуальної адвокатської діяльності як організаційної форми не передбачає, що адвокат, який її здійснює, є самозайнятою особою, натомість містить у ч. 1 ст. 12 положення про те, що адвокат може вчиняти 75 адвокатську діяльність індивідуально [9]. На наш погляд, це слід розглядати як недолік даного законопроекту. Насамперед треба звернути увагу, що аналогічне положення вже містить ч. 3 ст. 4 законопроекту, згідно з якою адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально, в організаційно-правових формах адвокатського бюро або адвокатського об'єднання (організаційні форми адвокатської діяльності). Таким чином, норма ч. 1 ст. 12 законопроекту містить зайве дублювання. Крім того, здавалось би, що положення про те, що адвокат, який здійснює індивідуальну адвокатську діяльність, є самозайнятою особою, містить очевидні істини,

норма такого змісту все ж необхідна, оскільки за її відсутності виникає вакуум у врегулюванні питання, що саме є сутністю індивідуальної адвокатської діяльності.

На основі теоретичного аналізу роз'яснених понять – «діяльність» та «адвокат» – *адвокатську діяльність можна розглядати як діяльність адвоката з надання юридичної допомоги.*

Узявши за основу теоретичні положення вище зазначених учених, сформулюємо специфічні ознаки правового регулювання як вихідного положення адміністративно-правового регулювання адвокатської діяльності:

- є різновидом соціального регулювання зі специфічними рисами, що характеризуються загальністю, обов'язковістю, конкретністю, державною примусовістю, стабільністю і прогнозованістю;

- це один із засобів державного впливу на суспільні відносини з метою забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб та публічного інтересу суспільства і держави;

- являє собою систему, яка здійснюється за допомогою різноманітних елементів: норм права, правових відносин, актів тлумачення і застосування правових норм та ін., при цьому норма права є основою правового регулювання;

- характеризується наявністю специфічного предмету, методів, видів та стадій впливу на суспільні відносини з метою їх урегулювання;

- предметом правового регулювання є суспільні відносини, пов'язані з адвокатською діяльністю, здоров'я фізичних осіб та різних форм власності, впорядкування яких неможливо забезпечити без норм права;

- метод правового регулювання – це сукупність юридичних способів забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб;

- до типів правового регулювання відносять загальний дозвіл та звільнення від заборони, до стадій – правова регламентація, конкретизація прав і обов'язків та фактична реалізація [10, с. 344].

Висновки. Підсумовуючи, можна встановити, що адвокатська діяльність є об'єктом адміністративно-правового дослідження та адміністративно-правового регулювання і розглядається, як система суспільних відносин, які виникають щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту (фізична або юридична особа, держава, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, в інтересах яких здійснюється адвокатська діяльність), які врегульовуються нормами адміністративного права з метою забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб, дотримання балансу публічних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави й суспільства в цілому.

Література

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Орловська І. Г. Адвокатська діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Форум права*. 2013. № 2. С. 423-427.
3. Ошовський В. І. Адміністративні процедури діяльності Державної пенітенціарної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 209 с.
4. Вільчик Т. Б. Адвокатура та громадянське суспільство у правовій державі. *Право України*. 2014. № 11. С. 243-250.
5. Вільчик Т. Б. Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2016. 490 с.
6. Діяльність. *Вікіпедія* : віл. енцикл. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.
7. Поняття про діяльність. Теоретичні основи курсу. *Психологія* : сайт. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/3prishak_psihologiya_ch1/1271.html.
8. Обловацька Н. О. Поняття адвокатської діяльності в Україні та Росії. *Адвокат*. 2011. № 11 (134). С. 45-48.
9. Проект Закону про адвокатуру та адвокатську діяльність № 9055 від 06.09.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64557.
10. Єщук О. М. Поняття адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. URL: <http://www.lawproperty.in.ua/articles/-4/125-2012-05-01-07-19-06.html>.

Анотація

Захаров А. В. Адвокатська діяльність як об'єкт адміністративно-правового дослідження. – Стаття.

У статті визначено адвокатську діяльність як об'єкт адміністративно-правового дослідження. Наголошено, що діяльність адвокатури та держави спрямована на досягнення єдиної значимої мети – захист прав і свобод людини, а отже, не може бути протиставлена одна одній, оскільки держава і адвокатура здійснюють свою діяльність на основі Конституції України, відповідно до якої вищою конституційною цінністю є проголошені права і свободи людини, а їх захист – обов'язок дер-

жави. Зроблено висновок, що на основі теоретичного аналізу роз'яснених понять – «діяльність» та «адвокат» – адвокатську діяльність можна розглядати як діяльність адвоката з надання юридичної допомоги.

Ключові слова: адвокат, адвокатська діяльність, об'єкт, адміністративно-правове дослідження, закон, наукові праці.

Аннотация

Захаров А. В. Адвокатская деятельность как объект административно-правового исследования. – Статья.

В статье определено адвокатскую деятельность как объект административно-правового исследования. Отмечено, что деятельность адвокатуры и государства направлена на достижение единственно значимой цели – защита прав и свобод человека, а следовательно, не может быть противопоставлена друг другу, поскольку государство и адвокатура осуществляют свою деятельность на основе Конституции Украины, согласно которой высшим конституционной ценностью является провозглашенные права и свободы человека, а их защита – обязанность государства. Сделан вывод, что на основе теоретического анализа разъясненных понятий – «деятельность» и «адвокат» – адвокатскую деятельность можно рассматривать как деятельность адвоката по оказанию юридической помощи.

Ключевые слова: адвокат, адвокатская деятельность, объект, административно-правовое исследование, закон, научные работы.

Summary

Zakharov A. V. Advocacy as an object of administrative and legal research. – Article.

The article defines advocacy as an object of administrative and legal research. It is emphasized that the activity of the bar and the state is aimed at achieving the only important goal – protection of human rights and freedoms, and therefore can not be opposed to each other, as the state and the bar operate on the basis of the Constitution of Ukraine, according to which human rights and freedoms, and their protection is the duty of the state. It is concluded that on the basis of a theoretical analysis of the explained concepts – “activity” and “lawyer” – legal activity can be considered as the activity of a lawyer to provide legal assistance.

Key words: lawyer, advocacy, object, administrative and legal research, law, scientific works.

УДК 342.9

В. В. Ізотов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

Постановка проблеми. Ефективність діяльності держави в той чи іншій сфері суспільного життя пов'язана із багатьма факторами, одним із яких є гарантії. На сьогоднішній день останні пронизують увесь зміст Конституції України. Зокрема, Основний закон «гарантує» непорушність права та свобод людини і громадянина, місцеве самоврядування, можливість будь-кого звернутись до суду за захистом своїх прав, вільний розвиток національної та інших мов на території України тощо [1]. Не є виключення сфера державної діяльності із реалізації та забезпечення політики у сфері фінансового контролю. Дана галузь національної правової системи має виключно важливе значення для сталого та послідовного розвитку економічного сектору країни, її фінансової стабільності.

Стан дослідження. Варто відзначити, що проблема забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю в останні роки неодноразово підіймалась у наукових працях різних фахівців. Зокрема, їй приділяли увагу: К.А. Мокичов, В.Ф. Погорілко, Н.В. Вітрук, Д.Л. Златопольский, Є.Б. Яфінович, В.М. Шкабаро, І.М. Алмаші, О.Б. Яфінович, Е.Є. Регушевський та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, проблема гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, на жаль, залишається малодослідженою.

Саме тому **метою статті** є: з'ясувати сутність та види гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що гарантії забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю – це система передбачених законодавством юридично орієнтованих базових умов, правил, а також інструментів та засобів відповідно до яких на території України відбувається організація та реалізації державної політики в галузі фінансово-контрольних відносин.

Незважаючи на те, що гарантії забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю мають правову природу, вони не є між собою однорідними. Дане твердження знаходить своє підкріплення у нау-

кових працях вчених де на сьогоднішній день існують різні класифікації гарантій. Так, на думку К.А. Мокичова, гарантії поділяють на економічні, політичні, ідеологічні, окремо юридичні та громадські [2, с. 165]. В.Ф. Погорілко ділить гарантії на дві основні групи: загальносуспільні (загальносоціальні) та суто юридичні. Своєю чергою, поміж загальносуспільних гарантій учений розрізняє політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) гарантії, тобто відповідно до суспільних систем – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), які склалися й функціонують у суспільстві [3, с. 41].

Н.В. Вітрук та Д.Л. Златопольский наводять широку класифікацію гарантій на які варто звернути окрему увагу. Вчені виділяють: економічні гарантії – закріплені конституційними нормами-принципи економічні умови і засоби певної діяльності; політичні гарантії – закріплені конституційними нормами та принципами політичних умов та засоби використання відповідними суб'єктами своїх прав та обов'язків; ідеологічні гарантії – ціннісні умови, ідеологічні засади, моральні устої українського суспільства у відповідності до яких населення країни провадить свою життєдіяльність; спеціальні юридичні – правові норми та інституту, що закріплюють базові стандарти в певній галузі діяльності суспільства [4; 5, с. 14].

Як бачимо, у правовій науці існує велика кількість підходів до класифікації гарантій. Проте, на наш погляд, розподіл гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю варто проводити з урахування комплексу аспектів, пам'ятаючи про специфіку об'єкту, до якого вони відносяться. В зв'язку із чим нами було виділено наступні різновиди.

1. Конституційні гарантії. Зазначений вид гарантій фактично являє собою норми Основного закону нашої держави, які визначають вимоги та умови існування фінансової системи загалом, а також стандарти контрольної діяльності органів влади. Так, наприклад, конституційні норми гарантують, що виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а

також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [1]. Іншими словами, конституцією гарантовано відповідність процесу забезпечення та реалізації державної політики у фінансовій сфері, зокрема, з питань фінансового контролю, нормам законодавства держави. Так, органи державного фінансового контролю у своїй діяльності керуються Конституцією України, Бюджетним кодексом України, іншими законодавчими актами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України [6]. Окрім цього, у положеннях основного закону закріплено те, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Відповідно до зазначеного фінансовий контроль реалізується виключно уповноваженими на його проведення органами державної влади та їх посадовими особами в межах визначених законодавством повноважень та функцій. Так, останні чітко визначені у положеннях законодавства. Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ орган державного фінансового контролю та контроль за: виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень; 2) розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому; 3) вживає в установленому порядку

заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб; 4) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Кабінетом Міністрів України [6].

2. Соціальні гарантії. Як влучно зазначає у своїх дослідженнях Є.Б. Яфінович, соціальні гарантії характеризують обов'язок держави перед своїми працюючими громадянами гарантувати прийнятий рівень добробуту (встановлення мінімального рівня оплати праці, її індексації, необтяжливих податків тощо) [7, с.182]. Проектуючи наведене визначення на сферу нашого дослідження відмітимо, що даний різновид гарантій являє собою визначені законодавством України умови діяльності уповноважених суб'єктів, які займаються реалізацією державної політики в сфері фінансового контролю та провадженням заходів фінансового контролю безпосередньо. Так, за даним вектором в положеннях Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-ХІІ існує Розділ IV, який присвячено питанням соціально-правового захисту осіб органів державного фінансового контролю. Відповідно до статей цього розділу, наприклад, працівники правоохоронних органів зобов'язані сприяти службовим особам органу державного фінансового контролю у виконанні їх обов'язків. У разі недопущення працівників органу державного фінансового контролю на територію підприємства, установи, організації, відмови у наданні документів для ревізії та будь-якої іншої протиправної дії органи Національної поліції на прохання цих осіб зобов'язані негайно вжити відповідних заходів для припинення такої протидії, забезпечити нормальне проведення ревізії, охорону працівників органу державного фінансового контролю, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжити заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності [6]. Крім того, службові особи органу державного фінансового контролю є представниками органів виконавчої влади. Законні вимоги службових осіб органу державного фінансового контролю є обов'язковими для виконання службовими особами об'єктів, що контролюються. Працівник органу державного фінансового контролю при виконанні покладених на нього обов'язків керується чинним законодавством і виконує вказівки своїх керівників. Ніхто інший, за винятком передбачених законодавством випадків, не вправі втручатися в діяльність службової особи органу державного фінансового контролю. Втручання в діяльність працівника органу державного фінансового контролю тягне за собою відповідальність, передбачену законо-

давчими актами. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності та майна службової особи органу державного фінансового контролю і членів її сім'ї від кримінальних та інших протиправних дій [6]. Законом також визначено, що звільнення службової особи органу державного фінансового контролю з посади у зв'язку з вчиненням кримінального правопорушення під час виконання своїх обов'язків допускається лише після винесення щодо неї обвинувального вироку суду, який набрав чинності. Окрім того, збитки, завдані майну службової особи органу державного фінансового контролю або членів її сім'ї у зв'язку з виконанням нею службових обов'язків, компенсуються в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб. Річне грошове утримання службової особи органу державного фінансового контролю, що береться для нарахування розміру одноразової допомоги, включає всі види грошових виплат, які отримувала службова особа за час роботи в органі державного фінансового контролю за рік, що передував року загибелі або ушкодження здоров'я. Службові особи органу державного фінансового контролю підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [6].

3. Політичні гарантії. Останні відповідно до позиції В.М. Шкабаро являють собою політико-правовий режим нашої держави: система державної влади, заснована на принципах поділу влади, розмежування предметів ведення і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; народовладдя, здійснюване на основі політичного й ідеологічного різноманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування; існування власних органів міської влади, які не входять у систему органів державної влади; самостійність і незалежність міського самоврядування в межах своїх повноважень; повнота і гарантованість основних прав і свобод людини і громадянина тощо [8, с. 171]. Інші автори вважають, що політичні гарантії – це сукупність політичних суспільних відносин як засобів забезпечення прав і обов'язків громадян з метою їхньої реалізації. Ці політичні відносини є й ідеологічними, тому що вони складаються між людьми відповідно до тих чи інших духовних утворень суспільства, що існують у вигляді конкретних форм суспільної свідомості, що є одночасно і формами ідеологічної свідомості [9, с. 195; 10, с. 147; 11, с. 29]. Ми вважаємо, що політичні гарантії – це особливі вимоги, які, передусім, відносяться до управлінської системи держави, особливостей організації її апарату. Тобто, це показник того, які важелі

держави, як самостійний механізм, має в своєму розпорядженні для забезпечення відповідних сфер суспільного життя. До таких гарантій можна віднести, наприклад, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно до якого саме на виконавчі органи та їх посадових осіб покладаються функції здійснення фінансового контролю. В той час як органи судової та законодавчої гілки влади здійснюють нагляд за законністю та правильності фінансово-контрольної діяльності через спеціальні інституції та правові механізми [1]. Так, відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [6].

До політичних гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю також можна віднести координаційну діяльність. Так, органи державного фінансового контролю координують свою діяльність з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, фінансовими органами, органами доходів і зборів, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки [6].

4. Спеціальні юридичні гарантії. Зазначені гарантії об'єднують в собі спеціальні правові засоби, якими забезпечується реалізації політики країни у сфері провадження державного фінансового контролю. Сюди можна віднести, наприклад, основні засади бюджетної системи (принципи єдності, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності тощо), яка виступає одним з головних «середовищ» в якому провадиться фінансовий контроль. Крім того, до спеціальних юридичних гарантій також відноситься набір особливих повноважень органів фінансового контролю, які виражаються у праві: перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення закупівель, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо); забезпечити доступ в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються; призупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами в установленому

законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу у разі виявлення порушень законодавства; залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок і таке інше [6].

Висновок. Отже, саме так на наш погляд виглядає перелік ключових гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. При цьому, детальний аналіз останніх показав, що на сьогоднішній день відсутнє їх ґрунтовне визначення на нормативно-правовому рівні. Фактично, гарантії «розкидано» в нормах різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Цей факт є вкрай негативним, адже гарантії, нарівні із принципами, є базисною категорією, яка окрім суто правових чинників, визначає соціальні та політичні цеглини управлінської діяльності країни у галузі провадження державного фінансового контролю. В зв'язку із цим, на наш погляд, доречно закріпити вищевизначені гарантії в рамках єдиного нормативного акту, зокрема, шляхом внесення доповнень до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-ХІІ.

Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
2. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. К. А. Мокичева. М.: «Юридическая литература», 1965. 429 с.;
3. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / за ред. В. Ф. Погорілка. К.: Правова держава, 1997. 156 с.
4. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 176 с.
5. Алмаші І.М. Реалізація прав Національних меншин в Україні: дисертація. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2006. 227 с.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: закон від 26.01.1993 № 2939-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст.110.
7. Яфінович О.Б. Соціальні гарантії в механізмі забезпечення фінансової та соціальної стабільності в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № (171). С. 180-186.

8. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дисертація. Київ: Національна академія наук України. 2004. 192 с.

9. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195, 202-203.

10. Конституционные права и обязанности советских граждан / А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина. К.: Наукова думка, 1985. 248 с.

11. Регушевський Е.Є. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дисертація. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2004. 230 с.

Анотація

Ізотов В. В. Сутність та види гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. Виділено чотири ключові групи гарантій до яких віднесено: конституційні, соціальні, політичні та спеціальні юридичні гарантії. Обґрунтовано доцільність закріплення окреслених у статті гарантій на законодавчому рівні.

Ключові слова: гарантії, юридичні гарантії, забезпечення, реалізація, державна політика, фінансовий контроль.

Аннотация

Изотов В. В. Сущность и виды гарантий обеспечения и реализации государственной политики в сфере государственного финансового контроля. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых, предложено авторское определение понятия гарантий обеспечения и реализации государственной политики в сфере государственного финансового контроля. Выделены четыре ключевые группы гарантий к которым отнесены: конституционные, социальные, политические и специальные юридические гарантии. Обоснована целесообразность закрепления определенных в статье гарантий на законодательном уровне.

Ключевые слова: гарантии, юридические гарантии, обеспечение, реализация, государственная политика, финансовый контроль.

Summary

Izotov V. V. The essence and types of guarantees for ensuring and implementing public policy in the field of public financial control. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, proposes the author's definition of the concept of guarantees of implementation and implementation of public policy in the field of public financial control. There are four key groups of guarantees, which include: constitutional, social, political and special legal guarantees. The expediency of fixing the guarantees outlined in the article at the legislative level is substantiated.

Key words: guarantees, legal guarantees, provision, realization, state policy, financial control.

УДК 342.9

Г. Ю. Калашніков

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Будівельна діяльність є «колиско» виникнення різного кола правовідносин. Однак, правові засади останньої визначають значний масив управлінських важелів, за допомогою яких держава підтримує та координує сферу будівництва. До великого числа останніх відносяться адміністративні процедури, розмаїття яких викликає необхідність встановлення їх поняття та класифікації. Тлумачення адміністративної процедури в сучасній науковій середі являє собою важливу проблематику, якою переймається велике коло вчених. Тому питання класифікації та сутності подібних процедур у сфері будівельної діяльності тісно переплітається із загальною юридичною теорією.

Стан дослідження проблеми. Поняття адміністративних процедур, а також їх класифікація неодноразово ставало предметом наукових досліджень. Зокрема йому приділяли увагу: К.В. Николин, С.Г. Братель, О.В. Кузьменко, А.Т. Козюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, С.Д. Хазанова, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, єдиного комплексного дослідження, присвяченого адміністративним процедурам у сфері будівельної діяльності так проведено і не було.

Мета дослідження полягає у формуванні теоретичної поліції щодо змісту та сутності адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності на основі загальнонаукових підходів в означеному напрямку, а також проведення їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення адміністративної процедури в сучасній науковій середі являє собою важливу проблематику, якою переймається велике коло вчених. Тому питання класифікації та сутності подібних процедур у сфері будівельної діяльності тісно переплітається із загальною юридичною теорією.

Ведучи пошуки сутнісного ядра даного дослідження, вважаємо за необхідне, проаналізувати термін «процедура», «правова процедура» та «адміністративна процедура» безпосередньо. Зауважимо, що термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького «procedure» [1, с. 156] та латинського «procedo» [2, с. 234], що означає «проходжу або просуваю». В англійській мові термін «procedure» має значення «вперед, для просування, прогресу» [3, с. 2567].

В лексичному плані «процедура» визначається як: всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд; встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи; офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь тощо [4, с. 511; 5, с. 526; 6, с. 543]. В сфері програмування поняття «процедура» – це незалежна іменована частина програми, призначена для виконання певних дій, яка складається із заголовку і тіла [7].

У правовій сфері, термін процедура, у значенні правова процедура та адміністративно-правова процедура тлумачаться набагато ширше. Наприклад, під словом «процедура» у Юридичному словнику розуміється встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, обговорюють, ведуть справи, тощо [8]. Процедура, відповідно до Юридичної енциклопедії – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [9, с. 185-186].

Багато визначень терміну процедура або ж правова процедура наводили окремі вчені. Так, С.Г. Братель у своїй роботі стверджує, що процедуру слід розглядати крізь призму суспільних відносин; тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках [10, с. 100]. О.В. Кузьменко робить висновок, що процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [11, с. 15]. К.В. Николина відмічає, що процедура в сфері права, тобто, правова процедура – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що представляють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтуюче значення для досягнення певної правової мети, тим самим гарантуючи правомірність і результативність юридичної діяльності [12, с. 19].

В свою чергу, поняття адміністративних процедур є відгалуженням загальної проблеми «процедурності» в праві в цілому. Відповідно до наукових тлумачень, наприклад, І.М. Лазарева, під адміністративною процедурою слід розуміти врегульовану нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, що направлені на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу [13, с. 122]. А.Т. Козюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник зазначають, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [14, с. 47]. С.Д. Хазанов вважає, що адміністративна процедура – це нормативно визначений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, що направлені на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [15, с. 59; 16, с. 122]. Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов висловлюють думку, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії, на їх думку, охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно – процедурного провадження [17, с. 392–393].

На законодавчому рівні на сьогоднішній день не сформульовано визначення адміністративних процедур. Однак, зазначеним поняття оперують автори Проекту Закону «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018 № 9456. В тексті документу зазначається, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. В свою чергу, адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акту (рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами)) [18].

Отже, на основі проведеного аналізу маємо можливість визначити ключові ознаки адміністративних процедур в цілому та адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності зокрема. Так, адміністративні процедури: по-перше, мають правовий характер, так як їх регламентуюча роль закріплюється у нормах права; по-друге, логічним завершенням адміністративної процедури є

прийняття відповідного адміністративного акту та вчинення тієї чи іншої владно-управлінської дії; по-третє, адміністративні процедури застосовуються уповноваженими на їх використання суб'єктами, які одночасно виступають учасниками адміністративних правовідносин, тобто, органами державної влади; по-четверте, адміністративні процедури є різноманітними та формують собою цілу сукупність владно-управлінських дій; по-п'яте, застосування адміністративних процедур тягне за собою настання визначених законом правових наслідків для тих осіб та організацій, які виступають об'єктом застосування даних процедур; по-шосте, зазначені процедури мають, як правило, безспірний, примусовий характер.

Враховуючи викладене, адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності варто визначити, як закріплені законодавством України групи дій та операцій владно-управлінського характеру, використовувані уповноваженими органами державної влади з метою регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають в межах провадження будівельної діяльності.

Однією з важливих ознак адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності є їх різноманітність, що в цілому відповідає загальною юридичній теорії про багатовекторність даної категорії.

Так, наприклад, Н.В. Галіцина пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв щодо класифікації адміністративних процедур в їх загальному вигляді. На думку вченої процедури в управлінсько-владній сфері поділяються наступним чином:

- 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури;
- 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні;
- 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури;
- 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні;
- 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні);
- 6) в залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонадільючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [19, с. 34–49].

На думку М.В. Сілайчева, адміністративні процедури можуть бути розподілені на функціональні та організаційні. Під функціональними процедурами розуміються адміністративні процедури за участю невіддільних приватних осіб, під

час яких найбільше повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Організаційні процедури здійснюються в межах публічної адміністрації і містять у собі: внутрішньоорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); процедури по взаємовідносинах із підлеглими організаціями; процедури по взаємовідносинах із іншими органами влади. Дана група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення – організація управління, можливість здійснення процедур із першої групи [20, с. 51–53].

Висновки. Отже, в сучасній науковій площині вчені, дослідження яких присвячено аналізу адміністративної галузі права виділяються різні групи адміністративних процедур, які можуть застосовуватись в тій чи іншій сфері державно-правового регулювання. На наш погляд, конструювання якоїсь базової моделі, яка буде виражати всі без винятку операції, що можуть застосовуватись у рамках адміністративного впливу на суспільні відносини не доцільно, враховуючи розмаїття, швидкість еволюції та нетиповість останніх. Так, ми вважаємо, що в кожній конкретній сфері державного правового регулювання підходи до класифікації адміністративних процедур мають будуватись, по-перше, на сутності таких процедур в межах відповідної галузі, по-друге – правових засадах, нормами якими визначено порядок їх застосування та суб'єктів реалізації. Враховуючи викладене, а також беручи до уваги юридичний базис правового регулювання в сфері будівельної діяльності в Україні, ми вважаємо, що у даному напрямку доречно виділити наступні види адміністративних процедур: дозвільні, реєстраційні та контрольно-наглядові.

Література

1. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія.. К. : Атіка, 2005. 352 с.
2. Юридичні терміни : тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. К. : Либідь, 2003. 320 с.
3. A Short Etymological Dictionary of modern English // Eric Partridge / Taylor&Francise Library – London and New York. 2006. 4218 p.
4. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1987. 750 с.
5. Даль В. И. Толковый словарь живого ISSN 1995-6134176 великого русского языка : в 4 т. М. : Рус. яз., 1980. Т. 3. 588 с.
6. Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. 2-е изд., испр. и доп. М. : Рус. яз., 1984. 614 с.
7. Бородич Ю. С., Вальвачев А. Н., Кузьмин А. И. Паскаль для персональных компьютеров : Справочное пособие. Минск: высшэйшая школа, 1991. 365 с.
8. Юридичний словник / за ред. академіків АН УРСР В.М. Бабія, І.М. Коцького, члена-кореспондента АН УРСР В. В. Цветкова К., головна редакція Української Радянської енциклопедії академії наук Української РСР, 1974. С. 642.
9. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. Енцикл.», 1998. С. 185-186.
10. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2/2014. С. 99-103.
11. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». К., 2006. 32 с.
12. Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Николина. К.: Б.в., 2011. 19 с.
13. Лазарев И.М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: монография. М. 2004. 214 с.
14. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. К.: Прецедент. 2007. 531 с.
15. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация. *Юридический журнал*. 2003. № 1. С. 57–61.
16. Басова Ю.Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. С. 121–123.
17. Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 1999. 728 с.
18. Про адміністративну процедуру: проект закону від 28.12.2018 № 9456. *Верховна рада України* : офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
19. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія / Н.В. Галіцина, Т.О. Коломоець. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 290 с.
20. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: дисертація / Моск. гос. юрид. акад. М., 2009. 218 с.

Анотація

Калашніков Г. Ю. До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, узагальнено теоретичні підходи до визначення категорії «правова процедура». Акцентовано увагу на змісту терміну «адміністративна процедура» у доктринальній сфері. Наведено поняття адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності. Здійснено класифікацію будівельних процедур в сфері будівельної діяльності, які запропоновано поділити на: дозвольні, реєстраційні та контрольно-наглядові.

Ключові слова: правові процедури, адміністративні процедури, будівельна діяльність, класифікація.

Аннотация

Калашников Г. Ю. К проблеме определения понятия и видов административных процедур в сфере строительной деятельности. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщены теоретические подходы к определению категории «правовая процедура». Акцентируется внимание на содержания термина «административная процедура» в доктринальной сфере. Приведено поня-

тие административных процедур в сфере строительной деятельности. Осуществлена классификация строительных процедур в сфере строительной деятельности, которые предложено разделить на: разрешительные, регистрационные и контрольно-надзорные.

Ключевые слова: правовые процедуры, административные процедуры, строительная деятельность, классификация.

Summary

Kalashnikov H. Yu. To the problem of defining the concept and types of administrative procedures in the field of construction. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes the theoretical approaches to defining the category of «legal procedure». Emphasis is placed on the meaning of the term «administrative procedure» in the doctrinal sphere. The concept of administrative procedures in the field of construction is given. The classification of construction procedures in the field of construction activities, which is proposed to be divided into: permitting, registration and control and supervision.

Key words: legal procedures, administrative procedures, construction activity, classification.

УДК 347.73

Д. А. Кобильнік
кандидат юридичних наук,
доцент,
доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

МЕЖІ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Питання оподаткування завжди привертають увагу науковців. Незважаючи на те, що протягом останнього десятиріччя вчені-фінансисти (О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, А.М. Котенко, О.Ю. Ліпко, Н.Є. Маринчак, В.О. Рядінська, Є.М. Смичок та ін.) піддають активному дискурсу питання, як предмет, метод, принципи податкового права, податкове законодавство та інші, проблеми визначення меж податково-правового регулювання, а також співвідношення податкового законодавства із положеннями іншого законодавства залишаються актуальними. Тож метою пропонованої статті є позначення певних проблем щодо визначення меж податково-правового регулювання.

Так, у ст. 5. Податкового кодексу України вказано, що поняття, правила та положення, установлені цим Кодексом та законами з питань митної справи, застосовуються виключно для регулювання відносин, передбачених статтею 1 цього Кодексу. У разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням цього Кодексу, для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення цього Кодексу. Інші терміни, що застосовуються у цьому Кодексі і не визначаються ним, використовуються у значенні, встановленому іншими законами [4]. Як слушно вказує М.П. Кучерявенко, цією статтею встановлюється межа впливу норм податкового законодавства та співвідношення їх із нормами законодавчих актів, які не належать до складу податкового законодавства України згідно зі ст. 3 цього Кодексу. Ця стаття застосовується при вирішенні питання щодо відповідності нормативно-правових актів, які регулюють відносини оподаткування з іншими джерелами податкового права, з іншим законодавством, закладає підстави співвідношення актів за юридичною силою. Визнання нормативно-правового акта таким, що не відповідає Податковому кодексу України, вирішується в судовому порядку. При цьому науковець доречно акцентує на декількох варіантах співвідношення норм податкового законодавства з іншими нормами: податкове та митне законодавство, податкове та бюджетне законодавство, і податкове та інше (цивільне, трудове тощо) законодавство [2].

Як приклад можна навести ситуацію, яка стосується обрахування податку на прибуток підприємств. Зокрема, відповідно до ст. 134 Податкового кодексу України об'єктом оподаткування є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень цього Кодексу. Тож, визначення об'єкта оподаткування цим податком передбачає ведення бухгалтерського обліку із застосуванням відповідних положень (стандартів). Правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності визначено Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16.07.1999 № 996-XIV (далі – Закон № 996), та низкою наказів Міністерства фінансів України [5; 6; 7]. При цьому навряд чи названі нормативно-правові акти можна віднести з огляду на зміст ст. 3 Податкового кодексу України до податкового законодавства. Окрім того, ні в податковому законодавстві, ні в законодавстві про бухгалтерський облік не міститься чітких, однастих положень стосовно того, який метод нарахування амортизації нематеріальних активів, (прямолінійний, зменшення залишкової вартості; кумулятивний; виробничий та ін.), зобов'язаний застосовувати платник. І тут постає питання визначення меж податково-правового регулювання, можливості обирати платником на власний розсуд певного варіанту поведінки.

Справа у тому, відповідно до абзацу 2 частини 5 статті 8 Закону № 996 підприємство самостійно визначає за погодженням з власником (власниками) або уповноваженим ним органом (посадовою особою) відповідно до установчих документів облікову політику підприємства. Аналогічна норма міститься у пунктах 1.2 та 1.3 Методичних рекомендацій щодо облікової політики підприємства, що затверджені наказом Міністерства фінансів України 27.06.2013 № 635. Так, зазначено: підприємство самостійно на основі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та

інших нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку визначає за погодженням з власником (власниками) або уповноваженим ним органом (посадовою особою) відповідно до установчих документів облікову політику підприємства, а також зміни до неї. У розпорядчому документі про облікову політику наводяться принципи, методи і процедури, які використовуються підприємством для ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової звітності та щодо яких нормативно-правовими актами з бухгалтерського обліку передбачено більш ніж один їх варіант, а також попередні оцінки, які використовуються підприємством з метою розподілу витрат між відповідними звітними періодами. Одноваріантні методи оцінки, обліку і процедур до такого розпорядчого документа включати недоцільно. Облікова політика може враховувати організаційно-правову форму підприємства, галузеві особливості економічної діяльності, обсяги виробництва тощо. Облікова політика є елементом системи організації бухгалтерського обліку на підприємстві [8]. Як бачимо, аналіз наведених положень засвідчує, що будь-яке підприємство має право самостійно визначати облікову політику підприємства, а також зміни до неї. Водночас, така облікова політика підприємства має відповідати національним положенням (стандартам) бухгалтерського обліку та іншим нормативно-правовим актам з бухгалтерського обліку.

Міркуємо далі. Згідно з пунктом 2.1. Методичних рекомендацій щодо облікової політики підприємства, що затверджені наказом Міністерства фінансів України 27.06.2013 № 635, розпорядчий документ про облікову політику підприємства визначає, зокрема: методи амортизації основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, а також довгострокових біологічних активів та інвестиційної нерухомості, у разі якщо вони обліковуються за первісною вартістю. Відповідно до п. 138.3.1. ст. 138 Податкового кодексу України розрахунок амортизації основних засобів або нематеріальних активів здійснюється відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності з урахуванням обмежень, встановлених підпунктом 14.1.138 пункту 14.1 статті 14 розділу I ПК України, підпунктами 138.3.2-138.3.4 цього пункту. При такому розрахунку застосовуються методи нарахування амортизації, передбачені національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, крім «виробничого» методу.

Відповідно до пункту 2.5. вище вказаних Методичних рекомендацій, методи амортизації основних засобів, інших необоротних матеріальних активів, нематеріальних активів, а також довгострокових біологічних активів та інвестиційної нерухомості, у разі якщо вони обліковуються за

первісною вартістю, обирається підприємством самостійно з урахуванням очікуваного способу отримання економічних вигод від його використання. При цьому при виборі методу амортизації нематеріального активу враховуються умови отримання майбутніх економічних вигод. Якщо такі умови визначити неможливо, то амортизація нараховується із застосуванням прямолінійного методу.

Ідентична норма вказана і в 27 Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи»: метод амортизації нематеріального активу обирається підприємством самостійно, виходячи з умов отримання майбутніх економічних вигод. Якщо такі умови визначити неможливо, то амортизація нараховується із застосуванням прямолінійного методу. Розрахунок амортизації при застосуванні відповідних методів нарахування здійснюється згідно з Положенням (стандарту) бухгалтерського обліку 7 «Основні засоби».

Системний аналіз наведених норм дозволяє констатувати, що платник самостійно визначає метод амортизації нематеріальних активів, у відповідному розпорядчому документі (наказі) про облікову політику. Єдиним критерієм, що впливає на вибір методу амортизації нематеріальних активів є умови отримання майбутніх економічних вигод. На наш погляд, умови отримання майбутніх економічних вигод – є оціночним поняттям. Як вказують вчені, оціночні поняття, це ті поняття, які неможливо визначити однозначно, оскільки їх смисл і значення можуть залежати від конкретної ситуації. Вони не конкретизовані законодавцем, можуть мати лише частково визначену характеристику, через це їх зміст оцінюється в кожній конкретній ситуації суб'єктами, що застосовують норму. Через їх застосування можливо, у тому числі, максимально врахувати еволюцію та нові ситуації, що виникають [1; 3]. У той же час позначимо, що незважаючи на те, що оціночні поняття як спеціальний засіб юридичної техніки, виконують специфічні, властиві тільки їм функції, вони одночасно породжують певні труднощі в процесі застосування правових норм. І у підсумку це може створювати умови для виникнення податкових спорів, оскільки спричиняє певні складності, що обумовлені специфічними логіко-юридичними властивостями оціночних понять права і полягають у проблемах при їх конкретизації і тлумаченні.

В нашому випадку умови отримання майбутніх економічних вигод за своїм змістом будуть похідними від виду діяльності підприємства, виду продукції (роботи, послуги), їх складності, характеру технологічного і виробничого процесу, організації виробництва на підприємстві та інших чинників. Таким чином, умови отримання майбутніх економічних вигод визначаються і оцінюються підприємством самостійно зважаючи на особливості фактичної діяльності платника.

Ще один аспект, який стосується амортизації. Методологічні засади формування в бухгалтерському обліку підприємства витрат на амортизацію нематеріальних активів встановлює НП(С)БО 1, П(С)БО 8 та П(С)БО 16 [9; 10; 11]. Зокрема, відповідно до пункту 25, 26, 27 П(С)БО 8 нарахування амортизації нематеріальних активів здійснюється протягом строку їх корисного використання, який встановлюється підприємством при визнанні цього об'єкта активом (при зарахуванні на баланс), але не більше 20 років. При визначенні строку корисного використання об'єкта нематеріальних активів слід урахувати: строки корисного використання подібних активів; моральний знос, що передбачається; правові або інші подібні обмеження щодо строків його використання та інші фактори. Метод амортизації нематеріального активу обирається підприємством самостійно, виходячи з умов отримання майбутніх економічних вигод. Якщо такі умови визначити неможливо, то амортизація нараховується із застосуванням прямолінійного методу.

Відповідно до п. 7 П(С)БО 16 витрати визнаються витратами певного періоду одночасно з визнанням доходу, для отримання якого вони здійснені. Витрати, які неможливо прямо пов'язати з доходом певного періоду, відображаються у складі витрат того звітного періоду, в якому вони були здійснені.

Водночас, що стосується витрат на амортизацію нематеріальних активів, то П(С)БО 16 не дає чітких критеріїв за якими відбувається їх віднесення до певного виду витрат. Зокрема, у Плані Рахунків, що застосовується підприємствами, організаціями та іншими юридичними особами (крім банків і бюджетних установ) незалежно від форм власності, організаційно-правових форм і видів діяльності, а також виділених на окремий баланс філій, відділень та інших відособлених підрозділів юридичних осіб, наведено такий розподіл витрат (клас 9): Витрати діяльності: собівартість реалізації (90), Загальновиробничі витрати (91), Адміністративні витрати (92), Витрати на збут (93), Інші витрати операційної діяльності (94), Фінансові витрати (95), Втрати від участі в капіталі (96), Інші витрати (97), Податок на прибуток (98).

В Інструкції № 291 дається більш детальна характеристика витрат, що відносяться до кожного із наведених видів у Плані Рахунків. Зокрема, Рахунок 90 «Собівартість реалізації» призначено для узагальнення інформації про собівартість реалізованої готової продукції, товарів, виконаних робіт, наданих послуг. За дебетом рахунку 90 «Собівартість реалізації» відображається виробнича собівартість реалізованої готової продукції, робіт, послуг; фактична собівартість реалізованих товарів (без торгових націнок), страхові виплати відповідно до договорів страхування, за кредитом – списання в порядку закриття дебетових оборотів

на рахунок 79 «Фінансові результати». Адміністративні витрати, витрати на збут та інші операційні витрати не включаються до складу виробничої собівартості готової та реалізованої продукції, а тому інформація про такі витрати узагальнюється на рахунках обліку витрат звітного періоду – 92 «Адміністративні витрати», 93 «Витрати на збут», 94 «Інші витрати операційної діяльності».

Рахунок 90 «Собівартість реалізації» має такі субрахунки:

- 901 «Собівартість реалізованої готової продукції»;
- 902 «Собівартість реалізованих товарів»;
- 903 «Собівартість реалізованих робіт і послуг»;
- 904 «Страхові виплати».

На субрахунку 901 «Собівартість реалізованої готової продукції» ведеться облік виробничої собівартості реалізованої готової продукції. На субрахунку 902 «Собівартість реалізованих товарів» відображається собівартість реалізованих товарів, яка визначається Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 9 «Запаси». На субрахунку 903 «Собівартість реалізованих робіт і послуг» ведеться облік собівартості реалізованих за звітний період робіт і послуг. На субрахунку 904 «Страхові виплати» підприємства, які є страховиками відповідно до Закону України «Про страхування», узагальнюють інформацію про страхові суми і страхові відшкодування за умовами договору страхування (перестрахування) при настанні страхового випадку.

На рахунку 91 «Загальновиробничі витрати» ведеться облік виробничих накладних витрат на організацію виробництва та управління цехами, дільницями, відділеннями, бригадами та іншими підрозділами основного й допоміжного виробництва, а також витрати на утримання та експлуатацію машин і устаткування. Цей рахунок не застосовується підприємствами торгівлі.

На рахунку 92 «Адміністративні витрати» відображаються загальногосподарські витрати, пов'язані з управлінням та обслуговуванням підприємства. До загальногосподарських витрат, зокрема, належать витрати на утримання адміністративно-управлінського персоналу, витрати на їх службові відрядження, витрати на утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів загальногосподарського призначення (оренда, амортизація, ремонт, комунальні послуги), охорона, юридичні, аудиторські, транспортні послуги, поштово-телеграфні, канцелярські витрати, сума податків, зборів (обов'язкових платежів). Аналітичний облік ведеться за статтями витрат.

На рахунку 93 «Витрати на збут» ведеться облік витрат, пов'язаних із збутом (реалізацією, продажем) продукції, товарів, робіт і послуг. До

витрат на збут, зокрема, належать витрати пакувальних матеріалів, транспортування продукції, товарів за умовами договору, витрати на маркетинг та рекламу, витрати на оплату праці й комісійні продавцям, торговим агентам, працівникам відділу збуту, *амортизація*, ремонт та утримання основних засобів, інших матеріальних необоротних активів, що використовуються для забезпечення збуту продукції, товарів, робіт і послуг.

Як ми продемонстрували, амортизація може обраховуватися на різних рахунках, і відповідно бути включеною до різних видів витрат підприємства.

Як зазначено у пункті 11 П(С)БО 16 собівартість реалізованої продукції (робіт, послуг) складається з виробничої собівартості продукції (робіт, послуг), яка була реалізована протягом звітного періоду, нерозподілених постійних загальновиробничих витрат та наднормативних виробничих витрат. До виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) включаються: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на оплату праці; інші прямі витрати; змінні загальновиробничі та постійні розподілені загальновиробничі витрати. Перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг) установлюються підприємством.

Відповідно до пункту 14 П(С)БО 16 до складу інших прямих витрат включаються всі інші виробничі витрати, які можуть бути безпосередньо віднесені до конкретного об'єкта витрат, зокрема відрахування на соціальні заходи, плата за оренду земельних і майнових паїв, амортизація, втрати від браку, які складаються з вартості остаточно забракованої з технологічних причин продукції (виробів, вузлів, напівфабрикатів), зменшеної на її справедливую вартість, та витрат на виправлення такого технічно неминучого браку.

Згідно з пунктом 15 П(С)БО 16 до складу загальновиробничих витрат включаються, у тому числі, амортизація нематеріальних активів загальновиробничого (цехового, дільничого, лінійного) призначення.

Відповідно до пункту 17 П(С)БО 16 витрати, пов'язані з операційною діяльністю, які не включаються до собівартості реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг), поділяються на адміністративні витрати, витрати на збут та інші операційні витрати. А у пункті 18 П(С)БО 16 закріплено, що до адміністративних витрат відносяться загальногосподарські витрати, спрямовані на обслуговування та управління підприємством, у тому числі й амортизація нематеріальних активів загальногосподарського використання. При цьому як вказано у пункті 19 П(С)БО 16 витрати на збут включають витрати, пов'язані з реалізацією (збутом) продукції (товарів, робіт, послуг), у тому числі й витрати на утримання основних засобів,

інших матеріальних необоротних активів, пов'язаних зі збутом продукції, товарів, робіт, послуг (операційна оренда, страхування, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, охорона)

Системний аналіз наведених положень дозволяє констатувати, що платник має право самостійно визначати як перелік і склад статей калькулювання виробничої собівартості продукції (робіт, послуг), так і вид витрат, до складу яких буде включено амортизацію нематеріальних активів. Зважаючи на це, витрати з амортизації нематеріальних активів можуть бути відображені на різних бухгалтерських рахунках: 90 «Собівартість реалізації», 92 «Адміністративні витрати», 93 «Витрати на збут».

Вибір методу калькулювання, перелік і склад певних статей залежить від виду продукції (робіт, послуг), її складності, обсягів і періодичності випуску, типу, характеру виробничого і технологічного процесу, організації виробництва на підприємстві, методів планування. Для визначення складу витрат мають значення цілі та призначення витрат, зв'язок між витратами та отриманим результатом, а також взаємозв'язок витрат із обсягом виробництва.

Таким чином, підприємство самостійно встановлює перелік витрат з урахуванням своєї галузевої належності; продукції, що випускається; послуг, що надаються. Свій вибір підприємство відображає в наказі про облікову політику.

Висновки. Податково-правове регулювання має свою специфіку і межі. Вони пов'язані, у тому числі, із тим, яким чином, через застосування яких способів, прийомів юридичної техніки відбувається упорядкування відносин, що опосередковують обчислення податків і зборів, ведення обліку об'єктів оподаткування тощо.

Література

1. Косович В.М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки: монографія. Львів: Тріада-плюс, 2010. 212 с.
2. Податковий кодекс України: постатейний коментар.: у 2-х ч. Ч. 1. Х. : Право, 2011. 704 с.
3. Семчик О.О. Сучасні концепції оціночних понять у праві: до постановки питання. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право.* 2012. Вип. 1. С. 215-221. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2012_1_28.
4. Податковий кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (далі – ПК України).
5. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-14> (далі – Закон № 996).
6. План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій: затв. наказом Міністерства фінансів України 30.11.99 № 291 (у редакції наказу Міністерства фінансів України 09.12.2011 № 1591. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0892-99> (далі – План Рахунків).

7. Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій: затв. наказом Міністерства фінансів України 30.11.1999 № 291 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0893-99/page> (далі – Інструкція № 291).

8. Методичні рекомендації щодо облікової політики підприємства: затв. наказом Міністерства фінансів України 27.06.2013 № 635. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=382876&cat_id=293536 (далі – Методичні рекомендації № 635).

9. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності»: затв. наказом Міністерства фінансів України від 07.02.2013 № 73. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13> (далі – НП(С)БО 1).

10. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи»: затв. наказом Міністерства фінансів України від 18 жовтня 1999 р. № 242. URL: <https://dtkt.com.ua/documents/dovidnyk/nsbo/4.html> (далі – П(С)БО 8).

11. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 16 «Витрати»: затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.01.1999 р. № 318. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0027-00> (далі – П(С)БО 16).

Анотація

Кобильник Д. А. Межі податково-правового регулювання: постановка питання. – Стаття.

З'ясовано, що у розпорядчому документі про облікову політику наводяться принципи, методи і процедури, які використовуються підприємством для ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової звітності та щодо яких нормативно-правовими актами з бухгалтерського обліку передбачено більш ніж один їх варіант, а також попередні оцінки, які використовуються підприємством з метою розподілу витрат між відповідними звітними періодами. Одноваріантні методи оцінки, обліку і процедур до такого розпорядчого документа включати недоцільно. Облікова політика може враховувати організаційно-правову форму підприємства, галузеві особливості економічної діяльності, обсяги виробництва тощо. Визначено, що при визначенні строку корисного використання об'єкта нематеріальних активів слід урахувати: строки корисного використання подібних активів; моральний знос, що передбачається; правові або інші подібні обмеження щодо строків його використання та інші фактори. Метод амортизації нематеріального активу обирається підприємством самостійно, виходячи з умов отримання майбутніх економічних вигод. Якщо такі умови визначити неможливо, то амортизація нараховується із застосуванням прямолинійного методу. Зроблено висновок, що вибір методу калькулювання, перелік і склад певних статей залежить від виду продукції (робіт, послуг), її складності, обсягів і періодичності випуску, типу, характеру виробничого і технологічного процесу, організації виробництва на підприємстві, методів планування. Для визначення складу витрат мають значення цілі та призначення витрат, зв'язок між витратами та отриманим результатом, а також взаємозв'язок витрат із обсягом виробництва. Таким чином, підприємство самостійно встановлює перелік витрат з урахуванням своєї галузевої належності; продукції, що випускається; послуг, що надаються. Свій вибір підприємство відображає в наказі про облікову політику. Податково-правове регулювання має свою специфіку і межі. Вони пов'язані, у тому числі, із тим,

яким чином, через застосування яких способів, прийомів юридичної техніки відбувається упорядкування відносин, що опосередковують обчислення податків і зборів, ведення обліку об'єктів оподаткування тощо.

Ключові слова: собівартість, реалізована продукція, адміністративні витрати, оподаткування.

Аннотация

Кобыльник Д. А. Границы налогово-правового регулирования: постановка вопроса. – Статья.

Установлено, что в распорядительном документе об учетной политике приводятся принципы, методы и процедуры, используемые предприятием для ведения бухгалтерского учета, составления и представления финансовой отчетности и по которым нормативно-правовыми актами по бухгалтерскому учету предусмотрен более чем один их вариант, а также предварительные оценки, которые используются предприятием с целью распределения расходов между соответствующими отчетными периодами. Одновариантные методы оценки, учета и процедур в такой распорядительный документ включать нецелесообразно. Учетная политика может учитывать организационно-правовую форму предприятия, отраслевые особенности экономической деятельности, объемы производства и тому подобное. Определено, что при определении срока полезного использования объекта нематериальных активов следует учитывать: сроки полезного использования подобных активов; моральный износ, который предусматривается; правовые или другие подобные ограничения относительно сроков его использования и другие факторы. Метод амортизации нематериального актива выбирается предприятием самостоятельно, исходя из условий получения будущих экономических выгод. Если такие условия определить невозможно, то амортизация начисляется с применением прямолинейного метода. Сделан вывод, что выбор метода калькулирования, перечисления и составления определенных статей зависит от вида продукции (работ, услуг), ее сложности, объемов и периодичности выпуска, типа, характера производственного и технологического процесса, организации производства на предприятии, методов планирования. Для определения состава расходов имеют значение цели и назначения затрат, связь между затратами и полученным результатом, а также взаимосвязь затрат с объемом производства. Таким образом, предприятие самостоятельно устанавливает перечень расходов с учетом своей отраслевой принадлежности; выпускаемой продукции; услуг. Свой выбор предприятие отражает в приказе об учетной политике. Налогово-правовое регулирование имеет свою специфику и границы. Они связаны, в том числе, с тем, каким образом, через применение каких способов, приемов юридической техники происходит упорядочение отношений, опосредующие исчисления налогов и сборов, ведение учета объектов налогообложения и тому подобное.

Ключевые слова: себестоимость, реализованная продукция, административные расходы, налогообложения.

Summary

Kobyl'nik D. A. Limits of tax and legal regulation: questioning. – Article.

It was found that the administrative document on accounting policy sets out the principles, methods and procedures used by the company for accounting, preparation and submission of financial statements and in re-

spect of which accounting regulations provide for more than one version, as well as preliminary estimates used by the enterprise to allocate costs between the relevant reporting periods. It is not advisable to include one-variant methods of assessment, accounting and procedures in such an administrative document. Accounting policy may take into account the organizational and legal form of the enterprise, sectoral characteristics of economic activity, production volumes, etc. It is determined that when determining the useful life of an intangible asset should take into account: the useful life of such assets; anticipated depreciation; legal or other similar restrictions on the terms of its use and other factors. The method of amortization of an intangible asset is chosen by the enterprise independently, based on the conditions of obtaining future economic benefits. If such conditions cannot be determined, depreciation is accrued using the straight-line method. It is concluded that the choice of calculation method, list and composition of certain arti-

cles depends on the type of product (works, services), its complexity, volume and frequency of production, type, nature of production and technological process, organization of production at the enterprise, planning methods. To determine the composition of costs, the purpose and purpose of costs, the relationship between costs and the result obtained, as well as the relationship of costs with production are important. Thus, the company independently establishes a list of costs, taking into account its industry affiliation; manufactured products; services provided. The company reflects its choice in the order of accounting policies. Tax and legal regulation has its own specifics and limits. They are related, inter alia, to the way, through the use of which methods, techniques of legal technique is the ordering of relations that mediate the calculation of taxes and fees, accounting for objects of taxation, and so on.

Key words: cost price, sold products, administrative expenses, taxation.

УДК 342.9

А. С. Колісник
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Актуальність. Відповідно до Митного кодексу України (далі – Кодекс), митні органи представлені у нашій країні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (Державна митна служба України), митницями та митними постами. А відповідно до ст. 5 Кодексу державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики [1]. Важливість значення митних органів у даному напрямку діяльності держави можна простежити у двох аспектах: по-перше, вони слугують одним із чинників формування та здійснення зовнішньополітичного вектору країни, оскільки безпосередньо співпрацюють із зарубіжними економічними суб'єктами з питань митної справи та зовнішньої торгівлі; по-друге, дані органи активно сприяють функціонуванню адміністративної та економічної національним сферам, виконуючи для цього ряд завдань, що стосуються проведення митних платежів, здійснення контрольно-організаційних дій, сприяння транзиту, реалізації послуг у сфері митної справи тощо.

Таким чином, як й інші елементи державної політики України, сучасний розвиток митної діяльності в першу чергу має бути обумовлений обраним нашою державою напрямком. Останніми роками таким напрямком є євроінтеграція, яка стала основою та вектором реформування багатьох національних державних органів та публічних сфер діяльності. Зокрема, відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу є одним із першочергових пріоритетів впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід нашої країни на провідні позиції у світі [2].

У даному питанні варто звернути увагу на те, що у європейській практиці наразі провідною є концепція «сервісної держави», яка з-поміж іншого спрямована на перебудову роботи митних органів на принципах надання послуг учасникам зовнішньоекономічної діяльності. В основі даної

концепції лежить положення, відповідно до якого будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом вважається публічною послугою, а оскільки митні органи України є елементом державного управління та регулювання, відтак «сервісна» модель може бути застосована і щодо удосконалення їх діяльності [3, с. 69-70]. Фактично, національні митниці наділені рядом повноважень, які направлені у тій чи іншій мірі на обслуговування зовнішньоекономічних суб'єктів. Проте законодавство України у даній сфері суспільних відносин не оперує поняттями «митна послуга» або «сервісна функція митних органів». Тому актуальним є дослідити існуючий у європейських країнах стан адміністративно-правового регулювання здійснення митними органами зазначених функцій, оскільки така стратегія вже досягла свого розвитку в зарубіжних країнах, а тому може стати гарним прикладом для опанування українською правовою системою.

Метою роботи є дослідження нормативно-правових актів, а також доктринальних розробок вчених з питання здійснення митними органами передових європейських країн сервісних функцій, а також аналіз практики адміністративно-правового регулювання даної сфери. На основі отриманих результатів дослідження необхідним є запропонування варіантів вирішення існуючих в Україні проблем з цього питання шляхом запровадження успішного досвіду зарубіжних країн.

Наукові дослідження. Тема виконання митним органами з-поміж інших повноважень сервісних функцій активно проголошується українськими науковцями. Так, Федотов О.П., Федотова І.А., Бондаренко І.О., Литвин Н.А., Світлак І.І., Корогодова О.О., Кузняк Б.Я., Свічкарь В.А., Гуцул І.А., Кредісов А., Бережнюк І. є прикладами авторів, які присвятили свої праці вирішенню питання щодо виконання митними органами України окремих завдань, серед яких особливе місце займає функція надання митних послуг. Крім того, як було зазначено вище, концепція «сервісної держави» бере свій початок та розвиток у європейських країнах, а тому варто звернути увагу на результат наукових розробок з даної теми зарубіжних авторів, серед яких викликають інтерес праці Політ К., Елової Г.В., Норман Р., Ферлі І., Фітцджеральда Л., Петтігрю А., Квеліашвілі І., Чеверс А. та інших.

Виклад основного матеріалу. Оскільки митне законодавство України не надає нормативного визначення митних послуг, варто звернутися до доктринальних джерел з метою визначення змісту даної категорії. У широкому розумінні науковці пропонують наступне визначення митних послуг – це передбачена законом діяльність митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, а також суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюється з ініціативи фізичних і юридичних осіб, спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів у галузі митної діяльності [4, с. 49]. Але, на основі норм чинного законодавства України, позиції науковців, що закріплені на доктринальному рівні, доцільно використовувати наступне авторське визначення, що митною послугою виступає результат провадження митно-сервісної діяльності, як процесу, що здійснюється шляхом надання послуг, пов'язаних із отриманням дозвільних документів, постановлення рішень та заключення висновків стосовно прав та свобод суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою регламентації процедури здійснення зовнішньоторговельних операцій.

У свою чергу Бондаренко І.О. наводить наступний приблизний перелік тих дій, які можуть вважатися безпосереднім проявом сервісних функцій: консультації з питань законодавства та зовнішньоекономічної діяльності; консультації фізичним особам з питань приватного виїзду за кордон; експертна оцінка документації, наданої для декларування товарів і транспортних засобів; складання зовнішньоекономічного контракту за умовами замовника; декларування вантажів з повним митним очищенням; зберігання вантажів та транспортних засобів; навантажувально-розвантажувальні роботи; супроводження вантажів та їх охорона; прийняття попереднього рішення митними органами; надання спеціальних митно-брокерських послуг (організація митного огляду, виклик експертів Торгово-промислової палати, накладення митного забезпечення); інші послуги [5, с. 22].

Деякі автори сервісні функції митних органів визначають як «навколомитні» послуги з постачання державних послуг у сфері митного забезпечення. Виконання таких обов'язків реалізується таким чином, щоб максимально сприяти розвитку зовнішньоекономічної діяльності, наслідком чого стає зацікавлення економічних акторів у отриманні прибутків в такий спосіб, що, відповідно, призводить до поповнення Державного бюджету країни [6, с. 218].

Світлак І.І., у свою чергу, запропонувала інше визначення: «Публічно-сервісна діяльність митних органів – це діяльність митних органів, що проводиться з ініціативи фізичних та юридичних осіб для обслуговування їх потреб, по наданню реєстраційно-ліцензійних, інформаційних, кон-

сультаційних та інших послуг, що не складають зміст владно-розпорядчої діяльності митних органів» [7, с. 12-13]. На нашу думку, публічно-сервісна діяльність у митній сфері – це діяльність митних органів у сфері публічного управління, пов'язана з забезпеченням та реалізацією прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, яка проводиться шляхом надання послуг таким особам.

У контексті розглядуваної теми основоположне значення має Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) 1973 року. Даний акт не надає визначення митної послуги, проте серед положень, застосування яких є необхідним для досягнення гармонізації і спрощення митних правил і процедур, закріплює стандартне правило, відповідно до якого за запитом відповідної особи та з причин, визнаних митною службою обґрунтованими, митна служба, за наявності необхідних умов, здійснює функції, необхідні для застосування митних правил та процедур поза встановленим місцем розташування митного органу та в його неробочий час [8]. Показово, що, продовжуючи дану норму, Конвенція оперує поняттям «послуга» щодо вказаних вище функцій. Таким чином, теорія надання митними органами сервісних послуг отримала свій початок на рівні міжнародного права та на сьогодні розвинулась у законодавстві багатьох країн.

Для законодавства багатьох європейських держав у сфері діяльності митних органів ключову роль відіграє Митний кодекс Європейського Союзу, який є основою функціонування Митного союзу в межах Євросоюзу та визначає митні правила переміщення товарів всередині Союзу, єдині митні тарифи та режими торгівлі з третіми країнами [9, с. 4]. Безпосередньо сфера регулювання Кодексу не охоплює визначення сервісних функцій митних органів держав-членів Союзу, проте опосередковано наголошує на можливості надання такими органами послуг, не пов'язаних із контрольно-наглядовими повноваженнями. Так, ст. 52 закріплює положення, відповідно до якого митні органи можуть установлювати плату або вимагати відшкодування витрат у разі надання окремих послуг, зокрема таких: (а) присутність працівників митного органу на відповідну вимогу, не в офіційний робочий час або не в приміщеннях митного органу; (б) аналітичні або експертні висновки щодо товарів і вартості поштових послуг у разі повернення товарів заявнику, надання інформації (...) [10]. Дана норма яскраво демонструє підхід права Європейського Союзу до чіткого розподілу основних та «окремих» функцій митних органів, залишаючи при цьому правову регламентацію останніх у сфері дії національного права. Так, як і більшість інших держав-членів ЄС, у зв'язку з набуттям законної сили Митного кодексу ЄС Митний кодекс Польщі, країни, яка має спільний кордон

з Україною, втратив чинність, тим самим максимально наблизивши право країни до європейських стандартів у митній сфері. Одним із таких стандартів стала концентрація у повноваженнях митних органів основної фіскальної функції. Відтак, польська митна служба приносить близько 41% доходів до місцевих бюджетів, а до бюджету ЄС перераховується 75% імпорتنих податків. Це доходи від збирання акцизу з імпорتنих та внутрішніх товарів, імпортного мита тощо [11, с. 81].

Схожим прикладом може слугувати Болгарія, яка до речі входить до Європейського Союзу, але досі не прийнята до Шенгенської зони – «митної основи» ЄС. Ч. 2 ст. 15 Митного закону серед переліку функцій та задач митних органів не передбачає виконання ними сервісних функцій чи надання відповідних послуг, а наділяє основними повноваженнями з митного нагляду та контролю, здійснення зборів, захисту економічних інтересів країни, протидії митним правопорушенням тощо. Однак, ст. 11 оперує поняттям «додатково надані послуги», за здійснення яких митні органи мають право здійснювати такси, що не являються митними зборами. А ч. 20 додаткових положень до Закону наводить перелік прикладів таких послуг: видача ліцензій, статистичні послуги, валютний контроль, видача документів та посвідчень, аналіз та інспекція, а також інша митна діяльність поза робочим місцем та робочим часом [12]. Таким чином, можна зробити висновок, що в межах права Європейського Союзу головним напрямком розвитку митних органів як складових елементів великого митного об'єднання є безпосередньо фіскальний аспект, проте з-поміж іншого митне законодавство покладає на них сервісні функції, які розглядаються як окрема складова завдань митної політики держави.

Тим не менш, аналізуючи право європейських держав, нерідко можна зустріти норми, які безпосередньо закріплюють за митними органами право надавати послуги або здійснювати інші дії, непов'язані із виконанням контрольно-наглядових або фіскальних функцій. Наприклад, Закон Латвійської Республіки «Про Державну службу доходів» окремою главою регулює порядок здійснення митної політики митними органами. При проведенні даної політики відповідно до ст. 11 Закону митні органи поряд з іншим, керуючись нормами національного законодавства, надають державним установам, приватним організаціям, фізичним особам та безпосередньо клієнтам інформацію з митних питань, а також здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації працівників митних органів [13]. Зосереджуючи увагу на таких нормах, у зарубіжній теорії панує думка щодо поділу митних функцій на традиційні та нетрадиційні. Так, якщо основні завдання митниць, що стосуються контролю, нагляду за перевезен-

ням товарів, справляння плати, виявлення правопорушень, були апріорі характерними для даної сфери суспільних відносин, то сучасні умови економічної та політичної інтеграції країн зумовили появу нових повноважень митних органів. Зокрема, як зазначає Алдіс Чеверс, не варто забувати про унікальну соціальну роль митниць, оскільки це не лише правозахисна установа, але й служба, яка створена з-поміж іншого для задоволення потреб суспільства [14, с. 27]. В результаті реалізації оновленого підходу до організації діяльності митних органів має наслідком лише позитивні зміни в економіці країн: спрощення процедур зовнішньої торгівлі, відкриття нових кордонів, сприяння вільному руху товарів між державами.

Варто акцентувати увагу на тому, що вплив Митного кодексу ЄС на митне законодавство країн-учасниць не обмежується лише вищенаведеними нормами. Загалом сучасна митна політика Європи спрямована на всебічне та системне спрощення здійснення міжнародної торгівлі. Цьому напрямку присвячені як норми Кодексу, а в результаті й національне право європейських країн, так і висвітлена у доктрині теорія сервісної держави. Повертаючись до практики Польської Республіки, варто зауважити, що незважаючи на те, що держава зосередила всю свою митну політику в рамках норм ЄС, не виокремлюючи сервісну функцію митних органів, вона може слугувати гарним прикладом у спрощенні здійснення зовнішньої торгівлі шляхом системного обміну інформацією. Мова у даному випадку йде про управління ризиками у митній службі, оскільки польська інформаційна система на сьогодні стала найсучаснішим у Європі способом електронного митного оформлення. Зміст даного явища полягає в тому, що перед прибуттям будь-якого товару до країни здійснюється обмін інформацією, який робить можливим ефективний аналіз ризиків та розпізнавання на основі цього легального товарообігу та товарообігу, який потенційно може бути небезпечним для держави. Для здійснення таких завдань митні органи Польщі отримали право з обробки та перевірки інформації, що стосується зовнішньої торгівлі, а також використовувати допомогу осіб, що не задіяні у митній службі. В результаті у країні значно спростились організаційна структура митних підрозділів при одночасному розподілі між ними головних функцій: фіскальних та сервісних.

Дана практика має безпосередній зв'язок із митною політикою України, оскільки запровадження в Митному кодексі від 2012 року інституту уповноважених економічних операторів покликано забезпечити підвищення якості саме їх сервісної функції. На думку науковців, дана функція передбачає, насамперед, скорочення митних процедур при переміщенні осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон Укра-

їни. З цією метою у нашій державі застосовується система управління ризиками із визначеними їхніми профілями [15, с. 60]. Крім того, Митний кодекс ЄС також встановлює імперативне правило щодо використання державами-учасниками електронних систем для обміну інформацією між митними органами та надання з цією метою економічним операторам електронних митних послуг широкого спектра, завдяки яким вони зможуть однаково взаємодіяти з митними органами будь-якої держави-члена (ст. 16(1), ст. 280) [10]. Таким чином, діяльність національних митних органів має конкретні напрямки розвитку, які не лише наблизять їх до європейської спільноти, але й значно покращать систему здійснення додаткових важливих для економіки України послуг.

Останніми роками практика європейських країн активізується у поширенні нового типу митного органу – сервісної митниці. Її ідейні засади були сформульовані Всесвітньою митною організацією, яка не розділяє погляди щодо зміцнення акцентів роботи митниць до фіскальної спрямованості, орієнтованої на наповнення державного бюджету, оскільки саме це заважає розвивати сервісну функцію митної політики. Робота сервісних митниць, у свою чергу, має бути спрямована на спрощення митних процедур, формування нового напрямку митного контролю, побудованого на принципі сервісу та міжнародного обміну інформацією, попередження та протидії корупції у фіскальних органах, підвищення професійної компетентності посадових осіб [16, с. 78]. Саме у такому вигляді на сьогодні представлена оновлена система митних органів більшості європейських країн.

У теорії серед груп принципів, на яких має будуватись діяльність сервісних митниць, виділяють дві основні: формування митного законодавства та методи роботи митних органів та посадових осіб. Так, норми, що регулюють функціонування оновлених митних органів, мають бути доступними для всіх осіб, спрощеними (з метою подальшого здійснення швидкого митного оформлення за мінімальних витрат осіб), мати стандартну форму, відповідати міжнародним митним стандартам. У той же час, митниці зобов'язані уникати будь-яких корупційних дій, використовувати системи управління ризиками, підвищувати рівень обслуговування клієнтів, працювати з клієнтами на основі їх добровільної згоди, розвивати партнерство з приватними організаціями тощо [17, с. 169].

Сервісна діяльність митних органів офіційно закріплена за цілою системою органів загальної та спеціальної компетенції у такій розвиненій європейській країні як Франція. Так, в межах центрального апарату митниць діє Французький комітет зі спрощення процедур зовнішньої торгівлі, на рівні регіональних округів працюють управ-

ління митних зборів, до компетенції яких також відноситься надання ряду послуг: видача дозволів, передбачених Митним кодексом Франції, при здійсненні зовнішньоторговельних операцій, видача сертифікатів на імпорту м'яса та молочних продуктів, зберігання морської іпотеки у портах тощо. Крім того, у кожному регіональному управлінні функціонують спеціальні підрозділи, які надають окремі види послуг. Наприклад, митні бюро обмеженої компетенції займаються операціями з прикордонних перевезень некомерційного характеру, а також з міжнародного туризму та національного каботажного плавання. У свою чергу, працівники центру з розмитнення самостійно направляються до виробників та власників товарів, що готуються до експорту, з метою здійснення усіх митних формальностей. Внаслідок цього значно прискорюється майбутня митна процедура, яка вже не передбачає необхідного розвантаження, розпакування і наступного навантаження товару.

Дані положення врегульовані детально Митним кодексом Франції. Наприклад, відповідно до Розділу III (Articles 82 bis 82 sexies) категорія окремо визначених товарів, що привозяться на митницю, можуть зберігатися у зонах митного оформлення за наявності відповідного дозволу, який визначає умови такого зберігання, а також встановлює плату за придбання, обслуговування та ремонт установок, необхідних для надання відповідної послуги [18]. Варто акцентувати увагу на тому, що така оплата не є частиною мита, що має конкретний законодавчий вимір, а вважається збором, що визначається шляхом співвідношення розміру та вартості наданих клієнту послуг. Таким чином, головним правилом організації діяльності митних органів Франції є задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, а тому останні роки саме ця країна очолює міжнародні рейтинги торгівлі, оскільки близько 90% користувачів задоволені послугами французької митниці [19].

Особливий підхід до надання митних послуг мають Нідерланди. У системі митних органів даної країни було сформовано спеціальний Центральний Сервіс з імпорту та експорту (CDIU), який надає інформацію та послуги щодо підготовки та видачі ліцензій для імпорту, експорту та транзиту товарів, а також допомагає експортувати стратегічні товари. Так, на офіційному сайті податкових органів Нідерландів, частиною яких є безпосередньо митниці, зазначається, що завданнями даного Сервісу є:

- надання інформації про процедуру подачі заявки на отримання ліцензії або про надання повідомлення;
- оформлення та опрацювання отриманих заявок;
- видача ліцензій;
- складання звітів про видані ліцензії [20].

Крім цього, у країні діє Закон «Про стратегічні послуги», який у певній мірі регулює питання надання послуг відповідними органами при експорті або імпорті окремої категорії товарів через державний кордон. Так, Закон передбачає обов'язкову наявність ліцензії, яка видається вищезгаданим Центральним Сервісом з імпорту та експорту від імені Міністра зовнішньої торгівлі та співробітництва, для надання посередницьких послуг щодо торгівлі товарами подвійного призначення з країнами ЄС та третіми країнами, а також брокерські послуги для товарів військового призначення [21].

Схожу практику надання митних послуг ввела Данія. У державі у складі Податкової адміністрації діє Митне агентство, які у сукупності є частиною системи Міністерства податків. Завданням Митного агентства є надання послуг громадянам та підприємствам з метою полегшення процедури сплати ними необхідних митних зборів та податків, тим самим спрощуючи усю митну процедуру у державі. У своїй політиці агентство керується Митним кодексом ЄС, оскільки Данія на разі проводить законодавчу політику щодо його імплементації у національне право. Через це пріоритетним напрямком розвитку датських митниць є комплексна модернізація інформаційних технологій з метою повного оцифрування всієї митної інформації, полегшення європейської торгівлі через державний кордон, ефективного та цілеспрямованого контролю над потоком товарів, що ввозяться або вивозяться з території Данії до ЄС. Крім того, як зазначається на офіційному сайті Митного агентства, серед 800 співробітників, які вирішують найрізноманітніші завдання митної політики, налічується спеціальний адміністративний персонал, що займається оформленням митних ліцензій, виписок та інших документів за заявками клієнтів [22].

Отже, підтримуючи точку зору щодо запровадження у дію нових сервісних митниць, російські вчені зазначають, що в рамках даної концепції митні органи будуть розглядатися як установи, орієнтовані на надання якісних митних послуг як державі, так і учасникам зовнішньоекономічної діяльності, та головною метою яких буде результативне сприяння зовнішній торгівлі, прискоренню і спрощенню митних процедур. В результаті організація митної діяльності у вигляді сервісу стане пріоритетним завданням кожної держави, а терміни «митна справа» та «митне регулювання» у національному законодавстві на думку вчених варто буде використовувати як складові категорії «митні послуги» [23, с. 20].

Аналіз європейського досвіду у сфері виконання митними органами сервісних функцій та його співвідношення із національною правовою доктриною наводить на думку про те, що такий підхід до митної політики має переважно диспозитивне підґрунтя. Тому першочергово організація

діяльності митних органів у нашій країні мала напрямком чітке виконання ними адміністративних, контрольних та наглядових функцій в межах імперативного методу правового регулювання, який зберігається і зараз. Європейський же досвід свідчить про інший підхід до розуміння діяльності органів у даній сфері. Зокрема, базуючись на теорії «сервісної держави», ряд європейських країн вже оновило свою правову систему з метою поєднання контрольних-наглядових та сервісних повноважень в межах правосуб'єктності митних органів. В результаті такі держави, як Франція, Данія, Литва, Польща, вже отримали власні позитивні результати у сфері надання митних послуг своїм громадянам та юридичним особам, а також зовнішньоторговельним суб'єктам.

Висновок. На основі вище викладеного матеріалу можна зробити висновок, що обравши курс на євроінтеграцію, Україна має слідувати стандартам, які на сьогодні вже отримали якісні показники у сфері організації діяльності митних органів передових європейських країн. Одним із таких стандартів є переорієнтація профілю та завдань митниць із фіскальних та контрольних-наглядових основ на сервісні. Такий підхід дозволяє не лише значно підвищити ефективність результатів від усіх аспектів діяльності даних органів, але й покращити рівень економіки держави внаслідок появи нових відкритих шляхів та зовнішніх партнерів.

Досвід адміністративно-правового регулювання сервісної діяльності митних органів європейських держав свідчить про різний підхід в їх організації. Деякі країни лише частково закріпили у своєму законодавстві норми, які дозволяють митним органам поряд із своїми основними завданнями надавати окремі митні послуги. Інші держави більш активно сприймають нові підходи до організації діяльності державних органів, а тому в їх системі вже налічуються спеціальні служби, агентства, відповідальні за надання якісних послуг у митній сфері. У будь-якому випадку, європейське право активно розвивається у даному напрямку, про що свідчать положення відповідних конвенцій та резолюцій. Тому головним вектором для реформування національної митної політики має слугувати переорієнтація завдань митниць із виключно фіскальних на ті, що в першу чергу спрямовані на надання якісних та необхідних митних послуг. Щодо запозичення конкретного досвіду європейських країн, то варто виходити із принципів організації роботи українських митниць, орієнтованих при цьому на наявну систему даних органів.

На думку автора, доречним може стати створення можливості переведення деяких підрозділів митної служби в електронну форму шляхом запровадження багатофункціональних центрів з надання митних послуг на базі Центрів надання адміністративних послуг та регіональних мит-

ниць, зокрема, і в електронній формі, що може слугувати значному скороченню часу, що витрачається на документарну процедуру надання ряду митних послуг. Такі центри стали б аналогією «сервісних митниць», які функціонують у митних органах деяких країн ЄС.

Проте незалежно від обраного підходу до реформування митної політики варто першочергову увагу акцентувати на оновленні митного законодавства України, закріпивши у ньому норми щодо пріоритетного надання митних послуг та орієнтації на європейські стандарти щодо формування митної політики.

Література

1. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48. Ст. 552.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#top>.
3. Гунько К.І. Сервісна функція митних органів: потенціал теоретичного аналізу. *Економічний вісник*. 2018. № 1. С. 69-74.
4. Бондаренко І.О. Послуги в галузі митної справи. *Митна справа*. 2004. № 6. С. 46-52.
5. Бондаренко І.О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи: дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. О. Бондаренко. Ірпінь, 2006. 86 с.
6. Корогодова О.О. Митна справа: ризики, виклики, можливості міжнародного співробітництва. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність*. 2020. С. 218-220.
7. Світлак І.І. Організаційно-правові засади провадження посередницької діяльності митного брокера та митного перевізника в Україні: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2006. 25 с.
8. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція): Конвенція від 18.05.1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#top.
9. Кузняк Б.Я., Свічкарь В.А. Особливості митного регулювання в країнах Європейського Союзу. *Ефективна економіка*. 2018. № 4. С. 1-5. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/4_2018/9.pdf.
10. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Союзу: Міжнародний документ від 09.10.2013 р. № 952/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_009-13#Text.
11. Гуцул І. А. Митна політика зарубіжних країн: навч. посіб. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 198 с.
12. Таможенный закон Болгарии. URL: https://www.bulgar.in/laws-of-bulgaria-in-russian-language/?ELEMENT_ID=619.
13. Likuma "Par Valsts ieņēmumu dienestu" (Par Valsts ieņēmumu dienestu: Latvijas Republikas 1993. gada 28.oktobra likums. Latvijas Vēstnesis, 1993. 11 novembris, Nr. 105). URL: <https://likumi.lv/ta/id/59902-par-valsts-ienemumu-dienestu>.
14. Aldis Chevers. Definitions of Customs Functions in the Context of Economic Integration and Globalization. *Customs Scientific Journal*. 2013. № 2. Р. 20-30.
15. Ломейко Ю. А. Аналіз та напрями вдосконалення взаємовідносин між суб'єктами митного контролю. *Бізнес Інформ*. 2015. № 2. С. 58-67.
16. Квеляшвілі І. Гармонізація національної митної політики з міжнародними нормами і стандартами в митній сфері. *Державне управління і місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1 (28). С. 74-80.
17. Kredisov A., Berezhnyuk I. World Customs Organization as Institute of Customs Service Management on International Level. *Journal of European Economy*. 2009. Vol. 8 (№ 2). Р. 159-182. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/27991/1/Kredisov.PDF>.
18. Code des douanes. Version en vigueur au 09 janvier 2021. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071570/?isSuggest=true.
19. France. Doing Business 2018: Measuring Business Regulations. URL: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/france+6>.
20. Central Import and Export Office (CDIU) – General. Belastingdienst. URL: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/customs/safety_health_economy_and_environment/cdiu_cluster/cdiu_general/central_import_and_export_office_cdiu_general.
21. Services Act (Wet strategische diensten) (Bulletin of Acts and Decrees 2011, 445). URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030545/2016-01-01>.
22. Told Styrelsen. Our task. URL: <https://www.toldst.dk/english/our-task>.
23. Бойкова М. В. Зарубежный опыт таможенного администрирования / М. В. Бойкова; под общ. ред. В. В. Макарусева. М.: РИО Российской таможенной академии, 2017. 130 с.

Анотація

Колісник А. С. Європейський досвід адміністративно-правового регулювання сервісної діяльності митних органів. – Стаття.

У статті проведений аналіз нормативно-правових актів, а також доктринальних розробок вчених з питання здійснення митними органами передових європейських країн сервісних функцій, а також аналіз практики адміністративно-правового регулювання даної сфери. Були зроблені висновки та наведені авторські наукові доробки, що полягають у можливих варіантах вирішення існуючих в Україні проблем з цього питання шляхом запровадження успішного досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: сервісна діяльність митних органів, сервісні функції, сервісні митниці, митні послуги, сервісна держава.

Аннотация

Колесник А. С. Европейский опыт административно-правового регулирования сервисной деятельности таможенных органов. – Статья.

В статье проведен анализ нормативно-правовых актов, а также доктринальных разработок ученых по вопросу осуществления таможенными органами передовых европейских стран сервисных функций, а также анализ практики административно-правового регулирования данной сферы. Были сделаны выводы и приведены авторские научные труды, которые заключаются в возможных вариантах решения существующих в Украине проблем по этому вопросу путем введения успешного опыта зарубежных стран.

Ключевые слова: сервисная деятельность таможенных органов, сервисные функции, сервисные таможни, таможенные услуги, сервисное государство.

Summary

Kolisnyk A. S. European experience of administrative and legal regulation of service activities of customs authorities. – Article.

The article analyses the legal acts, as well as the doctrinal developments of scientists on the implementation of customs services of advanced European countries, as well as an analysis of the practice of administrative and

legal regulation of this area. Conclusions were made and the author's scientific achievements were presented, which consist in possible solutions to the existing problems in Ukraine on this issue by introducing the successful experience of foreign countries.

Key words: service activity of customs authorities, service functions, service customs body, customs services, service state.

УДК 342.9

О. О. Колотілов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ПІДПРИЄМЦЕМ

Порядок легітимації підприємницької діяльності фізичних осіб є об'єктом адміністративно-правового регулювання та набуває особливої актуальності за умови сучасної трансформації вітчизняного інституту державної реєстрації та появи низки нових адміністративних процедур у цій сфері, зокрема електронної реєстрації, реєстрації через фронт-офіси, надання нотаріусами послуг з реєстрації та ін. В той же час в межах процедури державної реєстрації фізичної особи підприємцем є певні невирішені питання, на яких варто зупинитися більш детально з метою вироблення рекомендацій з удосконалення її адміністративно-правових засад в контексті оптимізації адміністративно-процедурного законодавства України в цілому.

Як було визначено нами у попередніх дослідженнях, адміністративні процедури у сфері державної реєстрації фізичних осіб-підприємців – нормативно закріплений порядок вирішення державним реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, за результатами розгляду якої приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру.

Дослідження адміністративно-правових засад процедури державної реєстрації фізичних осіб-підприємців вимагає визначення її структурних елементів, а саме: 1) її цільового призначення; 2) типу основних відносин; 3) кола осіб, що беруть участь у процедурі; 4) актів поведінки, що можуть і повинні зробити учасники процедури; 5) послідовності здійснення актів поведінки; 6) термінів (часу) і місця здійснення як окремих процедурних дій, так і процедури в цілому; 7) правових засобів, що забезпечують функціонування процедури.

Тип суспільних відносин, опосередковуваних реєстраційними процедурами, об'єкти і суб'єкти (коло осіб, що беруть участь у процедурі) розкриваються через характеристику реєстраційних відносин, врегульованих відповідними правовими нормами. Акти поведінки учасників реєстраційної процедури, послідовність їхнього здійснення, терміни (час) і місце здійснення як окремих реєстраційних дій, так і процедури в цілому, а також правові засоби, що забезпечують функціонування реєстраційної процедури, – знаходять прояв через характеристику стадій здійснення реєстраційної

процедури. Таким чином, юридична конструкція процедур державної реєстрації ФОПів містить у собі наступні елементи: 1) правові норми, що регламентують здійснення реєстраційних процедур; 2) реєстраційні правовідносини; 3) цільове призначення реєстраційних процедур; 4) стадії реєстраційних процедур [1, с. 93-94]. Дані елементи дозволяють визначити сутність процедури, її юридичну природу і зміст.

Правові норми, що регламентують здійснення державної реєстрації фізичної особи підприємцем в Україні, складаються із:

- матеріальних норм цивільного і господарського права, що закріплюють обов'язковість державної реєстрації ФОПів. Так, відповідно до Цивільного кодексу України, фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом [2, ч. 2 ст. 50]. Схожа норма міститься і у Господарському кодексі України, відповідно до ст. 58 якого суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична особа чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом [3].

- адміністративно-правових норм, що встановлюють цілі, завдання, функції, принципи процедури державної реєстрації, правовий статус їх учасників. Так, відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим Законом» [4, п. 4 ч. 1 ст. 1].

Принципами державної реєстрації є такі: 1) обов'язковість державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі; 2) публічність державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі та документів, що стали підставою для її проведення; 3) врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією, та особливостей державної реєстрації виключно Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»; 4) здійснення державної реєстрації за заявничим принципом; 5) єдність методології державної реєстрації; 6) об'єктивність, достовірність та повнота відомостей у Єдиному державному реєстрі; 7) внесення відомостей до Єдиного державного реєстру виключно на підставі та відповідно Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»; 8) відкритість та доступність відомостей Єдиного державного реєстру [4, ст. 4].

- адміністративно-процедурних норм, що безпосередньо визначають порядок здійснення дій та їхній зміст під час процедури державної реєстрації [4, ст. 14, 15, 18, 25-30. 32-34, 34-1; 5; 6; 7], на яких зупинимося більш детально пізніше.

Реєстраційні правовідносини. Правовідносини в юридичній літературі зазвичай визначаються як суспільні відносини, врегульовані правовими нормами, які виконують такі функції: визначають конкретне коло осіб, на яких розповсюджується дія норм права в певний момент; закріплюють конкретну поведінку, якої мусять або можуть дотримуватись суб'єкти; є умовами можливого приведення в дію спеціальних юридичних дій з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків і відповідальності. Елементами правовідносин виступають об'єкт, суб'єкт і зміст правовідносин (права та обов'язки суб'єктів).

Реєстраційні правовідносини є адміністративно-правовими і саме у адміністративно-правових відносинах як елементі правового регулювання індивідуалізуються положення тієї чи іншої норми адміністративного права, визначаються характер, права й обов'язки їх учасників [8].

Суб'єктом публічної адміністрації, що приймає безпосередню участь у адміністративно-процедурних відносинах щодо державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, є державний реєстратор – особа, яка перебуває у трудових відносинах з виконавчими органами місцевих рад та райдержадміністраціями як суб'єктами державної реєстрації або нотаріус.

Дані правовідносини, що складаються між заявником – фізичною особою, яка бажає стати підприємцем, і державним реєстратором, є адміністративно-процедурними. При цьому їхнє виникнення обумовлене наявністю одночасно матеріальних норм інших галузей права – цивільного

та господарського. Яка реалізуються через адміністративно-процедурні відносини. Таким чином, виникнення реєстраційних правовідносин можливе при наявності одночасно матеріальних і адміністративно-процедурних правових норм. Процедурне реєстраційне правовідношення виступає в ролі визначеної стадії реалізації фактичних суспільних відносин, опосередкованих матеріальним реєстраційним правовідношенням. Фактором, що пов'язує воедино матеріальне правовідношення з процедурним, є об'єкт відповідних правовідносин [9, с. 658].

Цільове призначення реєстраційних процедур. Під цілями реєстраційних процедур варто розуміти той кінцевий результат, до якого прагне законодавець, встановлюючи норми про порядок проведення реєстрації. Так, цілями державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності є: 1) надання певного правового статусу певному суб'єкту; 2) перевірка законності певних фактів, дій, виникнення (припинення) прав та обов'язків певних суб'єктів, і в такий спосіб захист прав і законних інтересів приватних осіб та держави; 3) отримання відомостей державного статистичного обліку для здійснення заходів регулювання економіки; 4) надання всім учасникам господарського обігу, органам державної влади та місцевого самоврядування інформації про зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності. При цьому всі ці цілі взаємодоповнюють одна одну і окремо, як правило, не використовуються [10, с. 98].

Стадії процедури державної реєстрації. Стадії – це відносно самостійні етапи процедури, на кожному з яких вирішуються специфічні задачі і з цією метою відбуваються суворо визначені правовими нормами юридичні дії і складаються (видаються) юридичні документи (адміністративні акти) [11, с. 400-402]. Стадії в адміністративній процедурі являють собою весь комплекс дій, вчинюваних за визначеними правилами учасниками таких реєстраційних відносин, а конкретна стадія відображає етап, на якому знаходиться розгляд конкретної справи: від його порушення до винесення по ньому рішення адміністративним органом, що знаходить свій прояв у відповідному адміністративному акті.

Стадіями адміністративної процедури зазвичай є наступні: 1) подання приватною особою заяви і прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; порушення справи; 2) розгляд справи, включаючи встановлення та дослідження фактичних обставин; вибір відповідних матеріальних правових норм; 3) винесення рішення; 4) його виконання; 5) оскарження рішення [12, с. 77].

Л. П. Котяш, досліджуючи адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні, виділяє такі стадії: 1) подання документів заявником для державної

реєстрації; 2) заповнення форми заяви про державну реєстрацію; 3) здійснення прийому та опису поданих документів уповноваженим суб'єктом у разі подання документів у паперовій формі та виготовлення копій документів в електронній формі; 4) внесення копій документів в електронній формі до Єдиного державного реєстру; 5) перевірка документів на наявність підстав для зупинення розгляду документів або для відмови в державній реєстрації; 6) прийняття рішення про проведення реєстраційної дії та її проведення (зокрема з урахуванням принципу мовчазної згоди) за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру; 7) формування та оприлюднення на порталі електронних сервісів виписки, результатів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації та установчих документів; 8) видання за бажанням заявника виписки з Єдиного державного реєстру в паперовій формі за результатами проведеної реєстраційної дії (у разі подання заяви про державну реєстрацію у паперовій формі) з проставленням підпису та печатки державного реєстратора [13, с. 87-91].

Вважаємо таку стадійність зайве докладною, а невіделення стадії оскарження як факультативної певною помилкою, і пропонуємо у процедурі державної реєстрації фізичної особи підприємцем виділити наступні стадії: 1) подання документів для державної реєстрації; 2) перевірка поданих документів на наявність підстав для зупинення їх розгляду або відмови в державній реєстрації; 3) прийняття адміністративного акту про проведення державної реєстрації та здійснення відповідної реєстраційної дії; 4) оскарження прийнятого рішення про реєстрацію (відмови у реєстрації). Варто проаналізувати кожну зі стадій державної реєстрації фізичної особи підприємцем більш детально.

1 стадія. Подання документів для державної реєстрації.

Документи можуть подаватися як безпосередньо державному реєстратору (чи уповноваженій особі фронт-офісу), так і в електронній формі.

В першому випадку безпосередньо особа, яка має намір стати підприємцем чи її представник, який діє на підставі доручення чи іншого документу, що підтверджує його повноваження, пред'являє державному реєстратору документ, що посвідчує особу, та подає у паперовій формі наступні документи: 1) заяву про державну реєстрацію фізичної особи підприємцем, в якій може зазначатися прохання про реєстрацію такої особи платником податку на додану вартість та/або обрання спрощеної системи оподаткування та яка повинна бути підписана заявником особисто; 2) нотаріально засвідчену письмову згоду батьків (усиновлювачів) або піклувальника чи органу опіки

та піклування – для фізичної особи, яка досягла шістнадцяти років і має бажання займатися підприємницькою діяльністю, але не має повної цивільної дієздатності, про що складається відповідний опис [4, ст. 18]. При цьому документи повинні відповідати таким вимогам: 1) мають бути викладені державною мовою та додатково, за бажанням заявника, – іншою мовою (крім заяви про державну реєстрацію); 2) текст документів має бути написаний розбірливо (машинодруком або від руки друкованими літерами); 3) не повинні містити підчищення або дописки, закреслені слова та інші виправлення, не обумовлені в них, орфографічні та арифметичні помилки, заповнюватися олівцем, а також містити пошкодження, які не дають змоги однозначно тлумачити їх зміст; 4) документи, видані відповідно до законодавства іноземної держави, повинні бути легалізовані (консульська легалізація чи проставлення апостиля) в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами.

Щодо електронної реєстрації фізичної особи-підприємця слід зазначити, що перші реальні кроки діджиталізації процедури державної реєстрації фізичних осіб-підприємців датуються 2016 роком, коли було затверджено Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи [5], розділом IV якого було передбачено особливості проведення державної реєстрації за заявами в електронній формі. Саме з його прийняттям стало практично можливим здійснення електронної реєстрації ФОПів за умови підписання заявником необхідних документів з використанням засобів електронної ідентифікації з високим рівнем довіри, а саме за допомогою кваліфікованого цифрового підпису.

За умови наявності діючого кваліфікованого електронного підпису фізичній особі, яка бажає зареєструватися як підприємець, необхідно подати заяву про державну реєстрацію в електронній формі через кабінет громадянина на Порталі Дія (diia.gov.ua). Для цього необхідно здійснити низку кроків: 1) зареєструватися чи авторизуватися (якщо особа вже зареєстрована) у кабінеті громадянина на diia.gov.ua за допомогою електронного підпису; 2) заповнити онлайн-форму (форму 1 згідно з наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [14]) на отримання послуги, вказавши свої контактні дані (телефон, адреса, email), обравши систему оподаткування (повну чи спрощену), визначивши, чи буде такий ФОП платником податку на додану вартість; 3) завантажити сканкопії необхідних документів; 4) обрати види діяльності підприємця згідно до КВЕД; 5) натиснути кнопку «Замовити послугу»,

після чого особу буде перенаправлено на сторінку підписання електронної заяви кваліфікованим електронним підписом. Якщо фізичною особою було обрано спрощену форму оподаткування, заяву на перехід до спрощеної системи також автоматично надсилається до податкового органу за місцем реєстрації особи, а у разі бажання майбутнього ФОПа зареєструватися як платник ПДВ – той уповноважений особі ДПС для отримання такого статусу.

2 стадія. Державний реєстратор після отримання документів для державної реєстрації фізичної особи-підприємця здійснює їх перевірку на наявність підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації.

Підставами для зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації, є: 1) подання документів або відомостей не в повному обсязі; 2) невідповідність реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта (для фізичних осіб, які мають відмітку в паспорті про право здійснювати платежі за серією та номером паспорта) відомостям, наданим інформаційними системами державних органів [4, ст. 27]. Зупинення розгляду документів здійснюється протягом 24 годин, крім вихідних та святкових днів, після надходження документів на строк 15 календарних днів.

Підставами для відмови у державній реєстрації фізичної особи-підприємця є такі: 1) документи подано особою, яка не має на це повноважень; 2) у Єдиному державному реєстрі містяться відомості про судові рішення щодо заборони у проведенні реєстраційної дії; 3) не усунуто підстави для зупинення розгляду документів протягом встановленого строку; 4) документи подані до неналежного суб'єкта державної реєстрації; 5) наявні обмеження на зайняття підприємницькою діяльністю, встановлені законодавством України; 6) наявність в Єдиному державному реєстрі запису, що фізична особа вже зареєстрована як фізична особа-підприємець; 7) подані документи суперечать вимогам законів України.

Повідомлення про відмову у проведенні державної реєстрації є адміністративним актом і повинно містити посилання на конкретну норму (пункт, статтю) законодавства із зазначенням, що саме порушено під час оформлення та подання документів, і повинно бути розміщено державним реєстратором на порталі електронних сервісів або з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг у день відмови у державній реєстрації [4, ст. 28] та може бути оскаржене заявником у порядку адміністративного судочинства.

3 стадія. За відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації державний реєстратор: 1) проводить реєстраційну дію (у тому числі з урахуванням

принципу мовчазної згоди) за відсутності підстав для зупинення розгляду документів та відмови в державній реєстрації шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру; 2) формує та оприлюднює на порталі електронних сервісів або з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг виписку з ЄДР про державну реєстрацію фізичної особи підприємцем; 3) оформлює таку виписку у паперовій формі за результатами проведеної реєстраційної дії, скріплюючи її своїм підписом та печаткою державного реєстратора (за бажанням заявника або якщо документи для реєстрації були подані через фронт-офіс) [4, ст. 25; 5, розд. 3]. При цьому слід зазначити, що державна реєстрація фізичної особи-підприємця повинна бути здійснена протягом 24 годин з моменту отримання державним реєстратором сканкопій всіх необхідних документів [4, п. 1 ч. 1 ст. 26].

Щодо електронної реєстрації є певні особливості цієї стадії. Так, після успішного підписання заяви державним реєстратором за місцем проживання заявника здійснюється її реєстрація в порядку черговості надходження, у тому числі з урахуванням заяв, що подаються в паперовій формі, а моментом прийняття заяви вважається дата і час реєстрації заяви у Єдиному державному реєстрі. За результатом реєстрації заяви заявнику надається код доступу до результатів розгляду відповідних документів [5, п.п. 4, 5 розд. IV].

Результат електронної реєстрації повідомляється заявнику державним реєстратором, який працював з документами, на адресу електронної пошти, вказану при оформленні заяви. У разі позитивного рішення вже фізична особа-підприємець за допомогою отриманого кода доступу завантажує Виписку з Єдиного державного реєстру або у кабінеті громадянина на Порталі Дія (diia.gov.ua), або за допомогою онлайн-сервісу отримання відомостей із ЄДР (usr.minjust.gov.ua/ua) та роздруковує його. Такий документ є повноцінним і всі державні органи повинні його приймати. У разі виникнення будь-яких складнощів щодо використання Виписки необхідно звернутися до чат-бота або зателефонувати на гарячу лінію Міністерства юстиції України за номером: +38 (044) 237 09 96.

4 стадія. Оскарження (факультативна) відбувається відповідно до Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації [6] спеціально створеною Комісією з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації [7].

Отже, процедура державної реєстрації фізичної особи підприємцем – нормативно закріплений порядок вирішення державним реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту набуття фізичною особою статусу підприємця, за результатами розгляду якої

приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру про проведення державної реєстрації.

Література

1. Кравченко О. Б. Административно-правовое регулирование регистрационных процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Омск, 2009. 205 с.
2. Цивільний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
3. Господарський кодекс України : прийнятий Верховною Радою України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.
5. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : затверджено наказом Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 р. № 359/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16#Text>.
6. Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2015 р. № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2015-%D0%BF#Text>.
7. Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації : затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12 січня 2016 р. № 37/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-16#Text>.
8. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юридический центр пресс, 2003. 661 с.
10. Коломоець Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя : ЗНУ, 2010. 290 с.
11. Теория государства и права : курс лекций [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. М. : Юристъ, 2003. 776 с.
12. Управленческие процедуры [И. Л. Бачило, А. С. Васильев, Н. Ф. Воробьев и др.] ; отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 272 с.
13. Котляш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 217 с.
14. Про затвердження форм заяв у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 18.11.2016 р. № 3268/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1500-16#n51>.

Анотація

Колотилів О. О. Адміністративно-процедурний аспект державної реєстрації фізичної особи підприємцем. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу процедури державної реєстрації фізичної особи підприємцем за законодавством України.

Автором запропоновано під поняттям «процедура державної реєстрації фізичної особи підприємцем» розуміти нормативно закріплений порядок вирішення державним реєстратором як суб'єктом публічного адміністрування індивідуальної адміністративної справи, пов'язаної із засвідченням факту набуття фізичною особою статусу підприємця, за результатами розгляду якої приймається адміністративний акт у вигляді відповідного запису до Єдиного державного реєстру про проведення державної реєстрації.

З'ясовано, що правові норми, які регламентують здійснення державної реєстрації фізичної особи підприємцем в Україні, складаються із: а) матеріальних норм цивільного і господарського права, що закріплюють обов'язковість державної реєстрації ФОПів; б) адміністративно-правових норм, що встановлюють цілі, завдання, функції, принципи процедури державної реєстрації, правовий статус їх учасників; в) адміністративно-процедурних норм, що безпосередньо визначають порядок здійснення дій та їхній зміст під час процедури державної реєстрації.

Окреслено коло учасників таких реєстраційних відносин: 1) заявник – фізична особа, яка бажає стати підприємцем (чи її представник); 2) державний реєстратор – особа, яка перебуває у трудових відносинах з виконавчими органами місцевих рад та райдержадміністраціями як суб'єктами державної реєстрації або нотаріус.

Запропоновано виділити такі стадії процедури державної реєстрації фізичної особи підприємцем: 1) подання документів для державної реєстрації; 2) перевірка поданих документів на наявність підстав для зупинення їх розгляду або відмови в державній реєстрації; 3) прийняття адміністративного акту про проведення державної реєстрації та здійснення відповідної реєстраційної дії; 4) оскарження прийнятого рішення про реєстрацію (відмови у реєстрації). Детально охарактеризовано зміст кожної стадії та зазначено особливості здійснення електронної реєстрації ФОПів та реєстрації через фронт-офіси.

Ключові слова: державна реєстрація, адміністративна процедура, фізична особа, підприємець, стадія, електронна реєстрація, фронт-офіс.

Аннотация

Колотилів А. А. Административно-процедурный аспект государственной регистрации физического лица предпринимателем. – Статья.

Статья посвящена анализу процедуры государственной регистрации физического лица предпринимателем по законодательству Украины.

Автором предложено под понятием «процедура государственной регистрации физического лица предпринимателем» понимать нормативно закреплённый порядок решения государственным регистратором как субъекта публичного администрирования индивидуального административного дела, связанного с заверением факта приобретения физическим лицом статуса предпринимателя, по результатам рассмотрения которого принимается административный акт в виде соответствующей записи в Единый государственный реестр о проведении государственной регистрации.

Выяснено, что правовые нормы, регламентирующие осуществление государственной регистрации физического лица предпринимателем в Украине, состоят из: а) материальных норм гражданского и хозяйственного права, закрепляют обязательность государственной регистрации ФЛП; б) административно-правовых

норм, устанавливающих цели, задачи, функции, принципы процедуры государственной регистрации, правовой статус их участников; в) административно-процедурных норм, непосредственно определяют порядок осуществления действий и их содержание во время процедуры государственной регистрации.

Очерчен круг участников таких регистрационных отношений: 1) заявитель – физическое лицо, желающее стать предпринимателем (или его представитель) 2) государственный регистратор – лицо, состоящее в трудовых отношениях с исполнительными органами местных советов и райгосадминистрациями как субъектами государственной регистрации или нотариус.

Предложено выделить следующие стадии процедуры государственной регистрации физического лица предпринимателем: 1) представления документов для государственной регистрации; 2) проверка представленных документов на наличие оснований для приостановления их рассмотрения или отказа в государственной регистрации; 3) принятие административного акта о проведении государственной регистрации и осуществления соответствующей регистрационной действия; 4) обжалование принятого решения о регистрации (отказе в регистрации). Подробно охарактеризованы содержание каждой стадии и указано особенности осуществления электронной регистрации ФЛП и реестрации через фронт-офисы.

Ключевые слова: государственная регистрация, административная процедура, физическое лицо, предприниматель, стадия, электронная реестрация, фронт-офис.

Summary

Kolotilov O. O. Administrative and procedural aspect of state registration of an individual entrepreneur. – Article.

The article is devoted to the analysis of the procedure of state registration of a natural person by an entrepreneur under the legislation of Ukraine.

The author proposes that the term «procedure of state registration of a natural person by an entrepreneur» should be understood as a normatively established procedure for the state registrar as a subject of public administration of an individual administrative case related to certifying the fact the corresponding entry in the Unified State Register on state registration.

It was found that the legal norms governing the state registration of a natural person by an entrepreneur in Ukraine consist of: a) substantive norms of civil and commercial law, which establish the mandatory state registration of sole proprietors; b) administrative and legal norms that establish the goals, objectives, functions, principles of the state registration procedure, the legal status of their participants; c) administrative-procedural norms that directly determine the procedure for carrying out actions and their content during the state registration procedure.

The circle of participants of the following registration relations is outlined: 1) applicant – a natural person who wants to become an entrepreneur (or his representative); 2) state registrar – a person who is in an employment relationship with the executive bodies of local councils and district state administrations as subjects of state registration or a notary.

It is proposed to allocate the following stages of the procedure of state registration of a natural person by an entrepreneur: 1) submission of documents for state registration; 2) verification of the submitted documents for the presence of grounds for suspension of their consideration or refusal of state registration; 3) adoption of an administrative act on state registration and implementation of the relevant registration action; 4) appeal against the decision on registration (refusal to register). The content of each stage is described in detail and the peculiarities of electronic registration of FOPs and registration through front offices are indicated.

Key words: state registration, administrative procedure, individual, entrepreneur, stage, electronic registration, front office.

УДК 347.73:336.22 (477)

С. В. Кононенко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ

Постановка проблеми. Ефективне та раціональне здійснення публічного адміністрування в усіх сферах суспільного життя (зокрема це стосується й адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів) об'єктивно вимагає належної організації такого адміністрування, а також «визначення певних меж дій посадових і службових осіб» [1, с. 163], які не дозволяли би недобросовісним особам (групам осіб) використовувати можливості публічного адміністрування з неправомірною метою. Цими «орієнтирами» є принципи, котрі у загальному юридичному контексті правниками визначаються в якості складної категорії, котру неможливо зводити до суто об'єктивного чи суто суб'єктивного феномена. Окреслене пояснюється тим, що «природа принципу є дуалістичною, тобто він виступає об'єктивно-суб'єктивною категорією. Така позиція підтверджується тим, що, з одного боку, прийняття рішення, виконання дії людиною завжди обумовлене попереднім досвідом і засноване на ньому, тобто на оцінці саме об'єктивних подій, ситуацій, причин. З іншого боку, хоча принципи і виникають у зв'язку з існуючими потребами суспільного розвитку та відображають закономірності суспільного життя, вони завжди є результатом людської діяльності. Таким чином, природа принципів одночасно обумовлена як закономірностями розвитку природи і суспільства, так і свідомою діяльністю людини» [2, с. 286]. Отже, можемо дійти висновку, що сучасна колективна свідомість Українського народу та поточні державотворчі процеси у нашій державі: 1) формують нове юридичне уявлення (тлумачення) сутності окремих принципів права, на основі яких функціонує система суб'єктів публічного адміністрування, здійснюючи публічне адміністрування; 2) визначають оновлений перелік принципів, за якими вибудовуються зв'язки між державою та людиною у всіх сферах буття людини, суспільства та держави (система принципів права у нових реаліях не лише може сприйматись інакше але й змінюватись у своєму фактичному наповненні тими чи іншими засадами).

При цьому важливість належного розуміння змісту та переліку принципів адміністрування податків важко недооцінити, адже це питання «має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки кожен принцип дозволяє конкретизувати певні напрями розвитку суспільних інститутів,

а знання системи принципів допомагає у вирішенні спірних ситуацій, що не знайшли правового врегулювання» [3, с. 56]. Зазначені обставини дають підстави стверджувати про актуальність дослідження комплексу принципів адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів (далі – АПСОПТ), а саме у частині: 1) встановлення актуального переліку відповідних принципів; 2) встановлення їх сутності та еволюційних перспектив. При цьому особливу увагу в цьому питанні заслуговують саме галузеві адміністративно-правові принципи АПСОПТ, які ще комплексно не досліджувались вітчизняними ученими.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Хоча на сьогодні слід констатувати відсутність комплексних адміністративно-правових досліджень принципів АПСОПТ, утім, слід звернути увагу на те, що принципам публічного адміністрування загалом вже приділялась досить широка увага українських учених, серед яких: К. В. Бондаренко, О. М. Замрій, Г. Б. Желеф, О. В. Сукманова, Н. О. Шура та інші науковці. Крім того, зауважимо, що окремими ученими (В. В. Борисенком, Р. Є. Волощуком, А. І. Крисоватим, М. О. Матухно, Ю. М. Рогачовим, Н. С. Шалімовою та іншими науковцями) також розглядалися принципи адміністрування податків. Наукові напрацювання цих та інших учених становитимуть теоретичний фундамент, на якому нами буде з'ясовано та проаналізовано систему принципів АПСОПТ.

Отже, метою цієї наукової розвідки є формулювання актуальної наукової думки щодо сутності та переліку принципів АПСОПТ. Ця мета нами досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) сформулювати визначення поняття «галузеві принципи АПСОПТ»; 2) виокремити та систематизувати галузеві принципи АПСОПТ; 3) проаналізувати виокремлені галузеві принципи; 4) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Галузевими принципами є принципи, які притаманні лише для певної галузі права, а тому, галузевими адміністративно-правовими принципами є засадничі ідеї, що стосуються галузі адміністративного права України. У цьому контексті *галузевими принципами АПСОПТ* нами розуміються усталені засадничі ідеї та норми суспільно корисної поведінки компетентних суб'єктів публічної

адміністрації, що сформульовані у вигляді доктринальних положень й закріплені в нормах адміністративного законодавства, відображаючи належні форми та методи АПСОПТ із метою задоволення публічного інтересу. Група зазначених принципів АПСОПТ поділяється на такі дві підгрупи засадничих ідей:

1. Галузеві адміністративно-правові принципи АПСОПТ, що стосуються процесу здійснення адміністрування податків й ґрунтуються на ідеології належного врядування (*good governance*). Спершу зазначимо, що «у країнах-учасниках ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є така позиція: вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу» [4, с. 98]. До таких «стандартів» у контексті питання, що нами досліджується, можемо віднести наступні засадничі ідеї:

1) принцип об'єктивності (неупередженості). Недопущення політичної та будь-якої іншої упередженості в процесі здійснення адміністрування податків є фундаментальною засадою здійснення публічного адміністрування у межах парадигми належного врядування, адже дотримання цього «стандарту» мінімізує корупційні ризики у відповідній сфері та унеможливорює використання можливостей публічного адміністрування з іншими неправомірними цілями. У цьому контексті важливо звернути увагу на те, що у відповідності до п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» державні службовці повинні бути політично неупередженими, що є вимогою стосовно «недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків». Таким чином, вказаний принцип є відображенням засади об'єктивності, яка, на думку Н. О. Шури, полягає у «максимальній безкорисливості у прийнятті адміністративних рішень, зокрема у відсутності власних інтересів у різного роду справах» [5, с. 261]. У контексті публічного адміністрування, як зазначає К. Л. Бугайчук, зміст цього принципу полягає у «врахуванні об'єктивних законів розвитку суспільства та інших соціальних систем для досягнення відповідних цілей адміністрування». Відтак, «принцип об'єктивності спрямований на подолання суб'єктивізму і свавільних рішень або дій, що не враховують реальні ситуації та закони розвитку суспільства, держави та національної правоохоронної системи» [1, с. 167];

2) принцип прозорості. Розглядувана засаднича ідея є фундаментальною основою принципу належного урядування й у відповідності до п. 9 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» полягає у «відкритості інформації про діяльність державного службовця, крім випад-

ків, визначених Конституцією та законами України». Таким чином вказана засаднича ідея, як зазначає М. М. Рівіс, «характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади» [4, с. 100], що має важливе значення з огляду на той факт, що «відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. Відкритість влади поєднує три головні елементи: прозорість (*transparency*), іншими словами – перебування під публічним контролем; доступність (*accessibility*) кожному в будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей і вимог» [4, с. 100–101]. Зважаючи на це, можемо дійти висновку, що в контексті АПСОПТ принцип прозорості виявляється у вигляді таких вимог: а) оприлюднення в доступному вигляді актуальної інформації про: мету, завдання, функції, методи та форми АПСОПТ; мету, завдання, функції, методи і форми діяльності суб'єктів АПСОПТ; організаційну структуру відповідних компетентних суб'єктів та їх контактні дані; актуальні та вже неактуальні оголошення про вакансії державної служби у вказаних органах публічної служби, а також про результати цих конкурсів (на веб-порталі вакансій «Нова державна служба. Ставай лідером змін» та на офіційних веб-сайтах органів, в яких проводились конкурси); способи отримання публічної інформації громадянами; б) оприлюднення у доступному вигляді актуальної інформації стосовно нормативної бази АПСОПТ, а також нормативної основи діяльності суб'єктів такого адміністрування; в) оприлюднення в доступному вигляді даних про діяльність суб'єктів АПСОПТ (зокрема, результати аудиту їх діяльності; річні плани державних закупівель; отримана цими органами міжнародної допомоги та її використання; плани та результати запобігання корупції в цих органах публічної служби тощо); г) з'ясування думки суспільства щодо задоволеністю станом АПСОПТ, рівня довіри громадян до суб'єктів такого адміністрування тощо;

3) принцип підзвітності та підконтрольності. Якщо засада підзвітності переважно зводиться до звітування суб'єкта публічної адміністрації перед громадськістю [6, с. 168], то підконтрольність виявляється у стані, коли один суб'єкт публічної адміністрації є підконтрольним суб'єктом відносно суб'єкта контролю, котрий також є суб'єктом публічної адміністрації. З огляду на те, що адміністративне право розвивається у контексті концепції публічного адміністрування, доходимо думки, що розглядований принцип є комплексним та повинен розглядатись саме у взаємозв'язку підзвітності та підконтрольності, адже вказаний зв'язок відображає ідею належного врядування. Вказане має надзвичайно

важливе значення, адже розглядуваний принцип вимагає, щоби: суб'єкти АПСОПТ, по-перше, не були безконтрольними (контроль сприяє дисциплінованості поведінки таких суб'єктів та забезпечує правопорядок у відповідній сфері), а, по-друге, не були невинувато віддаленими від громадськості; суб'єкти контролю за діяльністю суб'єкти адміністрування відповідних податків безперервно здійснювали такий контроль, оперативним чином реагуючи на виявлені відхилення у діяльності підконтрольного суб'єкта;

4) принцип сталості, довгострокової орієнтованості та гнучкості. Цей принцип означає:

а) стабільність діяльності (становища, розвитку) професійних публічних службовців публічної адміністрації (*стабільність суб'єкта публічного адміністрування*), котрі здійснюють АПСОПТ. У контексті п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» розглядуваний принцип має надзвичайно важливе значення адже унеможливорює тиск на службовців, компетентних здійснювати АПСОПТ. Головним чином, мова йде про тиск, який може здійснюватися політичними чи громадськими діями, а також корупційними лобістами, суб'єктами непотичної практики [див., напр.: 7, с. 3, 5–9] з метою спотворення мети відповідного адміністрування податків, викривлення принципів справедливості, недискримінації, невідворотності юридичної відповідальності тощо;

б) стабільність процесу здійснення АПСОПТ (*стабільність процесу*). К. Л. Бугайчук цілком справедливо зауважує, що «публічне адміністрування є безперервним та фактично цілодобовим процесом, оскільки вироблення, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється цілодобово, попри пору року, святкові та вихідні дні або інші причини» [1, с. 168]. З вказаним погоджуємось у повній мірі, оскільки відповідний процес не може мати фрагментарного у часі вияву, адже у такому разі втрачатиметься сенс публічного впливу на сферу обігу підакцизних товарів (далі – ПТ);

в) стабільність регулятивного впливу на податкові відносини у сфері обігу ПТ (*стабільність нормування*). У підп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК України в якості окремого принципу податкового законодавства закріплено принцип стабільності, котрий полягає у тому, що «зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року». Крім того, п. 4.5 ст. 4 Кодексу закріплено правило, у відповідності до якого «при встановленні або розширенні існуючих податкових пільг такі пільги застосовуються з наступного бюджетного року».

Що ж стосується такого елементу розглядуваного комплексного принципу, як «гнучкість», то у цій частині відповідна засаднича ідея полягає у вимозі до оперативності, швидкості адаптування суб'єкта АПСОПТ до поточних змін у відповідній сфері без змін законодавства. Зокрема, О. Є. Сушкова та В. В. Ошуркевич зазначають, що принцип гнучкості вимагає, щоби система адміністрування АП «приспосовувалась до змін у соціально-економічних відносинах», а «працівники фіскальних органів вміли приймати самостійні рішення в межах наданих їм повноважень» [8, с. 202];

2. Принципи публічної служби, що поширюються на службовців органів публічної адміністрації, котрі здійснюють АПСОПТ. Саме публічні службовці приводять до дії органи публічної служби, котрі здійснюються публічне адміністрування, та таким чином створюють фактичну реальність функціонування держави у сферах суспільного життя. Певна річ, що ця обставина обумовлює ситуацію, за якої публічні службовці повинні діяти у відповідності до особливих принципів, що поширюються на них, справляючи позитивний ефект на забезпечення публічного інтересу в їх діяльності. У контексті питання, що нами розглядається, групу цих засадничих ідей складають принципи державної служби, що закріплені у ст. 4 Закону України «Про державну службу» та не є загальноправовими й суто галузевими адміністративно-правовими принципами, вказаними у попередній підгрупі галузевих принципів АПСОПТ. До цих принципів можемо віднести:

1) принцип професіоналізму. Зважаючи на зміст п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» цей принцип вимагає наступне: а) на етапі добору кадрів органів публічної служби, які здійснюють АПСОПТ, повинні ставитись вимоги високі до рівня професіоналізму осіб, котрі бажають зайняти вакантні посади у цих органах влади (на практиці ці вимоги є публічними та залежать від категорії посади у відповідних органах); б) кожен державний службовець органів публічної служби, які здійснюють АПСОПТ, повинен постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності, сприяючи таким чином тому, щоби здійснення відповідного адміністрування податків постійно вдосконалювалось у своєму практичному вияві;

2) принцип патріотизму. З огляду на вимоги п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» та на те, що адміністрування податків загалом та у сфері обігу ПТ, зокрема, безпосереднім чином впливає на стан національної безпеки держави, цілком очевидним є те, що службовців органів публічної служби, що здійснюються адміністрування податків, повинні бути патріотами України, не допускаючи поведінки, результатом якої є зниження авторитету держави у світі, авторите-

ту відповідного суб'єкта публічної адміністрації, престижу посади, яку службовець займає тощо;

3) принцип доброчесності та етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації. У відповідності до п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» принцип доброчесності є «спрямованістю дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмови державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». Тобто, вказаний принцип становить собою бар'єр для неетичної поведінки службовців органів публічної служби, що здійснюються АПСОПТ, мінімізує корупційні ризики на державній службі та сприяє режиму службової дисципліни у відповідних суб'єктах публічної адміністрації.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, можемо дійти висновку, що на сьогоднішній день існує складна система принципів АПСОПТ, в якій особливе місце займають галузеві адміністративно-правові принципи – фундаментальні засадничі ідеї та норми суспільно корисної поведінки компетентних суб'єктів АПСОПТ, що сформульовані у вигляді доктринальних положень й закріплені в нормах адміністративного законодавства, відображаючи належні форми та методи відповідного адміністрування податків із метою задоволення публічного інтересу. Оцінка соціально-правового значення цих принципів дозволяє дійти думки, що відповідна підсистема взаємопов'язаних керівних ідей: 1) дозволяє у практичній дійсності встановлювати рамки здійснення такого адміністрування; 2) скореговує мету та завдання відповідної діяльності компетентних суб'єктів; 3) є ідейною основою, на підставі якої посадові особи суб'єктів адміністрування податків спроможні діяти у площині, що неналежним чином врегульована чинним законодавством; 4) є концептуальною основою, що визначає розвиток адміністрування податків у досліджуваній сфері та шляхи оптимізації функціонування відповідних компетентних органів. Поряд із тим, слід звернути увагу на те, що у чинному законодавстві не закріплено галузеві принципи АПСОПТ, що повинно бути виправлено шляхом доповнення Податкового кодексу України статтею «Принципи адміністрування податків, зборів, платежів».

Література

1. Бугайчук К. Л. Інституціональні принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1, Т. 1. С. 163–169.
2. Гаршина О. Є. Принцип як наукова категорія. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 282–289.
3. Деменко О. Є. Принципи адміністрування податків. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 55–61.
4. Рівіс М. М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 217 с.

5. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.

6. Абасов В. А. Генезис принципу підзвітності в аудиті ефективності бюджетних витрат. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2017. Вип. 25, Ч. 2. С. 165–168.

7. Hladky V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe. *Path of Science*. 2018. Vol. 4, № 1. P. 1–12. doi:10.22178/pos.30-5.

8. Сушкова О. Є., Ошуркевич В. В. Система адміністрування акцизного податку в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 9, Ч. 5. С. 199–203.

Анотація

Кононенко С. В. Галузеві принципи адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню сутності та структури галузевих адміністративно-правових принципів адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів в Україні. Галузеві принципи адміністрування податків у досліджуваній сфері пропонується розуміти в якості фундаментальних ідей та норм суспільно корисної поведінки компетентних суб'єктів публічної адміністрації, що сформульовані у вигляді доктринальних положень й закріплені в нормах адміністративного законодавства, відображаючи належні форми та методи адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів із метою задоволення публічного інтересу. Автором доводиться, що розглядувані галузеві принципи поділяються на дві групи засадничих ідей. Першу групу галузевих принципів складають засади, що стосуються процесу здійснення адміністрування податків й ґрунтуються на ідеології належного врядування (принципи об'єктивності: прозорості: підзвітності та підконтрольності: сталості, довгострокової орієнтованості та гнучкості). Друга група галузевих принципів охоплюють засади, котрі поширюються на професійних публічних службовців, які здійснюють адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів (принципи професіоналізму; патріотизму; доброчесності та етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації). У висновках до статті узагальнюються результати проведеного дослідження.

Ключові слова: адміністрування податків, національна система адміністрування податків, підакцизний товар, принципи, суб'єкти оподаткування, сфера обігу підакцизних товарів.

Аннотация

Кононенко С. В. Отраслевые принципы администрирования налогов в сфере оборота подакцизных товаров. – Статья.

Статья посвящена определению сущности и структуры отраслевых административно-правовых принципов администрирования налогов в сфере оборота подакцизных товаров в Украине. Отраслевые принципы администрирования налогов в исследуемой сфере предлагается понимать в качестве фундаментальных идей и норм общественно полезного поведения компетентных субъектов публичной администрации, сформулированных в виде доктринальных положений и закреплённых в нормах административного законодательства, отражая соответствующие формы и методы администрирования налогов в сфере оборота подакцизных товаров с целью удовлетворения публичного интереса. Автором

доказывается, что рассматриваемые отраслевые принципы делятся на две группы основополагающих идей. Первую группу отраслевых принципов составляют принципы, касающиеся процесса осуществления администрирования налогов и основывающиеся на идеологии надлежащего управления (принципы объективности: прозрачности: подотчётности и подконтрольности: устойчивости, долгосрочной ориентированности и гибкости). Вторая группа отраслевых принципов охватывает основы, распространяющиеся на профессиональных публичных служащих, осуществляющих администрирование налогов в сфере оборота подакцизных товаров (принципы профессионализма; патриотизма; добропорядочности и этического поведения субъектов публичной администрации). В выводах к статье обобщаются результаты проведённого исследования.

Ключевые слова: администрирования налогов, национальная система администрирования налогов, подакцизные товары, принципы, субъекты налогообложения, сфера обращения подакцизных товаров.

Summary

Kononenko S. V. Sectoral principles of tax administration in the field of circulation of excisable goods. – Article.

The article focuses on clarifying the essence and structure of sectoral administrative and legal princi-

ples of tax administration in the field of the excisable goods circulation in Ukraine. The sectoral principles of tax administration in the studied area are proposed to be considered as fundamental ideas and norms of socially useful behavior of the public administration competent subjects, formulated as the doctrinal provisions and enshrined in the norms of administrative legislation, reflecting the appropriate forms and methods of administering taxes in the field of the excisable goods circulation with a view to satisfy public interest. The author proves that the sectoral principles under consideration are divided into two groups of basic ideas. The first group of sectoral principles consists of the ones related to the process of tax administration and is based on the ideology of good governance (principles of objectivity; transparency; accountability and ownership; sustainability, long-term focus and flexibility). The second group of sectoral principles cover the foundations that apply to professional public servants administering taxes in the field of the excisable goods circulation (principles of professionalism; patriotism; integrity and ethical behavior of public administration entities). The conclusions to the article summarize the results of the study.

Key words: excisable goods, national tax administration system, principles, sphere of the excisable goods turnover, tax administration, tax subjects.

УДК 342.2

В. П. Кононець

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**СПЕЦИФІКА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ**

Актуальність теми. Досягнення мети побудови в Україні правової європейської держави багато в чому залежить від того, чи буде належне нормальне функціонування так званої третьої влади – судової системи. Зараз діяльність останньої здійснюється в дуже важкий для України час: економіка країни в занепаді, тривають бойові дії на Сході країни, соціально-політична нестабільність, система підготовки та особливо перепідготовки суддівських кадрів буксує, судді перевантажені справами, не працює належний механізм, передбачений законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», через що суб'єкти кримінально-процесуальної діяльності підлягають протиправному тиску, погрозам, насиллям тощо. У результаті правосуддя не виглядає досконалим надійно забезпечуючим захист прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави.

У державі, яка проголошує, що права і свободи людини і громадянина визначають сенс, зміст і застосування законів, діяльність законодавців та виконавчої влади, місцевого самоврядування, правових, судових органів, правосуддя набуває особливого значення, стає важливим гарантом прав і свобод. Проте виконуюче дуже важливе завдання правосуддя саме потребує охорони, у тому числі і за допомогою кримінально-правових заходів, тому що вчинювані кримінальні правопорушення у сфері діяльності правосуддя за своїми наслідками порівняні з найбільш тяжкими злочинами.

У структурі офіційно зареєстрованої злочинності посягання проти правосуддя не займає значного місця. У статистичних звідомленнях їм, як правило, не присвячується окрема стрічка на папері. Але вряд чи можна вважати помилковим ствердженням, що рівень латентності подібних кримінальних правопорушень є достатньо високим. Можна стверджувати, що однією з умов збереження невідповідності між опублікованими даними про кримінальні правопорушення проти правосуддя і дійсним положенням речей є того ж роду суспільно небезпечні діяння, нерідко залишаються безкарними. Дійсність кримінально-правових засобів захисту правосуддя багато в чому залежить від того, наскільки чітко визначені законодавцем підвалини і умови їх виконання. Однак в регламентації відповідальності за даного роду злочини

чини в наявності, на наш погляд, істотні недоліки, які нерідко заважають реалізації положень кримінального закону у відповідності з його сенсом.

Виконання судових рішень завжди було великою проблемою для вітчизняного правосуддя. Тривалі терміни, зайве формальні вимоги, обмежені можливості для стягувача і боржника впливати на виконавче провадження і багато іншого створювали перешкоди для реального виконання рішень судів по приватноправових справах. Проблема невиконання рішень в Україні стосується не тільки бізнесу, а й усього суспільства в цілому. В самому суспільстві можна знайти початок цієї проблеми. Що стосується поваги до закону, наше суспільство дуже сильно відрізняється від суспільства країн Європейського Союзу. Правовий нігілізм пронизує всі сфери українського життя. Звідси і масові випадки негативного ставлення суспільства до самої судової системи і прийнятих нею рішень, адже не секрет, що багато рішень не виконуються не тільки через слабку систему примусового виконання, але також і через неприйняття відповідачами справедливості прийнятих рішень.

Завданням системи примусового виконання є протидія вказаною вище громадському опору реалізації правосуддя, а звідси і той недостатній інструментарій роботи виконавця – він побудований так, щоб суспільство не змогло дорікати держава в надмірному тиску на своїх громадян.

Для виконання рішення суду держава не пускає в хід усі можливості свого апарату примусу і системи санкцій, а намагається створити умови, коли у боржника прокинеться свідомість і у нього з'явиться воля виконати рішення суду.

Свідченням цього є судова практика щодо захисту прав боржника від надмірно активних дій виконавців. Оскільки на сьогодні Україна є більш інтегрованою в європейський простір, сподіваємося, що розвиток системи примусового виконання рішень в Україні буде відбуватися за допомогою і відповідно до загальноєвропейських стандартів.

Мета статті – з'ясувати особливості кримінального правопорушення за невиконання судових рішень та процесуальний порядок притягнення до кримінальної відповідальності за дані діяння.

Завдання роботи – аналіз положень ст. 382 Кримінального кодексу України (далі – КК), судової практики.

За офіційною статистикою, близько 80% звернень до Європейського суду з прав людини стосується саме проблематики невиконання рішень українських судів, а за статистичними даними, лише 8% судових рішень виконано у 2017 році [1].

У Єдиному державному реєстрі судових рішень, починаючи з 1 січня 2015 року, нами знайдено 4029 судових рішень та вироків, які були винесені суддями кримінальної юрисдикції першої інстанції, з яких 477 – стосовно службових осіб, 37 – вчинені службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, 5 – невиконання службового рішення Європейського суду з прав людини Конституційного Суду України, рішення Конституційного Суду та умисне недодержання висновку Конституційного Суду, а по Дніпропетровській області – 290 судових рішень та вироків [2].

Аналізуючи судову практику кримінальних справ, то в більшості випадків суд приходять до висновку про винуватість осіб, стосовно яких порушувались кримінальні провадження по факту скоєння злочинного діяння, передбаченого статтею 382 КК України.

Наприклад, Березнівський районний суд Рівненської області, розглянувши у відкритому судовому засіданні в м. Березне кримінальне провадження про обвинуваченого ОСОБА_4, ІНФОРМАЦІЯ_1, уродженця с. Прислuch Березнівського району Рівненської області, жителя АДРЕСА_1, українця, громадянина України, освіта середня спеціальна, не одруженого, не працюючого, раніше судимого 10 липня 2013 року Березнівським районним судом Рівненської області за ч. 2 ст. 125 КК України до покарання у виді штрафу в розмірі 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, 31 жовтня 2013 року ухвалою Березнівського районного суду Рівненської області ОСОБА_4 замінено покарання у виді штрафу на 50 годин громадських робіт, 19 грудня 2013 року відбув призначене судом покарання у виді громадських робіт у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 382 КК України встановив: Згідно рішення Березнівського районного суду Рівненської області від 02 серпня 2013 року з ОСОБА_4 вирішено стягнути на користь комунального закладу охорони здоров'я «Березнівська центральна районна лікарня» Березнівської районної ради грошові кошти в сумі 1063 гривень 06 коп в якості витрат на стаціонарне лікування потерпілого від злочину. З 12 серпня 2013 року ОСОБА_4 добровільно не виконував рішення суду від 02 серпня 2013 року, яке набрало законної сили 13 серпня 2013 року і лише 17 жовтня 2014 року сплатив передбачені вищевказаним рішенням суду кошти, хоча мав реальну можливість виконати рішення суду у передбачений законом термін. Крім того, у період примусового виконання рішення суду, ОСОБА_4 ухилявся від явки до державного вико-

навця за його попереднім викликом та відкрито ігнорував виклики державного виконавця, продовжуючи ухилятися від виконання вищевказаного рішення суду.

В судовому засіданні обвинувачений ОСОБА_4 винуватості у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 382 КК України визнав повністю та дав детальні показання про час, місце, спосіб та інші обставини умисного невиконання рішення суду, що набрало законної сили. У скоєному щиро розкається, всі докази, зібрані на досудовому слідстві, вважає достовірними і дослідження їх в судовому засіданні недоцільним.

Визнавши недоцільним дослідження доказів стосовно тих фактичних обставин справи, які ніким не оспорується, з'ясувавши правильне розуміння обвинуваченим, іншими учасниками судового розгляду змісту цих обставин, за відсутності сумніву у добровільності та істинності їх позиції, роз'яснивши їм, що у такому випадку вони будуть позбавлені права оспорювати ці фактичні обставини справи у апеляційному порядку, суд вважає винуватим ОСОБА_4 в умисному невиконанні рішення суду, що набрало законної сили доведеною повністю і його дії органами досудового слідства правильно кваліфіковані за ч.1 ст. 382 КК України.

Призначаючи покарання, суд враховує характер і тяжкість скоєного злочину, який є злочином середньої тяжкості, пом'якшуючі та обтяжуючі обставини, особу обвинуваченого, який позитивно характеризується по місцю проживання, на обліку в лікаря-нарколога та лікаря-психіатра не перебуває, а тому за таких обставин суд приходять до висновку, що виправлення та перевиховання обвинуваченого можливе без ізоляції від суспільства.

Обставинами, які пом'якшують покарання обвинуваченого, є щире каяття.

На підставі викладеного, керуючись ст. ст. 373, 374 КПК України, засудив: ОСОБА_4 визнати винним у вчиненні злочину, передбаченого ч.1 ст. 382 КК України, призначивши покарання у виді штрафу в сумі 8500 /вісім тисяч п'ятсот/ гривень [3].

Виконання судових рішень в системі заходів із забезпечення захисту прав є на сьогодні одним із найбільш проблематичним питанням в Україні, про що яскраво свідчить практика Європейського суду з прав людини. Основні труднощі в даному випадку виникають з невиконанням судових рішень, прийнятих у рамках цивільних і адміністративних судочинства, так як відповідальність за виконання судових рішень в рамках кримінального процесу лежить на органах державної влади та здійснюється в їхніх інтересах. Виконання таких рішень, як правило, проводиться без зволікань. Навпаки, в рамках цивільних і адміністративних судочинства виконання судових рішень, найчастіше, є завданням учасників процесу.

Згідно зі ст. 430 Цивільного процесуального кодексу України суд допускає негайне виконання рішень у справах про:

- 1) стягнення аліментів – у межах суми платежу за один місяць;
- 2) присудження працівникові виплати заробітної плати, але не більше ніж за один місяць;
- 3) відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, – у межах суми стягнення за один місяць;
- 4) поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного на іншу роботу працівника;
- 5) відібрання дитини і повернення її тому, з ким вона проживала;
- 6) розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, щодо юридичних та фізичних осіб;
- 7) примусову госпіталізацію чи продовження строку примусової госпіталізації до протитуберкульозного закладу;
- 8) встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України;
- 9) надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку;
- 10) видачу або продовження обмежувального припису [4].

Суд, ухвалюючи рішення, може допустити негайне його виконання у разі стягнення всієї суми боргу при присудженні платежів, визначених пунктами 1, 2 і 3 частини першої цієї статті. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень у цивільних справах, вирішуються судом, який розглядав справу як суд першої інстанції, якщо інше не визначено цим розділом. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням рішень інших органів (посадових осіб), вирішуються судом за місцем виконання відповідного рішення.

Підставою для виконання суб'єктом державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань судового рішення, що набрало законної сили, є його примірник в електронній формі, надісланий суб'єкту державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром судових рішень та Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, затверджені Міністерством юстиції України спільно з Державною судовою адміністрацією України (ч. 2 ст. 431 ЦПК України).

За кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, чи прокурора, який здійснював у цій справі представництво інтересів громадянина або держави в суді, видається один виконавчий лист.

Якщо на підставі ухваленого рішення належить передати майно, що перебуває в кількох місцях, або якщо рішення ухвалено на користь кількох позивачів чи проти кількох відповідачів, чи резолютивною частиною рішення передбачено вчинення кількох дій, суд має право за заявою стягувачів видати кілька виконавчих листів, точно зазначивши, яку частину рішення треба виконати за кожним виконавчим листом, або зазначити, що обов'язок чи право стягнення є солідарним.

Виконавчі документи про стягнення судового збору надсилаються судом до органів державної виконавчої служби. Якщо судом було вжито заходів щодо забезпечення позову за заявою осіб, на користь яких ухвалено судові рішення, суд разом із виконавчим листом видає копію документів, які підтверджують виконання ухвали суду про забезпечення позову. Для якомога скорішого вирішення питання з виконання судового рішення може розглядатися питання про тимчасове обмеження боржника – фізичної особи або керівника боржника – юридичної особи у праві виїзду за межі України при виконанні судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб). Дане питання вирішується судом за місцезнаходженням органу державної виконавчої служби за поданням державного виконавця або за місцезнаходженням виконавчого округу за поданням приватного виконавця. Суд негайно розглядає таке подання без виклику чи повідомлення сторін та інших заінтересованих осіб за участю державного виконавця, приватного виконавця. У разі невиконання судового рішення особа, на користь якої вирішено питання має право на оскарження дій чи бездіяльності державного або приватного виконавця до вищестоящего органу чи безпосередньо до суду.

Відповідно до ст. 75 ЗУ «Про виконавче провадження» (далі – Закон) у разі невиконання без поважних причин у встановлений виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника – фізичну особу у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб – 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на боржника – юридичну особу – 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлює новий строк виконання. У разі повторного невиконання рішення боржником без поважних причин виконавець у тому самому порядку накладає на нього штраф у подвійному розмірі та звертається до органів досудового розслідування з повідомленням про вчинення кримінального правопорушення.

Для того, щоб зрозуміти яким чином особа може отримати кошти, які на її користь присуджено судом ми повинні звернутись до Закону. Що таке виконавче провадження ми можемо по-

бачити у ст.1 згаданого Закону, а саме виконавче провадження є завершальною стадією судового провадження і примусовим виконанням судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) та представляє собою сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню. У ст.3 вказаного Закону примусовому виконанню рішення на підставі таких виконавчих документів як виконавчі листи та накази, що видаються судами у передбачених законом випадках на підставі судових рішень, рішень третейського суду, рішень міжнародного комерційного арбітражу, рішень іноземних судів та на інших підставах, визначених законом або міжнародним договором України; судові накази; ухвали, постанови суддів у цивільних, господарських, адміністративних справах, справах про адміністративні правопорушення, кримінальних провадженнях у випадках, передбачених законом, виконавчих написів нотаріусів; посвідчення комісій по трудових спорах, що видаються на підставі відповідних рішень таких комісій; постанови державних виконавців про стягнення виконавчого збору, постанов державних виконавців чи приватних виконавців про стягнення витрат виконавчого провадження, про накладення штрафу, постанов приватних виконавців про стягнення основної винагороди; постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; рішення інших державних органів та рішень Національного банку України, які законом визнані виконавчими документами; рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», а також рішень інших міжнародних юрисдикційних органів у випадках, передбачених міжнародним договором України; рішення (постанови) суб'єктів державного фінансового моніторингу (їх уповноважених посадових осіб), якщо їх виконання за законом покладено на органи та осіб, які здійснюють примусове виконання рішень.

Відповідно до ст. 5 Закону примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців. Згідно з ч. 2 цієї статті приватний виконавець здійснює примусове виконання рішень, передбачених ст. 3 цього Закону, окрім рішень,

за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону (наприклад, якщо підприємство внесено до Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації).

Відповідно до ст. 10 Закону: заходами примусового виконання рішень є: звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної, творчої діяльності, інше майно (майнові права) боржника, у тому числі якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами; звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника; вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні; заборона боржнику розпоряджатися та/або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у тому числі коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем; інші заходи.

Відповідно до ст. 26 Закону: «Виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа, зазначеного у статті 3 цього Закону: за заявою стягувача про примусове виконання рішення; за заявою прокурора у разі представництва інтересів громадянина або держави в суді; якщо виконавчий документ надійшов від суду у випадках, передбачених законом; якщо виконавчий документ надійшов від суду на підставі ухвали про надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду (суду іноземної держави, інших компетентних органів іноземної держави, до повноважень яких належить розгляд цивільних чи господарських справ, іноземних чи міжнародних арбітражів) у порядку, встановленому законом; у разі якщо виконавчий документ надійшов від Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. До заяви про примусове виконання рішення стягувач додає квитанцію про сплату авансового внеску в розмірі 2 відсотків суми, що підлягає стягненню, але не більше 10 мінімальних розмірів заробітної плати, а за рішенням немайнового характеру та рішень про забезпечення позову – у розмірі одного мінімального розміру заробітної плати з боржника – фізичної особи та в розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати з боржника – юридичної особи [5].

Реаліями сьогодення є те, що найгострішою проблемою вітчизняного судочинства є саме реальне виконання судових рішень, обов'язковість та невідворотність яких є однією з головних та важливих складових, на яких ґрунтується як авторитет усієї судової влади в Україні, так і верховенство права. У свою чергу, забезпечити цю не-

відворотність призначені різні заходи правового впливу, серед яких, окрім процедури виконавчого провадження в порядку та відповідно до норм Закону важливе місце посідає саме кримінальна відповідальність за умисне невиконання судового рішення, передбаченого статтею 382 Кримінального кодексу (далі – КК) України.

Для початку, аби перейти до практичної сторони, необхідно розібратись із теоретичною стороною даного питання. Перш за все, невиконання судового рішення, передбаченого статтею 382 КК України, є злочином із преюдицією, під яким розуміють таке посягання, кримінальна відповідальність за які настає за умови попереднього притягнення цієї ж особи до юридичної відповідальності іншого виду (наприклад, цивільно-господарської, адміністративної, дисциплінарної).

Конституція України встановлює, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Ці положення також відображені у статтях 1, 11 Закону України «Про судоустрій України», із уточненням по колу осіб, а саме: судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України [6].

Відповідно до статті 2 Закону примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. Примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу».

Проведемо кримінально-правовий аналіз кримінального правопорушення, передбаченого ст. 382 КК.

Відповідно, **об'єктом кримінального правопорушення** є порядок діяльності суду як органу правосуддя, що передбачає точне і своєчасне виконання його рішень.

Суб'єктом кримінального правопорушення з урахуванням спеціальних вимог відповідною частиною статті до суб'єкту злочину виступає:

- фізична особа, проти якої прийнято та винесено судові рішення та зобов'язано вчинити певні дії або утриматись від таких;

- юридична особа в особі посадової особи – керівника, який виступає від імені та в інтересах такої (достатнім доказом чого буде запис із ЄДРПОУ);

- службова особа відповідного державного органу як спеціальний суб'єкт злочину, яка відповідно до повноважень повинна була вчинити дії по виконанню судового рішення або завдяки своїм повноваженням мала можливість перешкодити останньому;

- службова особа, яка займає особливо відповідальне становище.

Предметом кримінального правопорушення за частинами 1-3 ст. 382 КК є судовий акт органів правосуддя (рішення, вирок, ухвала, постанова), який постановлений:

- а) судом будь-якої юрисдикції (загальної чи спеціалізованої);

- б) судом будь-якої інстанції (першої, апеляційної чи касаційної);

- в) судом із будь-якої категорії судових справ (цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних) і набрав законної сили;

- г) а частиною 4 ст. 382 КК – судовий акт не органів правосуддя України, а рішення Європейського суду з прав людини.

Суб'єктивна сторона кримінального правопорушення характеризується прямим умислом. Психічне ставлення до наслідків, зазначених у ч. 3 ст. 382 КК, може полягати як в умисній, так і в необережній формі вини. Мотиви кримінального правопорушення можуть бути різними і на кваліфікацію не впливають. У цілому це кримінальне правопорушення є умисним.

Об'єктивна сторона кримінального правопорушення полягає в одному із таких, альтернативно зазначених у диспозиції діянь, як:

- а) невиконання (ухилення від виконання) вироку, рішення ухвали, постанови суду;

- б) перешкоджання їх виконанню.

За частиною 1 ст. 382 КК склад кримінального правопорушення є формальним, бо його об'єктивна сторона вичерпується вчиненням одного із зазначених у законі діянь – дії (перешкоджання) чи бездіяльності (невиконання), і саме з цього моменту кримінальне правопорушення визнається закінченим та набуває триваючого характеру [7].

Невиконання судового акта – це бездіяльність, що полягає у незастосуванні передбачених законом і судовим актом заходів, необхідних для його виконання, за умови, якщо суб'єкт був зобов'язаний і мав реальну можливість виконати судовий акт. Форми (способи) невиконання судового акта можуть бути різними, наприклад, пряма і відкрита відмова від його виконання, тобто висловлене в усній чи письмовій формі небажання його виконати. Невиконання може мати і завуальований характер, коли зобов'язана особа хоча відкрито і не відмовляється від виконання судового акта, але вживає певних зусиль, які фактично роблять неможливим його виконання (умисно не розпечатує пошту, не приймає державного виконавця, направляє документ не за адресою тощо) [8].

Перешкоджання виконанню судового акта – це активні дії, які становлять протидію реалізації вимог, що містяться в цьому акті, вчинювану з метою недопущення його виконання, наприклад, підкуп або обман державного виконавця, погро-

зи або насильство щодо нього тощо. Якщо перешкоджання виконанню судового акта пов'язане із вчиненням інших злочинів (наприклад, даванням хабара, застосуванням насильства, знищенням документів), дії винного кваліфікуються за сукупністю злочинів.

За частиною 2 ст. 382 КК карається кримінальне правопорушення із формальним складом, бо встановлюється відповідальність за ті самі діяння, але вчинені спеціальним суб'єктом – службовою особою.

За частиною 3 ст. 382 КК склад кримінального правопорушення може бути як формальним, – коли зазначені у ч. 1 або 2 цієї статті діяння вчиняються:

а) службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище (див. п. 2 примітки до ст. 368 КК);

б) особою, раніше судимою за кримінального правопорушення, передбачений цією статтею (спеціальний рецидив) так із матеріальним;

в) заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб (про характеристику цих ознак див. пп. 3 та 4 примітки до ст. 364 КК). У останньому випадку обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є причинний зв'язок між діянням та передбаченими у ч. 3 ст. 382 КК наслідками, з моменту настання яких кримінальне правопорушення і визнається закінченим.

За частиною 4 ст. 382 КК карається кримінальне правопорушення із формальним складом, об'єктивна сторона якого вичерпується вчиненням такого діяння, як невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини, обов'язковість виконання якого зумовлена Законом України від 17 липня 1997 р., яким ратифікована Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протокол № 11 до цієї Конвенції, де зазначено (ч. 1 ст. 46 Конвенції), що Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточне рішення Суду у будь-якій справі, в якій вони є сторонами. Відповідно до вимог статті 17 Закону до виконавчих документів, які підлягають виконанню Державною виконавчою службою України, належать і рішення Європейського суду з прав людини з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., у ч. 1 ст. 2 якого проголошується, що рішення цього суду є обов'язковими для виконання Україною відповідно до ст. 46 зазначеної Конвенції [9].

Виходячи із формального складу кримінального правопорушення, останній вважається закінченим при невиконанні вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, з мо-

менту закінчення строку, відведеного на виконання відповідного судового акта, а при перешкоджанні виконанню таких – з моменту вчинення дій, що перешкоджають державному виконавцю або іншим особам, уповноваженим на виконання відповідного судового акту, виконати дію.

Цей висновок кореспондується із статтею 90 Закону України «Про виконавче провадження», де в частині 2 статті говориться, що за наявності ознак кримінального правопорушення в діях особи, яка умисно перешкоджає виконанню рішення чи іншим чином порушує вимоги закону про виконавче провадження, державний виконавець складає акт про порушення і звертається до правоохоронних органів із зверненням – поданням (повідомленням) про притягнення особи до кримінальної відповідальності відповідно до закону. За наявності такого звернення правоохоронний орган зобов'язаний порушити кримінальне провадження за статтею 382 КК України [10].

Якщо вже говорити простими словами з практичної точки зору, то суб'єктом звернення виступає фактично і є тільки державний виконавець, який здійснив передбачені законом дії, направлені на примусове виконання судового рішення. Хоча, особиста думка автора полягає також і в тому, що для порушення кримінального провадження за статтею 382 КК України не обов'язково повинно бути невиконання саме судового рішення – за аналогією із поняттям виконавчого документу можливо використовувати також інші виконавчі документи, як от виконавчий напис нотаріуса тощо.

Висновки. Ефективність правосуддя є найважливішим з аспектів демократичного суспільства та належного рівня дотримання основних прав і свобод людини. Виконання судових рішень, будь то у кримінальних справах або у цивільних та адміністративних, є невід'ємною частиною правосуддя. Відповідно своєчасне та належне виконання рішень судових органів є одним з показників ефективності правосуддя тієї чи іншої країни. Проведений автором статті аналіз є досить актуальним і дозволяє виявити як позитивні, так і негативні моменти в діяльності органів щодо виконання судових рішень. Виконання судових рішень завжди було великою проблемою для вітчизняного правосуддя. Тривалі терміни, зайве формальні вимоги, обмежені можливості для стягувача і боржника впливали на виконавче провадження і багато іншого створювали перешкоди для реального виконання рішень судів по приватноправових справах. Проблема невиконання рішень в Україні стосується не тільки бізнесу, а й усього суспільства в цілому. В самому суспільстві можна знайти початок цієї проблеми. Що стосується поваги до закону, наше суспільство дуже сильно відрізняється від суспільства інших країн Європи. Правовий нігілізм пронизує всі сфери нашого життя.

Література

1. Проблеми виконання судових рішень досі актуальні. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/111380-problemi-vikonannya-rishen-sudiv-dosi-aktualni> (дата звернення від 24.11.2017).
2. Єдиний державний реєстр судових рішень.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/42267923>.
4. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
5. Закон України «Про виконавче провадження». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.
6. Закон України «Про судоустрій та статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
7. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
8. Санкція – не панацея від невиконання рішень. URL: [https://yur-gazeta.com/publications/practice/vikonavche-provadhennya/sankciyi--ne-panaceya-vid-nevikonanih-rishen.html#:~:text="](https://yur-gazeta.com/publications/practice/vikonavche-provadhennya/sankciyi--ne-panaceya-vid-nevikonanih-rishen.html#:~:text=)
9. Виконання рішень суду про стягнення коштів з державного підприємства (нарахованої, але не виплаченої заробітної плати). URL: <https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/>.
10. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

Анотація

Кононець В. П. Специфіка кримінальної відповідальності за невиконання судових рішень. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що досягнення мети побудови в Україні правової європейської держави багато в чому залежить від того, чи буде належне нормальне функціонування так званої третьої влади – судової системи. Зараз діяльність останньої здійснюється в дуже важкий для України час: економіка країни в занепаді, тривають бойові дії на Сході країни, соціально-політична нестабільність, система підготовки та особливо перепідготовки суддівських кадрів буксує, судді перевантажені справами, не працює належний механізм, передбачений законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», через що суб'єкти кримінально-процесуальної діяльності підлягають протиправному тиску, погрозам, насиллю тощо. У результаті правосуддя не виглядає досконалим надійною забезпечуючим захист прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави. У структурі офіційно зареєстрованої злочинності посягання проти правосуддя не займає значного місця. У статистичних звідомленнях їм, як правило, не присвячується окрема стрічка на папері. Але вряд чи можна вважати помилковим твердженням, що рівень латентності подібних кримінальних правопорушень є достатньо високим. Можна стверджувати, що однією з умов збереження невідповідності між опублікованими даними про кримінальні правопорушення проти правосуддя і дійсним положенням речей є того ж роду суспільно небезпечні діяння, нерідко залишаються безкарними. Дійсність кримінально-правових засобів захисту правосуддя багато в чому залежить від того, наскільки чітко визначені законодавцем підвалини і умови їх виконання. Однак в регламентації відповідальності за даного роду злочини в наявності, на наш погляд, істотні недоліки, які нерідко заважають реалізації положень кримінального

закону у відповідності з його сенсом. Завданням системи примусового виконання є протидія вказаною вище громадському опору реалізації правосуддя, а звідси і той недостатній інструментарій роботи виконавця – він побудований так, щоб суспільство не змогло дорікати держава в надмірному тиску на своїх громадян. Для виконання рішення суду держава не пускає в хід усі можливості свого апарату примусу і системи санкцій, а намагається створити умови, коли у боржника прокинеться свідомість і у нього з'явиться воля виконати рішення суду. Свідченням цього є судова практика щодо захисту прав боржника від надмірно активних дій виконавців. Оскільки на сьогодні Україна є більш інтегрованою в європейський простір, сподіваємося, що розвиток системи примусового виконання рішень в Україні буде відбуватися за допомогою і відповідно до загальноєвропейських стандартів.

Ключові слова: невиконання судових рішень, правосуддя, Європейський суд з прав людини.

Аннотація

Кононец В. П. Специфика уголовной ответственности за неисполнение судебных решений. – Статья.

Актуальность статьи заключается в том, что достижение цели построения в Украине правового европейского государства во многом зависит от того, будет ли должное нормальное функционирование так называемой третьей власти – судебной системы. Сейчас деятельность последней осуществляется в очень тяжелое для Украины время: экономика страны в упадке, продолжаются боевые действия на Востоке страны, социально-политическая нестабильность, система подготовки и особенно переподготовки судебных кадров буксует, судьи перегружены делами, не работает надлежащий механизм, предусмотренный законом Украины «об обеспечении безопасности лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве», из-за чего субъекты уголовно-процессуальной деятельности подлежат противоправному давлению, угрозам, насилью и т.п. В результате правосудие не выглядит совершенно надежно обеспечивающим защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства. В структуре официально зарегистрированной преступности посягательства против правосудия не занимает значительного места. В статистических сообщениях им, как правило, не посвящается должного внимания. Но вряд ли можно считать ошибочным утверждение, что уровень латентности подобных уголовных преступлений является достаточно высоким. Можно утверждать, что одним из условий сохранения несоответствия между опубликованными данными об уголовных правонарушениях против правосудия и действительным положением вещей того же рода общественно опасные деяния, нередко остаются безнаказанными. Действительность уголовно-правовых средств защиты правосудия во многом зависит от того, насколько четко определены законодателем основы и условия их выполнения. Однако в регламентации ответственности за данного рода преступление налицо, на наш взгляд, существенные недостатки, которые нередко мешают реализации положений уголовного закона в соответствии с его смыслом. Задачей системы принудительного исполнения является противодействие указанному выше общественному сопротивлению осуществлению правосудия, а отсюда и тот недостаточный инструментальный работы исполнителя – он построен так, чтобы общество не смогло упрекать государство в избыточном давлении на своих граждан. Для исполнения решения суда государство не пускает в ход все возможности своего аппарата принуждения

и системы санкций, а пытается создать условия, когда у должника проснется сознание и у него появится воля выполнить решение суда. Свидетельством этого является судебная практика по защите прав должника от чрезмерно активных действий исполнителей. Поскольку на сегодня Украина является более интегрированной в европейское пространство, надеемся, что развитие системы принудительного исполнения решений в Украине будет происходить с помощью и в соответствии с общеевропейскими стандартами.

Ключевые слова: невыполнение судебных решений, правосудие, Европейский суд по правам человека.

Summary

Kononets V. P. Specifics of criminal liability for non-compliance with court decisions. – Article.

The relevance of the article is that achieving the goal of building a European rule of law in Ukraine largely depends on whether the proper functioning of the so-called third power – the judiciary. At present, the latter's activities are being carried out at a very difficult time for Ukraine: the country's economy is in decline, fighting continues in the east, socio-political instability, the system of training and especially retraining of judges is stalling, judges are overloaded, the proper mechanism provided by Ukrainian law does not work "On Ensuring the Security of Persons Participating in Criminal Proceedings", due to which the subjects of criminal procedure are subject to unlawful pressure, threats, violence, etc. As a result, justice does not look perfect to ensure the protection of the rights and legitimate interests of citizens, society and the state. In the structure of officially registered crime,

encroachment on justice does not occupy a significant place. In statistical reports, they are usually not dedicated to a separate tape on paper. But it can hardly be considered a false statement that the level of latency of such criminal offenses is quite high. It can be argued that one of the conditions for maintaining the discrepancy between the published data on criminal offenses against justice and the actual state of affairs are the same kind of socially dangerous acts, often go unpunished. The validity of criminal remedies for justice largely depends on how clearly defined by the legislator the foundations and conditions for their implementation. However, in the regulation of liability for this type of crime there are, in our opinion, significant shortcomings that often prevent the implementation of the provisions of criminal law in accordance with its meaning. The task of the enforcement system is to counteract the above public resistance to the administration of justice, and hence the insufficient tools of the executor – it is built so that society can not blame the state for excessive pressure on its citizens. To enforce the court decision, the state does not use all the possibilities of its apparatus of coercion and the system of sanctions, but tries to create conditions when the debtor wakes up and has the will to enforce the court decision. Evidence of this is the case law on the protection of the debtor's rights from excessive actions of the executors. As today Ukraine is more integrated into the European space, we hope that the development of the enforcement system in Ukraine will take place with the help and in accordance with European standards.

Key words: non-enforcement of court decisions, justice, the European Court of Human Rights.

УДК 349.2

В. С. Коренькова

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ У СФЕРАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Постановка проблеми. Реалізація європейської та євроатлантичної інтеграції являє собою складний, багатоаспектний процес, що передбачає підготовку та здійснення політико-правових, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, соціокультурних та інших заходів на декількох рівнях та за різними, самостійними напрямками. У зв'язку із цим, виконання завдань і функцій європейської та євроатлантичної інтеграції потребує залучення до даних процесів широкого кола суб'єктів, зокрема органів виконавчої влади, що у свою чергу обумовлює необхідність проведення координаційної роботи у зазначеній сфері на різних рівнях та напрямках.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції у своїх наукових працях розглядали: Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна, В.П. Новик, М.В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, К. Г. Волинка, В.М. Кириченко, О.М. Куракін, А. М. Онупрієнко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені встановленню рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції

Саме тому **метою статті** є: з'ясувати рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Розмірковуючи про рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції необхідно звернутися до аналізу державно-територіального устрою України. Державно-територіальний устрій – це спосіб територіальної організації влади в державі (по горизонталі) і співвідношення влади між територіальними частинами, на які вона поділена, і державою в цілому. Ознаки: 1) виражає порядок поділу держави на окремі територіальні частини за певними принципами; 2) характеризує зміст організаційно-управлінської діяльності в цих частинах; 3) встановлює вертикаль взаємодії між центральними, регіональними і місцевими органами влади [1, с.140]. Форма державно-територіального устрою, пишуть Ю.А. Ведерніков, А. В. Папірна, показує: з яких частин складається внутрішня структура держави; яке становище

цих частин і які взаємозв'язки їх органів; як будуються відносини між центральними і місцевими державними органами; в якій державній формі виражаються інтереси кожної нації, яка проживає на території країни. За формою державно-територіального устрою, тобто способом розподілу території на частини та порядком співвідношення влади між ними і державою в цілому, вирізняють держави прості (унітарні) та складні [2]. Тобто, визначити державно-територіальний устрій держави, означає з'ясувати форму її територіальної організації, а також засад побудови та функціонування механізму здійснення державної влади в країні. Адміністративно-територіальна організація держави – це, на думку, В. П. Новик, – це зумовлена соціальними, економічними, етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Такий поділ, наголошує дослідниця, є неодмінною умовою функціонування відповідних державних, громадських структур та органів місцевого самоврядування [3, с. 35].

На законодавчому рівні основи адміністративно-територіального устрою визначаються Конституцією України. Хоча, слід відзначити, що офіційного визначення поняття «адміністративно-територіальний устрій держави» чи «територіальний устрій держави» немає. Втім існує декілька законопроектів, в яких дані визначення закріплені. Так, у проекті закону про засади територіального устрою України від 03.05.2012 р. визначено територіальний устрій України як обумовлену географічними, історичними, економічними, екологічними, демографічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави [4]. У проекті Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 2804 від 24.01.2020 р. адміністративно-територіальний устрій України визначено як зумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними,

культурними та іншими факторами внутрішню територіальну організацію держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці [5]. Територіальною одиницею згідно чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР є область, район, місто, район у місті, селище, село [6]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001 адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7].

Згідно Основного закону Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [8]. Унітарна держава, – це держава, зазначає М. В. Цвік та ін., територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Юридичними ознаками унітарної держави є такі: а) вона не містить відокремлених територіальних утворень, що мають ознаки держави; б) являє собою централізовану державу (місцеві органи підконтрольні центральній владі); в) у міжнародних відносинах є єдиним суверенним суб'єктом міжнародного права (адміністративно-територіальні одиниці такого права не мають); г) має єдину систему законодавства; ґ) має одно каналну систему загальнодержавних податків (на відміну від федеративних держав); д) існує єдине громадянство [9, с. 90-91]. В основу територіального устрою унітарної держави, відмічають правники, покладені принципи єдності державної території; її неподільності, недоторканності,

цілісності, комплексності і керованості її частин, поєднання державних і регіональних інтересів [9, с. 91]. К. Г. Волинка з цього приводу пише, що унітарна форма державного устрою має місце в багатьох країнах. Унітарна (від лат. unitas – єдність) держава відрізняється політичною єдністю, неподільністю. Окремі адміністративно-територіальні одиниці та області не мають власного законодавства, свого особливого судоустрою вищих органів державної влади. Кожна із складових єдиної держави має однакові права і представництво в органах держави. Парламент, глава держави, уряд поширюють свою владу на територію всієї країни. Їх компетенція не обмежується повноваженнями будь-яких місцевих органів. Всі адміністративно-територіальні одиниці мають однаковий юридичний статус, не володіють політичною самостійністю. В унітарній державі єдине громадянство [10, с. 64]. Для унітарної держави характерна єдина система законодавства. Найвищою за юридичною силою є Конституція – Основний Закон, норми якого застосовуються на всій території країни без будь-яких вилучень і обмежень. Місцеві органи влади зобов'язані застосовувати й усі інші нормативні акти, прийняті центральними органами влади. Їх власна нормотворча діяльність має суто підлеглий характер, поширюється на відповідну локальну територію. В унітарній державі діє єдина судова система. Судові органи, як і всі інші правоохоронні органи, являють собою ланки єдиної централізованої системи. Таким чином, форма державного устрою в унітарній державі характеризується централізацією [10, с. 64-65]. У деяких випадках до складу унітарної держави можуть входити автономні територіальні одиниці, яким притаманні певні ознаки державності і які здійснюють деякі передані їм центральною владою суверенні права. Саме такою одиницею в складі України є Автономна Республіка Крим. Отже, в основу територіального устрою унітарної держави покладені принципи єдності державної території; її неподільності, недоторканності, цілісності, комплексності і керованості її частин, поєднання державних і регіональних інтересів [9, с. 91]. Залежно від ступеня централізації і статусу автономії унітарні держави можна розподілити на:

- централізовані – прості держави за територіальним утворенням, оскільки складаються тільки з адміністративно-територіальних одиниць, що наділені однаковим правовим статусом (Алжир, Йорданія, Ісландія, Колумбія, Ліван, Польща);
- децентралізовані – ускладнені (змішані) держави за територіальним утворенням, оскільки мають у своєму складі, окрім адміністративно-територіальних одиниць, ще й автономії, які володіють різним правовим статусом [1, с. 146].

На сьогодні, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна

Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [8]. Отже Україна – унітарна конституційно-децентралізована держава, до складу якої належить адміністративно-територіальна автономія [1, с. 147].

З огляду на вище зазначену адміністративно-територіальну організацію України, а також з урахуванням особливостей політичного режиму та форми правління в нашій державі, запроваджено та функціонує відповідний механізм публічної влади. Нагадаємо, що Україна є демократичною державою із республіканським устроєм. Тобто в нашій державі панує демократичний режим – це вид державного режиму, при якому державна влада здійснюється на основі рівної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворенні й діяльності державних органів, дотримання прав і свобод людини. Демократичному режиму притаманні наступні ознаки: безпосередня участь народу в здійсненні державної влади; виборність вищих органів державної влади, існування інститутів безпосередньої та представницької демократії; плюралізм у політичній, економічній, ідеологічній та духовній сферах життєдіяльності людей; рівність усіх громадян перед законом, гарантування з боку держави здійснення ними своїх прав та виконання своїх обов'язків; демократизм правосуддя, забезпечення верховенства права; поєднання правління більшості та захисту прав меншості, існування легальної політичної опозиції; взаємна відповідальність держави перед особою і особи перед державою; можливість створення і вільного функціонування політичних партій та інших громадських об'єднань [11, с. 57-58]. Щодо республіканського устрою, то на сьогодні він є демократична форма правління, оскільки заснований на тому, що повноваження будь-якого вищого органу влади в кінцевому результаті базуються на мандаті народу. Республіка (від лат. *respublica* – загальна справа) – це така форма правління, при якій вищі органи державної влади обираються безпосередньо народом або формуються виборними установами на певний строк [9, с. 108].

Отже, державна влада в Україні, як демократичний державі республіканського типу, поділена на три загальні гілки, що прямо закріплено у Основному законі, – на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому носієм суверенітету і єдиним

джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу [8]. Державна влада здійснюється в нашій країні за принципом централізації та децентралізації. Вітчизняний та закордонний досвід свідчать, зазначає А. М. Онупрієнко, що при здійсненні влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції – централізації та децентралізації. Держава за своєю природою прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, у свою чергу, прагнуть до самоврядування, самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому поступ України шляхом формування громадянського суспільства значною мірою залежить від оптимального поєднання вказаних тенденцій [12].

Висновок. Тож, враховуючи вище викладене, вважаємо, що рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції слід розрізняти залежно від того, по-перше, на якому адміністративно-територіальному рівні реалізується діяльність даних органів і по-друге, яке місце у системі органів державної влади займають учасники координаційних відносин. Відповідно можемо виокремити такі рівні: 1) центральний (або загальнодержавний) рівень, на якому відбувається координація за участю суб'єктів, що входять до центрального апарату державної влади; 2) регіональний рівень; 3) місцевий рівень. Це рівень координації, який відбувається у межах районів, міст, селищ, сіл. Так само як і у випадку із регіональним рівнем, на місцевому відбувається узгодження взаємовідносин органів виконавчої влади місцевого рівня між собою та з місцевими органами самоврядування.

Література

1. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
2. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с. (Вища освіта XXI століття). URL: https://pidru4niki.com/12281128/pravo/forma_derzhavno-teritorialnogo_ustroyu_riznovidi.
3. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний аграрний ун-т. К., 2008. 232 с.
4. Проект закону України «Про засади територіального устрою України» від 03.05.2012 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT0283>.
5. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 2804 від 24.01.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/ed20010713/find?text=%C0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%EE-%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%FC%ED%E0+%EE%E4%E8%ED%E8%F6%FF#Text>.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

10. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.

11. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

12. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_4_40.

Анотація

Коренькова В. С. До проблеми визначення рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтовано, що рівні координації діяльності органів виконавчої вла-

ди у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції слід розрізняти залежно від того, на якому адміністративно-територіальному рівні реалізується діяльність даних органів, а також від того, яка місце у системі органів державної влади займають учасники координаційних відносин. Запропоновано авторське бачення рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції.

Ключові слова: рівні, координація, органи виконавчої влади, європейська інтеграція, євроатлантична інтеграція.

Аннотация

Коренькова В. С. К проблеме определения уровней координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, обосновано, что уровни координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции следует различать в зависимости от того, на каком административно-территориальном уровне реализуется деятельность данных органов, а также от того, какое место в системе органов государственной власти занимают участники координационных отношений. Предложено авторское видение уровней координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции.

Ключевые слова: уровни, координация, органы исполнительной власти, европейская интеграция, евроатлантическая интеграция.

Summary

Korenkova V. S. To the problem of determining the levels of coordination of executive bodies in the spheres of European and Euro-Atlantic integration. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, argues that the levels of coordination of executive bodies in the field of European and Euro-Atlantic integration should be distinguished depending on the administrative and territorial level of these bodies, as well as, which place in the system of public authorities is occupied by participants in coordination relations. The author's vision of the levels of coordination of executive bodies' activities in the spheres of European and Euro-Atlantic integration is offered.

Key words: levels, coordination, executive bodies, European integration, Euro-Atlantic integration.

УДК 342.958

С. В. Коробенко

здобувач

кафедри цивільного, господарського і адміністративного права
та правоохоронної діяльності

Інституту права та суспільних відносин

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

**НАУКОВІ ПОГЛЯДИ ЩОДО СУТНОСТІ КАТЕГОРІЙ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС»,
«ЮРИСДИКЦІЯ», «АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ» ЯК ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ**

Постановка проблеми. Реалізація державної митної політики, забезпечення її ефективності та стимулюючого характеру щодо розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та захисту економічних інтересів держави є складовою стратегії розбудови інструментарію впливу на євроінтеграційні економічні перетворення в Україні. Як доктринальне підґрунтя такого інструментарію слід розглядати наукові напрацювання у царині формування теоретико-правової моделі належної митної діяльності, відповідної суспільно-політичним та економічним процесам, що відбуваються у нашій державі. Саме теоретичний доробок має бути покладений в основу формування ефективного законодавства у митній сфері та належної правозастосовної практики митних органів, інших учасників митної діяльності, що визначає важливість поглибленого аналізу масиву досліджень вчених, присвячених, зокрема, й питанням встановлення сутності і, звідси – визначення напрямів розвитку адміністративного процесуального законодавства. Проблема пошуку і систематизації досліджень, в яких на методологічному рівні опрацьовані різні моделі адміністративно-юрисдикційної діяльності, що здійснюється у процесуальній формі, актуальна, зважаючи на тенденції, які останнім часом спостерігаються у законотворенні. Йдеться про поспішність у проведенні окремих реформ та, відповідно, їх правового забезпечення, коли недостатньо враховуються чинні нормативні положення кореспондуючих нормативно-правових актів. За таких обставин ґрунтовне дослідження теоретичних витоків формування моделі адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів сприятиме встановленню першочергових проблем правового регулювання митних правовідносин, які потребують вирішення, пошуку шляхів і напрямків опрацювання належних і необхідних, за даних умов, пропозицій неконфліктного характеру щодо вдосконалення чинного адміністративно-процесуального законодавства у частині врегулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень у митній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опрацювання наукових робіт з адміністративного права і процесу дозволяє виділити окремі публікації, в яких піддано аналізу сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів (С.С. Шоптенко), зокрема, органів внутрішніх справ (С.М. Гусаров), поліції (О.І. Безпалова). Ґрунтовний науковий аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів здійснила ще у 2007 році А.Б. Калюта [1]. Базовою науковою роботою у царині обґрунтування сутності адміністративної діяльності митних органів можна із впевненістю вважати докторську дисертацію Д.В. Приймаценка [2]. Серед публікацій слід відзначити статтю О.М. Чернявської, в якій здійснено аналіз напрямів сучасних правничих досліджень у сфері провадження у справах про порушення митних правил [3]. Отже, генезис досліджень сутності і змісту адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів потребує додаткової уваги. Поряд із цим, логіка побудови відповідної теоретико-правової моделі обумовлює актуальність звернення до наукових публікацій, присвячених розкриттю сутності і змісту базових категорій: «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція».

Мета статті – здійснити узагальнення наукових поглядів щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів.

Викладення основного матеріалу. Пошук установлених наукових підходів дозволяє звернутись насамперед до Великої української юридичної енциклопедії, де у третьому томі під назвою: «Загальна теорія права» розкрито зміст категорій «юридичний процес», «юридична процедура» [4]. Вчені презентували відповідні теоретичні положення на підставі узагальнення існуючих наукових поглядів. І.М. Погрібний, розкриваючи зміст категорії «юридичний процес», звертається до напрацювань В. Горшенєва (1970-80-ті роки), пізніших робіт І. Бенедика, В. Крупіна, С. Олейникова,

О. Петришина, І. Шахова, власних робіт та інших вчених, відзначає колективну монографію «Теорія юридичного процесу». Принагідно слід вказати, що зазначений автор статті презентує наукове уявлення щодо процесуальної форми, змісту процесуальних відносин, процесуальної стадії, процесуального режиму та його принципів, наводить за функціональною (а не галузевою) ознакою 4 основні комплексні різновиди процесів та розкриває їх зміст [4, с. 915-920]. Перспективними для подальшого врахування при розкритті питання про сутність адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності митних органів є положення про значення процесуальної форми, за допомогою якої можливий розгляд будь-якої правової форми діяльності у єдності таких елементів: 1) процесуальних проваджень; 2) процесуальних стадій; 3) процесуального режиму [4, с. 916].

На відміну від юридичного процесу, основу розкриття змісту якого складає «комплексна система органічно пов'язаних процесуальних форм упорядкування діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованих на вирішення юридичної ситуації та досягнення конкретного матеріально-правового результату» [4, с. 915], юридична процедура розглядається як «цілісна система послідовних юридично значущих дій, регламентованих процедурними нормами ... з метою належної реалізації правових норм» (С.М. Олейников) [4, с. 884].

Порівнюючи зміст зазначених категорій, можна вказати, що жодна з них не виключає існування іншої, а юридичну процедуру можна розглядати як категорію, ширшу за змістом, порівняно із категорією юридичного процесу.

У наукових дослідженнях з адміністративного права широке, порівняно із категорією «адміністративний процесу», розуміння категорії «адміністративна процедура» відстоює О.І. Миколенко у монографії «Теорія адміністративного процедурного права» (2010 р.) [5]. В.І. Теремецький у своїй монографії «Податкові правовідносини в Україні» дотримуючись схожої позиції цілком справедливо тлумачить адміністративну процедуру як встановлений нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права порядок здійснення суб'єктами-носіями владних повноважень свого функціонального призначення, який проявляється у вчиненні ними логічно послідовних, юридично значущих дій, спрямованих на досягнення певної мети [6, с. 332].

Категорія «адміністративний процес» є системоутворюючою в адміністративному праві, що визначає активну увагу вчених-дослідників у напрямку формування підходу щодо сутності. Слід підкреслити, що у межах однієї публікації складно охопити наукові здобутки усіх вчених, які аналізували вказану проблему. Проте, доцільно

зупинитись на тих здобутках, які випробувані часом і довели свою наукову коректність, перспективність для подальшого розвитку.

Узагальнення наукових робіт з проблеми сутності адміністративного процесу дозволяє виділити роботи І.П. Голосніченка, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, В.І. Теремецького, М.М. Тищенко, В.С. Четверікова та інших вчених.

В монографії «Адміністративний процес» (2001р.) [7] М.М. Тищенко обґрунтовує основні положення, які згодом були розвинені і презентовані у подальших роботах. Так, М.М. Тищенко, відзначаючи динамічний характер адміністративного процесу, вказує про такі його важливі ознаки як здійснення тільки уповноваженими суб'єктами, нормативна впорядкованість, зв'язок із розглядом адміністративної справи щодо «встановлення певних фактичних даних та конкретних обставин», існування об'єктивної потреби встановлення фактів юридичними завдяки їх закріплення у процесуальних документах, зв'язок із виконавчо-розпорядчою діяльністю [8, с. 205-206]. Вчений відзначав існування адміністративно-процесуальних норм, які забезпечують реалізацію на практиці матеріальних норм адміністративного та інших галузей права. Сукупність адміністративно-процесуальних відносин, урегульованих процесуальними нормами адміністративного права і являють собою таке специфічне, відносно самостійне явище як адміністративний процес. М.М. Тищенко до структури адміністративного процесу відносив сукупність взаємопов'язаних адміністративних проваджень, що мають юрисдикційний і неюрисдикційний характер та вказував про цілеспрямований характер – розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ [9, с. 491-493]. Тож, спираючись на науковий підхід М.М. Тищенко, можна зазначити про доцільність виділення адміністративно-процесуальних норм і зв'язок із розглядом індивідуально-конкретних справ.

Сутність адміністративного процесу також розкривається з позицій процесуальної діяльності. Викликає зацікавленість та обставина, що адміністративно-процесуальна діяльність розглядається як управлінська, у межах якої виділяються такі правові види діяльності: нормотворчий, правозастосовний (за змістом тотожний неюрисдикційному) та юрисдикційний (І.В. Панова) [10, с. 36].

Т.О. Коломоєць у своїй статті, присвяченій ювілею Н.Г. Саліщевої, здійснює систематизацію наукових робіт з адміністративного процесу, в основу яких покладено концептуальні положення, обґрунтовані Н.Г. Саліщевою: як особливий вид виконавчо-розпорядчої діяльності примусового характеру (Л.В. Коваль, Ю.П. Битак, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк, С.Т. Гончарук та ін.); «юрисдикційна» концепція (докторські дисер-

тації Л.В. Ковалю, А.Т. Комзюка, М.М. Тищенка, напрацювання інших дослідників); проблеми адміністративного процесу в цілому (О.В. Кузьменко); побудова теорії адміністративної процедури та адміністративно-процедурного права (М.І. Миколенко, Р.А. Куйбіда, В.П. Тимошук та інші); провадження у справах про адміністративні правопорушення (В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лукьянець, Є.В. Додін); адміністративне судочинство (Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко); роль і значення адміністративного (судового) права (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, В.М. Бевзенко); адміністративне процесуальне право (Т.П. Мінка); адміністративно-деліктний процес (Р.В. Миронюк) [11, с. 74-76].

Визначення поняття адміністративно-юрисдикційне провадження в діяльності митних органів має бути здійснене із врахуванням існуючих наукових підходів щодо визначення сутності категорії «юрисдикція».

У доктринальному значенні презентоване універсальне розуміння юрисдикції (*jusdico*) – як встановлену законом (або іншим нормативно-правовим актом) сукупність повноважень відповідних державних органів, органів виконавчої влади та органів управління, які визначають правосуб'єктність (функції, компетенція, питання відання) щодо застосування ними владно-примусових повноважень при вирішенні питань (спорів, конфліктів, надання адміністративних послуг і тощо), а також при вирішенні спорів у судовому порядку з дотриманням процесуальних норм і адміністративних процедур (А.О. Селіванов) [12, с. 350]. Тож, за універсальним розумінням категорія «юрисдикція» позначає межі та обсяг правосуб'єктності у адміністративних процедурних та процесуальних правовідносинах.

Надумку С.С. Алексєєва, юрисдикцією слід вважати діяльність щодо розгляду юридичних справ і, як результат – прийняття рішень, що мають юридично обов'язковий характер. Під юридичною справою вчений розумів конкретні життєві випадки щодо яких застосовується закон [13, с. 116].

Широке розуміння змісту категорії «юрисдикція» надано юридичному енциклопедичному виданні. Запропоновано науковий погляд з позицій сукупності повноважень суб'єктів права щодо: 1) розгляду і вирішення правових спорів; 2) розгляду і вирішення справ про правопорушення; 3) встановлення фактів; 4) надання правових оцінок; 5) застосування санкцій [14, с. 981]. Таке праворозуміння категорії «юрисдикція» не обмежує коло суб'єктів органами виконавчої влади чи судами, а фактично визнає юрисдикцією діяльність щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, правових спорів, здійснення юридичної кваліфікації та правозастосовної діяльності щодо санкцій.

В.К. Колпаков зазначає про виділення у межах адміністративного процесу адміністративно-юрисдикційного процесу. Серед ознак цього процесу можна, спираючись на науковий підхід вченого, виділити: суб'єктну визначеність (уповноважені суб'єкти щодо здійснення державної виконавчої владної діяльності); спрямованість на розв'язання суперечок, а також застосування адміністративного примусу і примусу при розгляді і вирішення дисциплінарних справ [15, с. 127]. По суті, такий підхід дещо вужче, порівняно із універсальним, враховуючи обмеження за суб'єктним складом.

Звернення до наукових публікацій дозволяє виділити науковий підхід М.М. Тищенка щодо розуміння категорії «адміністративна юрисдикція», який широко використовувався у наукових дослідженнях як основа подальшого доробку. Порівняно з існуючими науковими напрацюваннями вчений виділяв правовідновлюючу функцію адміністративної юрисдикції, поряд із здійсненням правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, прийняття рішення щодо застосування правової санкції [9, с. 506].

Переліченими науковими роботами не вичерпано існуючий науковий доробок. Зокрема, можна відзначити роботи М. В. Завального, О. О. Петрухіна, О.П. Рябенко, О. В. Стукаленко, інших вчених. Зокрема, О.П. Рябенко пропонує відносити до адміністративної юрисдикції у сфері державної митної справи позовне провадження до адміністративного суду, провадження за скаргами громадян, провадження у справах про порушення митних правил, провадження у справах про корупцію в органах доходів і зборів, дисциплінарні провадження [16].

Висновок. Формування наукового погляду щодо сутності адміністративно-юрисдикційних проваджень в діяльності митних органів має виходити із усталених підходів щодо визначення категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція». Опрацювання наведених робіт дозволяє вказати, що активний науковий пошук у цьому напрямі ще триває і відносно усталеним можна назвати підхід щодо сутності категорії «адміністративний процес» та її співвідношення із категорією «адміністративна процедура». Вчені доводили ширший зміст останньої і такий підхід не суперечить визначенню співвідношення категорій «юридичний процес» та «юридична процедура». Розвиток наукової думки щодо сутності адміністративного процесу йде в напрямі розширення сприйняття його сутності, що виходить за межі юрисдикційної концепції, і відповідає доктринальному визначенню суспільної цінності адміністративного права головними рисами мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» функції, а такі нові

функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав) [17, с. 282].

Наукова цінність наведених теоретичних підходів щодо сутності «адміністративного процесу» та співвідношення із категорією «адміністративна процедура» полягає у тому, що вони можуть бути покладені в основу систематизації адміністративних процедур та оптимізації процесуальних стадій адміністративних проваджень – юрисдикційного або неюрисдикційного, які розглядаються як складові адміністративного процесу. Звідси – у процесуальній формі діяльності митних органів логічно виділяти адміністративні неюрисдикційні та адміністративно-юрисдикційні провадження. Також слід виокремлювати адміністративні процедури, які стосуються упорядкованої діяльності зазначених органів, а відповідна категорія ширша за змістом, порівняно із зазначеними провадженнями, і відображає необхідність забезпечення цілеспрямованого, послідовного характеру митних процедур.

Розглядаючи сутність категорій «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція», виділено універсальний доктринальний підхід щодо розуміння першої категорії та його поширення на визначення сутності адміністративної юрисдикції. Привертає увагу та обставина, що не зважаючи на розмаїття наукових поглядів щодо сутності адміністративної юрисдикції, можна відзначити єдність її розуміння з позицій діяльності, що здійснюється у процесуальній формі у межах реалізації повноважень владно-примусового характеру чи вирішення спору у сфері публічно-владної діяльності із дотриманням встановлених законодавством процедур, а також під час застосування адміністративно-процесуальних норм. Вказане означає виділення трьох складових, які покладені в основу визначення адміністративної юрисдикції: вирішення публічно-правового спору, реалізація владно-примусових повноважень, діяльність щодо відновлення порушеного права.

Література

1. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 18 с.
2. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 41 с.
3. Чернявська О.М. Провадження у справах про порушення митних правил: аналіз напрямів сучасних правничих досліджень. *Lex Portus*. 2018. № 3(11). С. 143-156.
4. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / ред. кол. : О.В. Петришин (голова) та ін. Х.: Право, 2017. 952 с.
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні: монографія. Харків: Діа плюс, 2012. 648 с.
7. Адміністративний процес: підруч. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
8. Адміністративне право: підруч. / під ред. Битяк Ю.П. та ін. Х.: Право, 2010. 624 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Т. 1. Загальна частина / редкол. В.Б. Авер'янов та ін. К.: Юридична думка, 2007. 592 с.
10. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: моногр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 336 с.
11. Коломеец Т.А. Юбилей заслуженного юриста Российской Федерации, кандидата юридических наук, профессора Надежды Георгиевны Салищевой. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 2. С. 71-81.
12. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2013. 864 с.
13. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник: за ред. Ю. С. Шемшученко. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
15. Курс адміністративного права України: підруч. / В.К. Колпаков та ін.; ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
16. Рябченко О.П. Юрисдикція як процесуальний інститут забезпечення законності у сфері державної митної справи: загальна характеристика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 4. С. 147-150. URL: http://lsei.org.ua/4_2016/41.pdf.
17. Соломаха А.Г. Сучасні тенденції розвитку науки адміністративного права. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*: зб. наук. пр. 2010. Вип. 50. С. 278-283.

Анотація

Коробенко С. В. Наукові погляди щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів. – Стаття.

Стаття присвячена узагальненню наукових поглядів щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів. Виділено найбільш усталені та наведено дискусійні наукові підходи щодо розкриття сутності зазначених категорій. Розглянуто співвідношення категорій «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» та підкреслено перспективний характер наукових напрацювань в цьому напрямі щодо упорядкування процесуальної діяльності митних органів та виділення відповідних адміністративних неюрисдикційних і адміністративно-юрисдикційних проваджень. Запропоновано виділяти три складові адміністративної юрисдикції: вирішення публічно-правового спору, реалізація владно-примусових повноважень, діяльність щодо відновлення порушеного права.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, митні органи, процесуальна діяльність митних органів, юрисдикція, адміністративна юрисдикція.

Аннотация

Коробенко С. В. Научные взгляды относительно сущности категорий «административный процесс», «юрисдикция», «административная юрисдикция» как основы определения административно-процессуальных производств в деятельности таможенных органов. – Статья.

Статья посвящена обобщению научных взглядов относительно сущности категорий «административный процесс», «юрисдикция», «административная юрисдикция» как основы определения административно-процессуальных производств в деятельности таможенных органов. Выделены наиболее устойчивые и приведены дискуссионные научные подходы к раскрытию сущности указанных категорий. Рассмотрено соотношение категорий «административный процесс» и «административная процедура» и подчеркнуто перспективный характер научных разработок в этом направлении по упорядочению процессуальной деятельности таможенных органов и выделения соответствующих административных. Неюрисдикционная и административно-юрисдикционных производств. Предложено выделять три составляющие административной юрисдикции: решение публично-правового спора, реализация властно-принудительных полномочий, деятельность по восстановлению нарушенного права.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, таможенные органы, процессуальная деятельность таможенных органов, юрисдикция, административная юрисдикция.

Summary

Korobenko S. V. Scientific views on the essence of categories of “administrative procedure”, “jurisdiction”, “administrative jurisdiction” as the basis for determining administrative and procedural proceedings in the activities of customs authorities. – Article.

The article is focused on the generalization of scientific views on the essence of the categories of “administrative procedure”, “jurisdiction”, “administrative jurisdiction” as the basis for determining administrative and procedural proceedings in the activities of customs authorities. The most established and debatable scientific approaches to revealing the essence of these categories have been highlighted. The correlation of the categories of “administrative proceedings” and “administrative procedure” has been studied. The author has emphasized the perspective character of scientific developments in this direction in regard to streamlining the procedural activity of customs authorities and allocation of the corresponding administrative non-jurisdictional, as well as administrative and jurisdictional proceedings. It has been offered to distinguish three components of administrative jurisdiction: resolution of public and legal dispute, implementation of authoritative and coercive powers, activities to restore the violated right.

Key words: administrative proceedings, administrative procedure, customs authorities, procedural activity of customs authorities, jurisdiction, administrative jurisdiction.

УДК 351.773

Л. В. Котенко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВИРОБНИЦТВА ТА ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ

Актуальність дослідження. У сучасних умовах кардинальних соціальних перетворень, ускладнення політичного, господарського та соціально-культурного життя країни адміністративно-правове регулювання посідає особливе місце в системі правової регламентації виробництва та обігу лікарських засобів в Україні. Усі аспекти цих видів діяльності чітко врегулюються нормами права. Серед них слід відзначити норми, що визначають не окремі деталі, а найбільш загальні і важливі їх аспекти, які в силу цього набувають значення, зокрема, принципи публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні.

Теоретична основа дослідження. Під час підготовки дослідження було використано праці вітчизняних учених-адміністративістів, таких як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, М.Ю. Віхляєв, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, Ю.В. Гаруст, З.С. Гладун, С.В. Діденко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.В. Коваленко, В.В. Ковальська, А.Т. Ковальчук, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.С. Лагода, Є.О. Легеза, М.В. Лошицький, П.С. Лютіков, А.А. Манжула, Р.В. Миронюк, С.О. Мосьондз, С.С. Овчарук, І.Г. Орловська, Д.В. Приймаченко, Л.М. Руснак, О.Ю. Синявська, Є.Ю. Соболев, Л.І. Сопільник, С.Г. Стеценко, В.М. Столбовий, Н.П. Тиндик, Н.С. Федорук, О.І. Харитоновна, К.І. Чижмарь, А.Г. Чубенко, Р.В. Шаповал, М.К. Якимчук, Х.П. Ярмачі та багато інших.

Питання діяльності органів публічного адміністрування досліджено у наукових працях О.Ю. Бобровської, І.А. Грицяка, В.Б. Дзюндзюк, Г.Б. Желеф, І.Б. Коліушка, К. Колесникова, Т.В. Кондратюк, В.В. Круглов, Н.М. Мельтюхова, М.І. Лахижа, М.А. Міненка, О.О. Світличного, Н.Г. Ревенко, Н.Ф. Філіпова, О.А. Шатилотайн.

Утім і досі в українській правовій науці відсутнє комплексне наукове дослідження, присвячене поняттю принципів публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Принципи є провідною категорією в організації та діяльності всіх державних і громадських органів та організацій, де втілюється зміст функціонування цих органів і організацій через розкриття сутності органу, його основи, закономірності життєдіяльності, тенденції та потреби.

У теорії принцип (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа): 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний); 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки) [1].

Словник іншомовних слів визначає принцип, як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті і поведінці [2].

Суперечки про визначення поняття принципів тривають досить довго, проте зрозуміло лише одне, що засадничі ідеї можуть вважатись основними принципами права лише тоді, коли вони відповідають певним вимогам.

Ю. Битяк юридичну природу принципів розкриває як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується та функціонує відповідно система та її зміст. На його погляд, за межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані [3, с. 29]. У свою чергу В. Колпаков вважає, що принципи – це позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [4, с. 18].

Вдало обґрунтовує поняття принципів О. Бандурка: «Принципи – це вихідні, основні правила, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами» [5, с. 48].

Як стверджує М. Козюбра, принципи права, як і право, мають недержавне походження. Держава

долучилася до їхнього формування лише на певних історичних етапах правового розвитку, коли суто емпіричний процес правотворення та усна форма передачі правової інформації виявилися неспроможними забезпечити надійне нормативно-правове регулювання в умовах ускладнення суспільних відносин та їх зростаючого динамізму. У зв'язку з цим виникла потреба в письмовому вираженні правових норм і принципів у формі державних нормативних актів, які не обмежуються фіксацією існуючих типізованих відносин (правовідносин) і судових рішень, а намагаються, з одного боку, регулювати їх наперед, випереджаючи динамізм суспільного життя, що призвело до підвищення рівня абстрактності, загальності нормативних формулювань, а з другого – надати нормам і принципам права більшої визначеності, яка б усувала елементи суб'єктивізму при їх застосуванні [6, с. 144-145].

Принципи права не можуть бути зведені до зовнішньо виражених знакових форм, що існують незалежно від суб'єкта – людини, як і саме право – до замкнутої, логічно несуперечливої системи норм, сформульованих у законах та інших державних нормативних актах. Онтологічна природа принципів права набагато складніша. Як слушно зазначено у «Висновках та рекомендаціях з загальнонаціональної правничої дискусії» щодо принципів права, її неможливо адекватно пояснити з юридико-позитивістських теоретичних позицій [7, с. 90].

Кожна галузь права у своєму підґрунті має відповідні принципи. В адміністративно-правовій науці принципи визначаються як вихідні основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [8, с. 32].

Професор В. Б. Авер'янов вважає, що принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права [9, с. 107].

Тому принципи адміністративного права можна визначити як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права та відображають закономірності його розвитку, напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Інакше кажучи, це поєднання норм, ідей та теорій, які покладені у основу існування адміністративного права. Думки адміністративістів зійшли-

ся на тому, що під принципами адміністративного права необхідно розуміти основоположні засади, на основі яких здійснюється відповідна управлінська діяльність щодо встановлення людьми правил поведінки, якими користуються різні суб'єкти управління, а також вони відображають об'єктивно існуючі зв'язки і залежності різних аспектів, елементів і сторін в таких відносинах.

Принципи державного управління – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, головним чином закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління [10, с. 48].

Н. Шура переконана, що головними принципами публічного адміністрування виступають: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різних справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки у межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних із бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень

на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [11, с. 260–263].

Професор В. Галуцько вважає, що основними групами принципів належного врядування є: – принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; – принцип відкритості і прозорості; – принцип доброчесності й етичної поведінки; – принцип ефективності, компетентності і спроможності; – принцип інноваційності та відкритості до змін; – принцип сталості та довгострокової орієнтованості; – принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності; – принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності. Для характеристики наведених вище основних груп принципів належного врядування можуть використовуватися додаткові принципи [12, с. 43].

На підставі окреслених ознак ми можемо говорити про принципи публічного адміністрування як формально визначену, узгоджену систему основоположних засад, ключових ідей, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей у системі публічного адміністрування з метою задоволення публічного інтересу на підставі ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Виходячи із специфіки сфери виробництва та обігу лікарських засобів, звернемося до нормативно-правових актів, в яких зафіксовані принципи державного управління.

Стаття 3 Конституції України визначила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [13].

Базовий Закон України «Про лікарські засоби», який регулює правовідносини, пов'язані зі створенням, реєстрацією, виробництвом, контролем якості та реалізацією лікарських засобів, визначає права та обов'язки підприємств, установ, організацій і громадян, а також повноваження у цій сфері органів виконавчої влади і посадових осіб [14], проте принципи не визначає.

Відповідно до статті 4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» основними принципами охорони здоров'я в Україні є: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України; дотримання прав і свобод людини і громадянина в сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими,

національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення; рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної і реабілітаційної допомоги та інших послуг в сфері охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; орієнтація на сучасні стандарти здоров'я, медичної та реабілітаційної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в сфері охорони здоров'я; попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний, медичний та реабілітаційний підхід до охорони здоров'я; багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з монополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції; децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [15].

Звісно, не всі вказані принципи можна віднести до сфери виробництва та обігу лікарських засобів, проте такі принципи як: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави; рівноправність громадян, демократизм; дотримання прав і свобод людини і громадянина; забезпечення державних гарантій, слід віднести до принципів управлінської діяльності.

На нашу думку найбільш важливими у сфері публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів є наступні принципи:

1) пріоритетність виробництва та обігу лікарських засобів в рамках сфери охорони здоров'я.

Публічне адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів є реалізація прав та законних інтересів громадян у забезпеченні доступними та якісними безпечними лікарськими засобами та імунологічними препаратами, а також державний захист таких прав та інтересів від протиправних порушень та посягань невизначеного кола осіб.

2) пріоритетність людиноцентристського підходу під час виробництва та обігу лікарських засобів.

Цей принцип виходить із статті 3 Конституції України, де визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [13].

В основу адміністративно-правової доктрини має бути покладена людиноцентристська ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері публічної адміністрації [16, с. 4–5].

Здійснення виробництва та обігу високоефективних та безпечних лікарських засобів має бути з метою забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті.

3) забезпечення необхідними лікарськими засобами соціально незахищених верств населення;

Соціальна функція держави проявляється, наприклад, наказом Міністерства охорони здоров'я України 05.02.2015 № 50 визначається організація роботи та діяльність комісії, створеної з метою прийняття рішення щодо необхідності у забезпеченні, продовженні або припиненні забезпечення громадян, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання, лікарськими засобами та відповідними харчовими продуктами для спеціального дієтичного споживання, що закупаються за рахунок коштів державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі гуманітарної допомоги, шляхом визначення необхідності в призначенні, відміні, перерозподілі зазначених категорії громадян відповідних лікарських засобів та харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання [17].

4) забезпечення наявності, доступності, безпечності та якості лікарських засобів та державного регулювання ціноутворення цін на лікарські засоби;

Зупинимося на окремих аспектах даного принципу, яким мало приділено уваги вченими. Відповідно до статті 3 Закону України «Про лікарські засоби» з метою реалізації права громадян України на охорону здоров'я держава забезпечує доступність найнеобхідніших лікарських засобів, захист громадян у разі заподіяння шкоди їх здоров'ю внаслідок застосування лікарських засобів за медичним призначенням, а також встановлює пільги і гарантії окремим групам населення та категоріям громадян щодо забезпечення їх лікарськими засобами в разі захворювання [14].

Регулювання цін на лікарські засоби в Україні здійснюється відповідно до норм Закону України «Про ціни і ціноутворення», який поширюється на відносини, що виникають у процесі формування, встановлення та застосування цін Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади, органами, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання, які провадять діяльність на території України, а також здійснення державного контролю (нагляду) та спостереження у сфері ціноутворення [18].

Неякісні лікарські засоби, включаючи ті, термін придатності яких закінчився, підлягають утилізації та знищенню [14].

5) забезпечення відкритості та прозорості управлінських процесів та процедур під час виробництва та обігу лікарських засобів;

Відсутність ясності регулюючих процедурах знижує довіру до регулюючих органів та збільшує регуляторні витрати для бізнесу [19, с. 42].

Виробництво лікарських засобів здійснюється за технологічним регламентом з дотриманням вимог фармакопейних статей та інших державних стандартів, технічних умов з урахуванням міжнародних норм щодо виробництва лікарських засобів. Здійснюється державний контроль за якістю лікарських засобів та умовами їх виробництва. Реалізація лікарських засобів здійснюється лише за наявності сертифіката якості, що видається виробником (для імпортованих лікарських засобів - імпортером (виробником або особою, що представляє виробника лікарських засобів на території України)). Крім того, зокрема, виробництво, імпорт та торгівля лікарськими засобами здійснюється на підставі ліцензії [14].

6) невідворотності настання юридичної відповідальності за правопорушення у сфері виробництва та обігу лікарських засобів.

Стаття 27 Закону України «Про лікарські засоби» визначає відповідальність за порушення законодавства про лікарські засоби. Так, відповідно до зазначеної статті, особи, винні в порушенні законодавства про лікарські засоби, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно з законодавством [14].

Так, статтею 167 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за випуск або реалізацію продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, сертифікатів відповідності, норм, правил і зразків (еталонів) щодо якості, комплектності та упаковки, у вигляді накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, громадян-власників підприємств чи уповноважених ними осіб від трьох до вісімдесяти восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Стаття 188-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів, щодо усунення порушень законодавства про лікарські засоби або створення перешкод для їх діяльності - тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [20].

Згідно із статтею 227 Кримінального кодексу України умисне введення в обіг (випуск на ринок України) небезпечної продукції, тобто такої продукції, що не відповідає вимогам щодо безпечності продукції, встановленим нормативно-правовими актами, якщо такі дії вчинені у великих розмірах, караються штрафом від трьох тисяч до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів грома-

дзя з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Під введенням в обіг (випуском на ринок України) небезпечної продукції, вчиненим у великих розмірах, слід вважати введення в обіг продукції, загальна вартість якої перевищує п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [21].

З огляду на сформоване, законодавче регламентування і виконання вказаних принципів є об'єктивно необхідним для публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні.

Висновки. Отже, наведений нами перелік принципів не є вичерпним та не претендує на їх однозначність. Однак проаналізовані принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про принципи публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні.

Література

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. енцикл.», 1998. ISBN 966-7492-00-1
2. Словник іншомовних слів за редакцією О. С. Мельничука, Київ, 1974. URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=27691>.
3. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дзяченко О.В., Зима О.Т., Зуй В.В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2005. С.544.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 256.
5. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: монографія. Х. : Вид. Ун-ту внутр. справ, 2004. С. 780.
6. М. Козюбра Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.
7. Погребняк С. Висновки та рекомендації з національної правничої дискусії. *Право України*. 2017. № 7. С. 90-93.
8. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
9. Авер'янов В.В. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. К, 2004. 584 с.
10. Бандурка О.М. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Загальна частина. Харків : Видавництво «Золота миля». 2011. С. 584.
11. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. Миколаївський національний університет імені В. О. Сухомлинського. 2016. С. 260-263.
12. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
16. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4-10.
17. Про затвердження Положення про комісію для визначення необхідності в призначенні, відміні, перерозподілі лікарських засобів та відповідних харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, що закуповуються за рахунок коштів державного бюджету, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі гуманітарної допомоги, громадянам, які страждають на рідкісні (орфанні) захворювання: наказ Міністерства охорони здоров'я України 05.02.2015 № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0420-15#Text>.
18. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012 р. № 507-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text>.
19. Пінчук Д. В. Механізм реалізації регуляторної політики у сфері торгівлі лікарськими засобами. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. Випуск 16. С. 40-44.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
21. Кримінальний Кодекс України: Кодекс, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

Анотація

Котенко Л. В. Принципи публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні. – Стаття.

В статті сформовано перелік принципів публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні. Проведено узагальнення наукових поглядів на категорії «принципи» та «принципи публічного адміністрування». Розглянуто теоретичні та прикладні засади публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні, а також проведено аналіз чинного законодавства у досліджуваній сфері. Визначено роль та значення державної влади у публічному адмініструванні. Особливу увагу приділено принципу невідворотності настання юридичної відповідальності за правопорушення у сфері виробництва та обігу лікарських засобів.

Ключові слова: виробництво лікарських засобів, лікарські засоби, обіг лікарських засобів, органи публічного адміністрування, охорона здоров'я, публічне адміністрування.

Аннотация

Котенко Л. В. Принципы публичного администрирования производства и обращения лекарственных средств в Украине. – Статья.

В статье сформирован перечень принципов публичного администрирования производства и обращения лекарственных средств в Украине. Проведено обобщение научных взглядов на категории «принципы» и «принципы публичного администрирования». Рассмотрены теоретические и прикладные основы публичного администрирования производства и обращения лекарственных средств в Украине, а также проведен анализ действующего законодательства в исследуемой сфере. Определена роль и значение государственной власти в публичном администрировании. Особое внимание

уделено принципу неотвратимости наступления юридической ответственности за правонарушения в сфере производства и обращения лекарственных средств.

Ключевые слова: производство лекарственных средств, лекарственные средства, оборот лекарственных средств, органы публичного администрирования, здравоохранение, общественное администрирование.

Summary

Kotenko L. V. Principles of public administration of production and circulation of medicines in Ukraine. – Article.

The article forms a list of principles of public administration of production and circulation of medicines in

Ukraine. The generalization of scientific views on the categories of «principles» and «principles of public administration» is carried out. Theoretical and applied principles of public administration of production and circulation of medicines in Ukraine are considered, and also the analysis of the current legislation in the researched sphere is carried out. The role and importance of state power in public administration are determined. Particular attention is paid to the principle of inevitability of legal liability for offenses in the field of production and circulation of medicines.

Key words: production of medicines, medicines, circulation of medicines, public administration bodies, health care, public administration.

УДК 342.9:347.961

А. В. Кудін
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК КЛАСИЧНИЙ МЕТОД ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ПАТЕНТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Сьогодні інтелектуальна власність та результати інтелектуальної діяльності все більше набувають пріоритетного значення в усьому світі. Світовий досвід показує, що інтелектуальна діяльність та інтелектуальна власність стають визначальною і вирішальною рушійною силою будь-якого розвитку. Передусім вони визначають стратегію і тактику соціально-економічного прогресу будь-якої країни, у тому числі й України [6, с. 3].

В основу українського адміністративно-правового законодавства у сфері захисту інтелектуальної власності покладено вимоги міжнародних конвенцій, їх принципів і основ ринкової економіки. Але, не дивлячись на це, проблемним залишається виконання державними органами охоронної та превентивної функції на етапі переходу до ринкових відносин. Через це зросла кількість правопорушень у сфері інтелектуальної власності, що стали причиною виникнення конфліктів між власниками майнових прав, творчими організаціями, суб'єктами шоу-бізнесу і навіть між державами [6, с. 3].

Протиправні діяння у сфері інтелектуальної власності, характеризується високим рівнем латентності, а використання нових технологій забезпечує правопорушникам одержання значних прибутків, які заподіюють матеріальної шкоди вітчизняним правовласникам, призводять до сповільнення темпів розвитку науки і культури, підриву інтелектуального потенціалу держави, зменшення надходжень до державного і місцевого бюджетів, ускладнення зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних відносин України з іншими державами [6, с. 3].

Таким чином, з метою протидії адміністративним правопорушень права інтелектуальної власності, необхідно системно сформулювати, проаналізувати та розкрити примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні.

Огляд останніх досліджень. Проблемні питання патентної діяльності крізь призму адміністративного права досліджували такі вчені, як: Г. Андрощук, В. Бурачок, Є. Валькова, М. Галянич, С. Головань, І. Запорожець, С. Золота, І. Каплун, О. Коротун, І. Кравченко, К. Куркова, А. Пишна, В. Понікаров, Г. Римарчук, О. Світличний, Д. Смерницький, О. Тандир, Є. Юркова та інші.

При цьому, комплексних досліджень патентування як об'єкту адміністративного забезпечення в Україні, на жаль, замало, що комплексно обґрунтовує актуальність обраної теми статті.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу норм законодавства, позицій вчених-адміністративістів та науковців інтелектуального права, статистичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності, визначити адміністративний примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні.

Виклад основних положень. Держава, охороняючи права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, уповноважує публічну адміністрацію застосовувати примус до тих із них, які не піддаються впливу переконання [2, с. 145].

Адміністративний примус, з позиції Т. Коломoeць, це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [3, с. 14].

Адміністративний примус О. Кульчицька розглядає як систему передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу на свідомість і поведінку людей з метою охорони прав суб'єктів права інтелектуальної власності на належні їм об'єкти права інтелектуальної власності шляхом попередження і припинення правопорушень, а також в накладанні судами (суддями) адміністративних стягнень на винних осіб [5, с. 175-179]. О. Ляшенко зроблено висновок, що адміністративний примус у сфері управління охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності на сьогодні являється найбільш доцільним, а головне – найбільш ефективним, принаймні в ідеальній моделі. Заходи адміністративного примусу, у сфері інтелектуальної власності, можуть використовуватися з потрійною метою: по-перше, для попередження, профілактики порушень прав на об'єкти

інтелектуальної власності; по-друге, для припинення реально існуючих порушень прав на об'єкти інтелектуальної власності; по-третє, для притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні протиправних дій [6, с. 9–14]. Адміністративний примус у діяльності органів внутрішніх справ у сфері захисту права інтелектуальної власності, як вважає О. Ляшенко, характеризується тим, що цей метод державного впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання і тільки після застосування переконання. Його особливістю стає те, що він застосовується вже до осіб, які вчинили дії, пов'язані з порушенням прав на об'єкти інтелектуальної власності [6, с. 9–14].

Таким чином, адміністративний примус як метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні – чітко встановлені нормами адміністративного законодавства заходи фізичного, матеріального або психологічного впливу до особи, що є суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення у сфері реалізації патентної діяльності з метою попередження подальших порушень порядку патентної діяльності, відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб, захисту прав об'єктів промислової власності.

Відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення [1, с. 145–146].

Першу групу утворюють адміністративно-запобіжні заходи, які мають профілактичний характер. Сутність профілактичного впливу адміністративно-запобіжних заходів, як слушно зазначають вчені-адміністративісти, полягає, по-перше, у тому щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб; по-друге, в усуненні причин, які сприяють учиненню правопорушень, і у створенні умов, які виключають протиправну поведінку [4, с. 198]. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Вони передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні. У низці випадків метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є не попередження вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень [1, с. 146].

У сфері охорони об'єктів інтелектуальної власності такими заходами є діяльність уповноважених державних органів та їх посадових осіб, які в межах своєї компетенції застосовують адміністративно-запобіжні заходи, порядок застосування яких регулюється значною кількістю законів та інших нормативних актів [5, с. 175–179]. До адміністративно-запобіжних заходів у сфері охорони об'єктів інтелектуальної власності відносяться: здійснення в установленому порядку експертизи; ліцензування діяльності; державну реєстрацію та ведення обліку; стан дотримання суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства; видачу документів для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів; організацію проведення перевірок суб'єктів господарювання на предмет дотримання законодавства; здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання всіх форм власності вимог законодавства; видачу суб'єктам господарювання обов'язкових для виконання розпорядження (приписів) щодо усунення порушень законодавства, виявлених під час проведення перевірок діяльності суб'єктів; внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень [5, с. 175–179].

Особливістю цих заходів є те, що вони застосовуються за умови відсутності протиправних діянь і з метою запобігання та виявлення таких. Розглянуте коло адміністративно-запобіжних заходів не є вичерпним, водночас вони відображають найпоширеніші заходи, які можуть вчинятися у сфері охорони об'єктів інтелектуальної власності. Одними із найчисленніших та найрізноманітніших з усіх адміністративно-примусових заходів є заходи адміністративного припинення [5, с. 175–179].

Загалом, адміністративно-запобіжні заходи є досить поширеними інструментами впливу суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні, що полягають у використанні профілактично-організаційних способів при запобіганні правопорушень щодо об'єктів інтелектуальної власності та порядку здійснення патентування. До найбільш вживаних адміністративно-запобіжних заходів належать: – облік та державна реєстрація патентів; – державна реєстрація патентних повірених; – експертизи об'єктів прав промислової власності; – контроль за патентною діяльністю тощо.

Заходи адміністративного припинення є неоднорідними і відрізняються один від одного за багатьма ознаками [5, с. 175–179]. Заходи адміністративного припинення мають за мету своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим – недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки

адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності. Залежно від різних критеріїв заходи адміністративного припинення в діяльності публічної адміністрації поділяються: залежно від мети застосування – на самостійні (оперативні) та допоміжні (забезпечувальні); за характером правоохоронного впливу – на особистісні, організаційні та майнові; за формою процесуального вираження – на усні, письмові та виражені в певних матеріально-технічних діях; за характером [1, с. 147–148].

Найбільш поширено у правовій доктрині прийнято поділяти їх на декілька груп – заходи загального і спеціального призначення [5, с. 175–179]. Особливостями заходів адміністративного припинення спеціального призначення є комплекс виняткових, екстраординарних засобів адміністративного впливу, які застосовуються, як правило, коли необхідно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей [5, с. 175–179]. До таких заходів адміністративного припинення загального призначення відносяться: припинення порушення або вчинення дій, що можуть призвести до порушення законодавства з питань інтелектуальної власності; тимчасове зупинення та заборону переміщення об'єктів інтелектуальної власності на митному кордоні (в тому числі контрафактної продукції); огляд та вилучення у суб'єктів господарювання на необхідний строк, але не більш як 30 днів, об'єктів інтелектуальної власності у разі, коли є обґрунтована підстава підозрювати особу у вчиненні порушення вимог законодавства із інтелектуальної власності; вилучення у разі потреби у суб'єктів господарювання на період до вирішення питання у судовому порядку носіїв, що містять об'єкти інтелектуальної власності, а також перевіряти порядок здійснення технологічних процесів, господарських операцій, пов'язаних з виробництвом, розповсюдженням, прокатом, зберіганням, використанням та переміщенням зазначених носіїв; вжиття в установленому законом порядку спеціальних заходів, у тому числі опечатування і/або вилучення вироблених, імпортованих чи підготовлених до експорту з порушенням вимог законодавства дисків і матриць, обладнання і сировини для їх виробництва, що не відповідають вимогам законодавства, зокрема не пристосовані для нанесення спеціального ідентифікаційного коду, на період до вирішення питання у судовому порядку; вилучення продукції, до складу якої входять об'єкти інтелектуальної власності та відповідні документи, а також складання протоколу або внесення відповідного запи-

су у протоколі про адміністративний проступок, а у разі закупівлі (у тому числі контрафактної продукції) – акті закупівлі; заборона та тимчасове обмеження діяльності суб'єктів господарювання у разі порушення ними законодавства із інтелектуальної власності; тимчасове призупинення дії або анулювання ліцензії суб'єктів господарювання [5, с. 175–179].

Наведене свідчить, що заходи адміністративного припинення засновані на примусовому припиненні діянь у сфері порушення об'єктів права інтелектуальної власності, які мають ознаки адміністративних правопорушень, а в окремих випадках – і злочинних діянь, спрямованих на забезпечення законності та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [5, с. 175–179].

Тобто, заходи адміністративного припинення за своєю юридичною природою є спеціально-встановленими адміністративним законодавством заходи зупинення адміністративних правопорушень як протиправних посягань на право промислової власності.

Адміністративні стягнення становлять третю складову адміністративного примусу. КУпАП надає органам публічної адміністрації численні повноваження щодо здійснення такої адміністративно-юрисдикційної діяльності: по-перше, складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 255); по-друге, розглядати справи в квазісудовому порядку за деякими з них (глава 17); по-третє, здійснювати адміністративне провадження щодо виконання адміністративних стягнень (розділ V) [1, с. 148–150].

У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи публічної адміністрації накладають на винних адміністративні стягнення, що є особливим видом адміністративного примусу. Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер [1, с. 148–150].

За вчинення адміністративних правопорушень КУпАП передбачає такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціаль-

ного права, наданого цьому громадянину (прав на керування транспортними засобами, на полювання); 6) громадські роботи; 7) виправні роботи; 8) адміністративний арешт [1, с. 148–150; 2].

Кодекс України про адміністративні правопорушення декілька статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у сфері патентування, серед яких статі 51-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності), 164-9 (незаконне розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних), 164-13 (порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва), 186-7 (порушення правил адміністративного нагляду – у частині недоставляння або порушення строку доставляння обов'язкового безоплатного примірника патентних документів) [2].

На наш погляд, адміністративні стягнення є невід'ємним адміністративним інструментом захисту та відновлення прав інтелектуальної власності, що полягають у застосуванні примусових заходів попереджувально-карально характеру до осіб, які протиправно посягнули на право інтелектуальної власності.

В цілому, аналізуючи адміністративний примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні слід вказати на застосування усіх груп адміністративного примусу, що спрямовані на протидію та припинення правопорушень, а також на захист та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері патентної діяльності.

Література

1. Галунько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний. Херсон: Грінв Д.С., 2015. 272 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
3. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. С. 16.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 256 с.
5. Кульчицька О. В. Класифікація заходів адміністративного примусу як механізм впливу на стан охорони об'єктів інтелектуальної власності. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182, ч. 3. С. 175-179.
6. Ляшенко О. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності ОБС в сфері захисту права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Міжнар. ун-т бізнесу та права. Херсон, 2011. 19 с.

Анотація

Кудін А. В. Адміністративний примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні. – Стаття.

В статті проаналізовано адміністративний примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні. Визначено, що адміністративний примус як метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні – це чітко встановлені нормами адміністративного законодавства заходи фізичного, матеріального або психологічного впливу до особи, що є суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення у сфері реалізації патентної діяльності з метою попередження подальших порушень порядку патентної діяльності, відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб, захисту прав об'єктів промислової власності.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, електронне врядування, інструменти, механізм, патент, патентна діяльність, принципи, публічна адміністрація, статус, суб'єкт.

Аннотация

Кудин А. В. Административное принуждение как классический метод деятельности субъектов публичной администрации в сфере патентной деятельности в Украине. – Статья.

В статье проанализировано административное принуждение как классический метод деятельности субъектов публичной администрации в сфере патентной деятельности в Украине. Определено, что административное принуждение как метод деятельности субъектов публичной администрации в сфере патентной деятельности в Украине – это четко установленные нормами административного законодательства меры физического, материального или психологического воздействия к лицу, является субъектом совершения административного правонарушения в сфере реализации патентной деятельности по целью предупреждения дальнейших нарушений порядка патентной деятельности, восстановление прав, свобод и законных интересов лиц, защиты прав объектов промышленной собственности.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, электронное управление, инструменты, механизм, патент, патентная деятельность, принципы, публичная администрация, статус, субъект.

Summary

Kudin A. V. Administrative coercion as a classic method of activity of subjects of public administration in the field of patent activity in Ukraine. – Article.

The article reveals administrative coercion as a classic method of activity of public administration entities in the field of patent activity in Ukraine. It is determined that administrative coercion as a method of public administration in the field of patent activity in Ukraine – is clearly established by administrative law measures of physical, material or psychological influence on a person who is the subject of an administrative offense in the field of patent activity with in order to prevent further violations of the order of patent activity, restoration of rights, freedoms and legitimate interests of persons, protection of the rights of industrial property.

Key words: administrative and legal support, e-government, tools, mechanism, patent, patent activity, principles, public administration, status, subject.

УДК 342.9

С. О. Лаврентьев

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Постановка проблеми статті. Наряду з політичною волею та національним законодавством загалом, а також нормами права у сфері протидії корупції та фактом членства України у відповідних міжнародних організаціях зокрема, утворено підґрунтя для застосування міжнародно-правових стандартів в Україні, користь яких для багатьох очевидна. У світі існування інституту відповідальності за корупцію стало загальним, внутрішнім або національним правовим стандартом. У кожній з розвинених країн суспільство для себе об'єктивно визначило, що неприйнятно, коли корупція лишається без наказаною або ж не зустрічає опору. По суті така правосвідомість є зрілою ознакою визнання у державі руйнівної проблеми корупції, що неодмінно супроводжує процес розбудови сучасного суспільства.

В українських умовах проєвропейського вектору розвитку, світової глобалізації та збереження кращих національних правових традицій є природним підняття питання про наявність у нормах національного законодавства міжнародно-правових стандартів відповідальності за корупцію. Авторитетні міжнародні організації рекомендують Україні звернути увагу на проблеми у врахуванні міжнародних стандартів відповідальності за корупцію, наприклад, у розмежуванні видів відповідальності. Але науковий диспут стосується переважно кримінальної відповідальності за корупцію. Коли говорять про стандарти відповідальності мова йде і адміністративну відповідальність за діяння чи бездіяльність, пов'язану з корупцією. Насамперед це пояснюється спільним історико-правовим розвитком згаданих феноменів та незначною розробкою останнього питання.

Стан дослідження. Питанню міжнародно-правових стандартів та відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією приділено увагу у працях К.В. Берднікової, С.О. Конєвої, О.В. Клок, Д.М. Стародуб, та інших. Загалом серед зарубіжних та українських вчених вироблено декілька груп неоднозначних і фрагментарних поглядів на поняття та класифікацію стандартів за діяння чи бездіяльність, пов'язані з корупцією, у якості опонентів виступають або противники глобалізаційних процесів або вчені, які частково визнають доцільність існування таких стандартів. Ще не уніфіковано термінологію та не

вироблено єдиного підходу. Дискусія специфічна тим, що в українському законодавстві визначення міжнародно-правових стандартів відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією відсутнє. До того ж, процеси, пов'язані з анахронізмом та інновацією призводять до зменшення раціональності застосування існуючих стандартів, виникає об'єктивна потреба їх перегляду.

Мета даної статті – охарактеризувати міжнародно-правові стандарти відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та дати їм визначення.

Виклад основного матеріалу. Для кращого розуміння суті словосполучення «міжнародно-правовий стандарт» звернімось до етимології, академічних тлумачних та юридичних джерел. А потім проаналізуємо зміст документів прийнятих міжнародними організаціями.

Стандарт є запозиченням з англійської мови – прапор, штандарт; стандарт, норма, зразок, міра, що виводиться з французької «прапор» та походить від латинської зі значенням «розтягати, протягувати, поширювати, натягати» [1, с. 395]. Відповідно до тлумачного словника «стандарт» має декілька значень: прийнятий тип виробів, що відповідає певним вимогам своєю якістю, хімічним складом, фізичними властивостями, розміром, вагою і т. ін.; //Загальноприйнятий взірць у мові.//; Єдина типова форма організації, проведення, здійснення чого-небудь. перен. Щось позбавлене індивідуальних особливостей, своєрідності, оригінальності; шаблон, трафарет [2, с. 644].

«Стандарти міжнародні» мають декілька значень: міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва; документи Міжнародної організації з питань стандартизації (ІСО), які встановлюють норми і вимоги у сфері готової продукції масового виробництва, напівфабрикатів і сировини [3].

Враховуючи, що енциклопедичні джерела не містять розуміння суті словосполучення «міжнародно-правовий стандарт» звернімось до міжнародних документів, у т.ч. до тих, які містять міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила відповідальності.

Перед подальшим розглядом варто зазначити, що віднесення будь-якого з нижчезазначених документів до категорії міжнародно-правових стандартів в адміністративній відповідальності за діяння чи бездіяльність, пов'язані з корупцією, є умовним адже був особливий історико-правовий розвиток, який спочатку формувався переважно щодо кримінальної відповідальності, та ґрунтувався на ідеях комплексу різних заходів. Стандарти стали продуктом багаторічної роботи, які в різних країнах та Україні можна проілюструвати по-різному. Таким прикладом є стандарти протидії проявам корупції в політиці або діянь, пов'язаних з нею чи суміжних протиправних діянь.

Одним із перших міжнародних документів, де закликано уряди країн добровільно та на свій розсуд вжити достатніх заходів щодо подолання проблеми корупції на національному рівні є резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1975 № 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка допускається транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до неї сторонами» [4]. У ній було сформульовано єдині підходи до законодавчих заходів, у т.ч. щодо запобігання та протидії корупції.

Наступним документом такого рівня стали «Практичні заходи боротьби з корупцією», ухвалені 1990 року у Гавані на XIII конгресі ООН, де серед основних завдань подолання корупції уряди мали на ряду із заходами кримінально-правового характеру розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції [5].

Зазначимо, що напередодні вказаної зустрічі або 1989 року в Гаазі відбувся міжрегіональний семінар з проблем корупції у органах державної влади. За його результатами, окрім суворої кримінально-правової політики вироблено відношення до питання превенції корупції. Зокрема, сформовано перелік превентивних заходів [6], характер яких нагадує сучасні норми права щодо порядку декларування доходів, за порушення якого встановлено адміністративну відповідальність.

З огляду на те, що Україна є однією з країн-засновниць ООН та її членом, статтю 1 КУпАП, за якою одним із завдань даного кодексу є запобігання правопорушенням та виховання громадян у дусі відповідальності перед суспільством, та зміст глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», можемо стверджувати про історичну важливість названих міжнародно-правових документів для теорії адміністративного права. Втім ряд згаданих документів не є за всіма ознаками міжнародно-правовими та не стали детермінантом змін тогочасного радянського законодавства. У період з 1975 по 1990 роки – це весь перелік положень стандартів у міжнародних документах.

1996 року Генеральною Асамблеєю ООН прийнято Міжнародний кодекс поведінки державних по-

садових осіб, який віднесено до одних з перших та відомих світових антикорупційних стандартів [7].

У подальшому приймалося ряд інших менш масштабних документів, зміст яких для нас є цікавим через окремі їх положення. В розробці або в реалізації деяких з них приймала участь наша країна. Наприклад, для ряду країн пропонувалося сформулювати бачення корупції, яке підпадало під ознаки злочинів, наряду з попередженням корупції. Так, 1997 року спільним проектом Комісії Європейського товариства і Ради Європи Корупція і організована злочинність у країнах, які знаходяться у періоді перебудови (Октопус), науковими експертами запропоновано, поміж іншого, поліпшити визначення корупції, удосконалити усвідомлення суспільством її небезпеки, зменшити її вплив на суспільство, а також попереджувати корупцію тощо.

У двадцяти принципах боротьби з корупцією, прийнятих резолюцією 97 (24) Комітету міністрів Ради Європи від 06.11.1997, зазначено, що національна влада може застосувати принципи у внутрішньому законодавстві та практиці. У загальному сенсі ці принципи стосувались кримінально-правових питань, але декілька з них з урахуванням спільного завдання Кримінального кодексу України та КУпАП щодо попередження правопорушень, можемо вказати, як такі, що мають відношення до адміністративного права, але не до адміністративного законодавства адже Україна не є членом Ради Європи. Наприклад, принцип № 1 щодо вжиття ефективних заходів для попередження корупції та формування суспільної думки та етичної поведінки у цьому зв'язку або принцип № 10 – гарантування того, що правила правового статусу посадових осіб передбачають дисциплінарні заходи [8].

У 1999 році Модельним законом СНД про боротьбу з корупцією [9] визначено перелік правопорушень, які утворюють умови для корупції, та можливість введення відповідальності за них державних посадових осіб або прирівняних до них осіб, більшість яких на сьогодні є адміністративними правопорушеннями за українським законодавством. За змістом цієї статті здійснення державними посадовими особами чи особами, прирівняними до них, будь-якого із 14 правопорушень, якщо воно не містить ознак кримінально караного діяння, тягне пониження в посаді, звільнення або інше звільнення з посади або накладення в установленому законом порядку дисциплінарного стягнення. Відтак, можемо говорити про спроби застосування даного принципу у праві при розмежування складів правопорушення та підходу до видів відповідальності. Крім того, у статті 14 цього документу пропонувалась відповідальність керівників державних органів за неприйняття заходів по боротьбі з корупцією, що у загальному сенсі подібно змісту ст. 172-9 КУпАП «Невжиття заходів з протидії корупції». В статті 15 згаданого закону передба-

чалась за певних умов адміністративна або дисциплінарна відповідальність за повідомлення завідомо неправдивої інформації про факт корупційного правопорушення.

Рекомендацією від 08.04.2003 № Res (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичної партії і виборчих кампаній» пропонувалось встановити єдиний підхід до понять та ставлення до зовнішніх джерел фінансування політичних партій, джерела фінансування кандидатів на виборах і обраних представників, витрат на виборчу кампанію, прозорості, нагляду та, зокрема, санкцій [10].

Особливе значення серед норм міжнародних документів Європейського Союзу має стаття 6 Рамочного рішення Ради № 2003/568 ПВД від 22.07.2003 «Про боротьбу з корупцією у приватному секторі». Примітним стало те, що у даній нормі з приводу санкцій відносно юридичних осіб, окрім використання заходів попереджувального ефекту, зазначено підходи до застосування адміністративного стягнення. Зокрема, кожна держава-член вживає необхідних заходів для того, щоб до юридичної особи, визнаної відповідальним в значенні параграфу 1 статті 5 згаданого рішення, застосовувалися ефективні, пропорційні та володіють попереджувальним ефектом санкції, які включають кримінальні або адміністративні штрафи [11].

Ще одним ключовим міжнародним нормативно-правовим актом, де сформульовані стандарти ООН, є Конвенція ООН від 31.10.2003 «Проти корупції» [12]. Даним документом закликано вжити заходи згідно з основоположними принципами внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, посилення стандартів бухгалтерського обліку та аудиту в приватному секторі та, у належних випадках, установлення ефективних, відповідних і таких, що стримують, цивільно-правових, адміністративних або кримінальних санкцій за невжиття таких заходів. Тобто у такий спосіб декларується нульова терпимість щодо корупційних проявів. Крім того, більш детально регламентовано загальний підхід до відповідальності юридичних осіб, через що ст. 26 передбачено настання трьох видів відповідальності (кримінальної, цивільно-правової та адміністративної), коли наряду з притягненням юридичних осіб до відповідальності до винних фізичних осіб застосовується ще й кримінальна відповідальність. Також йде мова у цій же статті про вжиття кримінальних або некримінальних санкцій, у т.ч. грошових, на основі ефективності, домірності та стримувального впливу. До того ж, уперше питання міжнародного співробітництва щодо адміністративної відповідальності було визначено на такому високому рівні. Завдяки нормі статті 43 даної конвенції стало за можливе прямо розглядати можли-

вість надання Україною сприяння в розслідуванні та провадженні з адміністративних питань, пов'язаних з корупцією. Нажаль у конвенції не деталізовано значення такого сприяння, яке може зводиться до прийнятих міжнародних практик.

Однією з таких практик виступає конфіскація активів. З усіх розглянутих нами документів положення статті 43 та 54 даної конвенції говорять про можливість виконання постанов про конфіскацію активів поза межами кримінального провадження, а також управління таким майном, що регламентоване нормами адміністративного права. Де-юре обопільно держави-учасниці зобов'язались приймати заходів для визнання та виконання постанов суду про конфіскацію.

Подібно розглянутому нами модельному закону СНД у положеннях «Соглашения о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией» від 25.04.2007 з посиланням на актуальні потреби сьогодення, у т.ч. потребу попередження корупції, розмежовано розуміння підстав настання адміністративної відповідальності. Так, у статті 2 даної угоди вказано, що під корупційним правопорушенням, яке не тягне кримінальної відповідальності, розуміється порушення існуючого порядку несення служби та виконання своїх професійних обов'язків, допущене особами, які національним законодавством держав Сторін віднесені до категорії посадових осіб або прирівняних до них, якщо таке порушення містить ознаки корупції, а так само невиконання ними заборон, правил, встановлених національними нормативними правовими актами [13].

Варто вказати, що в міжнародній практиці, а точніше на міждержавному рівні, є випадки, коли деталізовано шляхи порозуміння та співробітництва. У якості прикладу можемо навести зміст статті 1 Меморандуму про порозуміння і співпрацю між НАЗК та Національним антикорупційним органом Республіки Італія від 14.02.2017 [14], де зазначено шляхи взаємних консультацій та обміну інформацією і досвідом в галузях запобігання корупції та сприяння доброчесності за таким напрямком співробітництва, як виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів або запобігання та виявлення корупції.

На завершення звернемо особливу увагу не те, що по відношенню до розглянутих нами положень специфічного характеру загальне значення для матеріальних та процесуальних питань адміністративної відповідальності має Конвенція про захист прав людини від 04.11.1950, яка 17.07.1997 ратифікована Україною [15]. Захищені нею права на справедливий суд, на інформацію тощо визнано положеннями, які застосовуються в судовій практиці при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

З урахуванням викладеного, вважаємо, що на міжнародному рівні стандарти регулюють специфічну сферу співробітництва, яким характерні такі риси, як: особливий історико-правовий розвиток, пов'язаний із захистом прав людини, публічним визнанням проявів корупції та посиленням тиску на корупцію наряду з кримінально-правовими засобами; визначення місця адміністративної відповідальності серед попереджувальних заходів або механізмів або заходів запобігання та протидії; формування підходів до визначення правопорушення, санкцій, суб'єкта відповідальності та шляхів співробітництва; розмежування видів відповідальності, криміналізація та декриміналізація діянь та бездіяльності; закріплення правил поведінки правових норм для суб'єктів міжнародного права, намагання зведення норм до принципів; консенсус чи визнання двома або більше країнами, допустимість культурної ідентичності у визнанні сутності проявів корупції та різних місцевих традицій терпимості до них; фундаментальність та раціональність, загальність та багаторазовість, прийнятність та об'єктивність тощо.

Висновки. Міжнародно-правові стандарти відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – це консесуально та документально закріплені державами загальновизнані правила поведінки суб'єктів міжнародного права з метою досягнення оптимальної впорядкованості попередження впливу корупції та подолання її наслідків, які стосуються недотримання фізичними або юридичними особами встановленого порядку суспільних відносин.

Література

1. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 5: Р–Т / Ред. кол. : О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, Г. П. Півторак, В. Г. Складенко, О. Б. Ткаченко; Укладачі: Р. В. Болдирев, В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, О. С. Мельничук, В. Г. Складенко, І. А. Стоянов, А. М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.
2. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. Стор. 644.
3. Савчук К.О. Стандарти міжнародні. Юридична енциклопедія: у 6-и т. Т. 5. / Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: Укр. Енцикл., 2003. 615 с.
4. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1975 № 3514 (XXX) «Заходи проти корупції, яка допускається транснаціональними та іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до неї сторонами». URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/3514%28XXX%29>. Назва з екрана.
5. Практичні заходи боротьби з корупцією, ухвалені Резолюцією ООН від 07.09.1990 з попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785/print. Назва з екрана.
6. Міжрегіональний семінар з проблем корупції у органах державної влади «Політика протидії корупції» (Гаага, 1989 рік). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_142. – Назва з екрана.
7. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, уведений в дію резолюцією № 51/59 Генеральної асамблеї ООН від 12.12.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788. Назва з екрана.
8. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845. Назва з екрана.
9. Модельный закон о борьбе с коррупцией, принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ Постановлением от 3 апреля 1999 года № 13-4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_998. Назва з екрана.
10. Рекомендація від 08.04.2003 № Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичної партії і виборчих кампаній». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_867. Назва з екрана.
11. Рамочне рішення Ради ЄС № 2003/568 ПВД від 22.07.2003 «Про боротьбу з корупцією у приватному секторі». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_945. Назва з екрана.
12. Конвенція ООН від 31.10.2003 «Проти корупції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16. Назва з екрана.
13. Соглашение от 25.04.2007 «О сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с коррупцией». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_c75. – Назва з екрана.
14. Меморандум про розуміння і співпрацю між НАЗК та Національним антикорупційним органом Республіки Італія від 14.02.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380_001-17. Назва з екрана.
15. Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed19900101. Назва з екрана.

Анотація

Лаврентьев Е. О. Міжнародно-правові стандарти та відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. – Стаття.

У статті висвітлено характеристику міжнародно-правових стандартів відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Зроблено спробу дати визначення такому різновиду стандартів. Для реалізації цієї спроби розвідник проаналізував тлумачні та енциклопедичні джерела, чинне законодавство та звернувся до міжнародно-правових актів у сфері протидії корупції. Автор при розгляді досліджуваного питання виходив із положень зазначених документів. Дослідник схильний вважати, що існування такого виду стандартів аргументовано характерними рисами, серед яких: специфічна сфера співробітництва; особливий історико-правовий розвиток, пов'язаний із захистом прав людини, публічним визнанням проявів корупції та посиленням тиску на корупцію наряду з кримінально-правовими засобами; формування підходів до визначення правопорушення, санкцій, суб'єкта відповідальності та шляхів співробітництва тощо.

Ключові слова: стандарт, основа, положення, міжнародно-правовий, правопорушення, корупція, адміністративна відповідальність, вид.

Аннотация

Лаврентьев Е. А. Международно-правовые стандарты и ответственность за административные правонарушения, связанные с коррупцией. – Статья.

В статье освещены вопросы характеристик международно-правовых стандартов ответственности за административные правонарушения, связанные с коррупцией. Сделана попытка дать определение такой разновидности стандартов. Для ее реализации исследователь проанализировал толковые и энциклопедические источники, действующее законодательство и обратился к международно-правовым актам в сфере противодействия коррупции. Автор при рассмотрении

изучаемого вопроса выходил из положений указанных документов. Исследователь склонен считать, что существование такого вида стандартов аргументировано характерными чертами, среди которых: специфическая сфера сотрудничества; особый путь историко-правового развития, связанный с защитой прав человека, публичным признанием проявлений коррупции и усилением давления на коррупцию наряду с уголовно-правовыми средствами; формирование подходов к определению правонарушения, санкций, субъекта ответственности и путей сотрудничества и т.п.

Ключевые слова: стандарт, основа, положение, международно-правовой, правонарушения, коррупция, административная ответственность, вид.

Summary

Lavrentiev Ye. O. International legal standards and liability for administrative offenses related to corruption. – Article.

The article highlights the characteristics of international legal standards of responsibility for administrative offenses related to corruption. An attempt is made to define such a variety of standards. For its implementation, the researcher analyzed sensible and encyclopedic sources, current legislation and turned to international legal acts in the field of anti-corruption. The author, when considering the issue under study, exited the provisions of these documents. The researcher is inclined to believe that the existence of this type of standards is justified by characteristic features, among which: a specific area of cooperation; a special path of historical and legal development related to the protection of human rights, public recognition of manifestations of corruption and increased pressure on corruption along with criminal legal means; the formation of approaches to determining the offense, sanctions, the subject of responsibility and ways of cooperation, etc.

Key words: standard, basis, provision, international legal, offenses, corruption, administrative responsibility, type.

УДК 343.97

*Н. В. Лаговська**здобувач**ПВНЗ «Університет сучасних знань»*

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК НАПРЯМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Постановка проблеми. Динаміка відносин в інформаційній сфері постійно випереджає розвиток суспільної правосвідомості, встановлені норми суспільних відносин, ускладнює створення стабільної правової регламентації. Недосконалість нормативно-правової бази дозволяє окремим суб'єктам реалізовувати свої протиправні наміри як щодо життєво важливих інтересів інших суб'єктів, так і об'єктів національної безпеки.

Питання покращення інформаційного забезпечення як напрямку запобігання злочинності у сфері надання адміністративних послуг є вкрай важливими для української держави на сучасному етапі, що, насамперед, обумовлено необхідністю протистояти протиправним посяганням на інформаційний простір України, збереження інформаційних ресурсів, захисту населення від негативного інформаційного впливу тощо. Окрім цього, стратегічно визнаним пріоритетом зовнішньої політики України є європейська інтеграція, що вимагає удосконалення нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки України, яке б відповідало не лише міжнародним стандартам, а передусім українським національним інтересам в інформаційній сфері [6].

Мета статті – дослідити можливості удосконалення правового регулювання та системи інформаційного забезпечення як напрямку запобігання злочинності у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Питання удосконалення системи інформаційного забезпечення як напрямку запобігання злочинності у сфері надання адміністративних послуг заслуговує на окрему увагу.

Висвітлюючи це питання, насамперед необхідно зазначити, що вітчизняна практика надання адміністративних послуг зробила великий крок уперед. Наприклад, ще у 2009 р. опитування споживачів адміністративних послуг переконливо демонструвало незадоволеність громадян та підприємців України відсутністю з боку адміністративних органів і їх осіб чітких пояснень щодо того, які саме документи потрібні для вирішення справи, через що вони були змушені відвідувати орган влади по декілька разів. За даними «Аналітичного звіту щодо корупційних ризиків», на це найчастіше нарікали підприємці з числа тих, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними (57,6%), а також 48,7% населення, які зверталися за послугами і залишилися незадоволеними [1].

Сьогодні споживач, що має доступ до мережі Інтернет, може відвідати, наприклад, сторінку Порталу державних послуг [4], на якій міститься інформація щодо потрібних для отримання конкретної послуги документів і логічної послідовності необхідних дій. Однак вважати сьогоднішню ситуацію оптимальною, на жаль, ще зарано.

Безумовно, загальнодоступність та відкритість інформації про адміністративну послугу позбавляє багатьох потенційних споживачів адміністративних послуг потреби звертатися за особистою консультацією до посадової особи органу публічної адміністрації. Крім отримання інформації електронним шляхом, Інтернет гіпотетично дозволяє в такий самий спосіб безпосередньо звертатися за адміністративними послугами (а в перспективі – і отримати багато які з них). Проте якщо проблема відсутності або поганої доступності інформації про надання адміністративної послуги за допомогою всесвітньої мережі майже знята, то електронне отримання зазначеної послуги все ще залишається для українських фізичних і юридичних осіб нереалізованою мрією. Так, на сторінках Порталу можемо знайти багато пропонуванних послуг, але спроба замовити яку-небудь з них завершується ввічливим зверненням «На жаль, ця послуга є недоступною для Вашого регіону».

Щодо безпосереднього надання інформації про порядок отримання послуги й необхідні для цього документи, то й тут не все можна вважати функціонально оптимальним. По-перше, як зазначає М. Б. Острах, на практиці обсяг інформації, яку можна отримати в приміщенні адміністративного органу і на офіційній веб-сторінці, суттєво відрізняється від належного і залежить насамперед від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу [3, с. 162]. По-друге, Інтернет-споживачами є не всі громадяни України. Сьогодні серед показників соціального становища населення фахівці виділяють так зване «цифрове розшарування» – поділ на тих, хто має доступ до Інтернету, та тих, у кого такий доступ відсутній; згідно з даними Київського міжнародного інституту соціології у 2016 році доля споживачів Інтернету серед мешканців нашої країни досягла 62% [5].

Це, звичайно, немало, але слід мати на увазі, що 38% населення теоретично не можуть отримати не-

обхідну інформацію щодо адміністративних послуг за допомогою Порталу або веб-сторінок регіональних ЦНАПів.

Інформаційне охоплення цієї частини населення має відбуватися передусім за допомогою розміщення відомостей у приміщеннях адміністративного органу, призначених для особистого прийому, на інформаційних стендах, де для загального огляду має вивішуватися інформація щодо процедури надання адміністративної послуги, структурного підрозділу, до якого необхідно звернутися, переліку необхідних документів, прийомних днів та годин прийому, строків розгляду звернення, розміру та порядку сплати збору (плати), інформації про законодавство, яке регулює порядок надання тієї чи іншої адміністративної послуги, а також контактний номер телефону, за яким споживач адміністративної послуги може уточнити необхідну для нього інформацію, зразки заповнених документів тощо. Доцільно встановлювати у приміщенні органів публічної адміністрації, які надають адміністративні послуги, спеціальні термінали, за допомогою яких відвідувачі адміністративних органів зможуть отримати ту ж інформацію, яка буде міститися на вебсторінці даного органу. Безумовно, інформація повинна надаватися безоплатно та бути загальнодоступною. Крім того, відомості про процедуру надання адміністративної послуги можуть також поширюватися через видання буклетів (брошур) та їх безоплатне розповсюдження у приміщенні адміністративного органу або відправлення за допомогою поштового зв'язку (за запитом особи). Таким чином, жодна особа не буде обмежена у своєму праві отримати повну та достовірну інформацію, у тому числі з використанням новітніх технологій.

Крім того, для модернізації інформаційної роботи навколо надання адміністративних органів створювались консультаційні кабінети, довідкові служби, в тому числі служби телефонної довідки. Проте практика свідчить, що ефективність цих нововведень не є дуже високою: за словами М.Б. Остраха, навіть телефонні довідки в публічній адміністрації є рідкістю, а консультаційні кабінети функціонують лише в окремих органах, які мають справу з питаннями підприємництва [3, с. 162]. Зробила свій внесок і традиційна для органів влади ситуація стабільного телефонного сигналу «зайнято» або відсутності відповіді, що додатково доводить невелику користь телефонного зв'язку у справі інформування населення, зацікавленого в отриманні адміністративних послуг.

Усе вищезазначене свідчить, що одним із перспективних напрямів запобігання злочинності у сфері адміністративних послуг є інформаційно-довідкове сповіщення та провадження консультацій в онлайн режимі. Для цього необхідно забезпечи-

ти посадових осіб органів публічної адміністрації належними інформаційно-комунікаційними технологіями. З метою забезпечення споживачів адміністративних послуг відомостями про процедуру отримання адміністративної послуги необхідно створювати та забезпечувати, оновлювати й підтримувати функціонування вебсторінок, інших електронних ресурсів адміністративних органів.

Стосовно можливості сьогодні в Україні отримати адміністративні послуги в електронному вигляді можемо зазначити таке. Згідно зі ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги» споживач такої послуги може ініціювати її надання, подавши заяву в усній, письмовій або електронній формі. Однак практика демонструє, що здебільшого споживачі вимушені особисто звертатися за адміністративною послугою, тоді як за висновками науковців «одним з найбільших корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг є можливість (а часто – вимушеність) особистого спілкування (контакту) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою адміністративного органу, яка надає адміністративну послугу (вирішує справу по суті або готує проект рішення)» [3, с. 158].

Існування корупційних налагоджених механізмів у вітчизняній системі адміністративного управління, що склалася традиційно, робить проблему налагодження електронного надання адміністративних послуг такою, що виходить за межі суто технічно-інформаційних. Оптимізація публічного управління шляхом переходу до електронного уряду пов'язана з необхідністю адаптації старих умов і звичних патернів відносин між суб'єктами влади і суб'єктами звернень до нових умов, інакше кажучи, із соціально-інституціональною адаптацією. Такий перехід являє собою тривалий процес, ускладнений конфліктами і навіть боротьбою, яка виявляє себе як у правовому, так і в політичному полі.

Висновки. Таким чином, використання сучасних інформаційних технологій виступає як дієвий спосіб уникнути відповідних кримінальних правопорушень. Але при цьому не слід обходити увагою ще один рівень інформаційного напрямку забезпечення процедури надання адміністративних послуг [2, с. 43-48]. Налагодженням механізму надання електронних послуг справа не завершується; супроводжувати його функціонування мають багатоглибинні механізми безпеки інформаційного простору, щоб убезпечити споживачів послуг від можливого втручання інших осіб, які за посередництвом кібератак можуть отримати доступ до особистих даних. Тому удосконалення цього аспекту надання адміністративних послуг має відбуватися на умовах міждисциплінарного пошуку та постійної співпраці адміністративістів і фахівців з ІТ-технологій.

Література

1. Аналітичний звіт щодо корупційних ризиків у сферах надання адміністративних послуг та контролю-наглядової діяльності публічної адміністрації в Україні / Відділ проблем економічної злочинності, Директор з питань співробітництва Генерального директора прав людини і правових питань, квітень 2009. URL: www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=198893.

2. Коліуш О. Л. Удосконалення правового регулювання та системи інформаційного забезпечення як напрям запобігання корупції під час надання адміністративних послуг. *Адміністративне та митне право*. №2019. № 3(24). С. 43-48.

3. Острах М. Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Міжн. університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 236 с.

4. Портал державних послуг. URL: <https://igov.org.ua/1>.

5. Проникнення Інтернету в Україні. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=pub>.

6. Солодка О. М. Пріоритети удосконалення інформаційної безпеки України. *Інформація і право*. 2015. №3(15). С. 36-42. URL: <http://ippi.org.ua/sites/default/files/solodka.pdf>.

Анотація

Лаговська Н. В. Удосконалення інформаційного забезпечення як напрям запобігання злочинності у сфері адміністративних послуг. – Стаття.

У статті розглянуто питання покращення інформаційного забезпечення як напряму запобігання злочинності у сфері надання адміністративних послуг в Україні. Розглянуто нормативно-правове підґрунтя з даного питання. Зроблено висновок про те, що одним із перспективних напрямів запобігання злочинності у сфері адміністративних послуг є інформаційно-

відкове сповіщення та провадження консультацій в онлайн режимі.

Ключові слова: злочинність, інформаційне забезпечення, детермінанти, адміністративні послуги, кримінальні правопорушення, запобігання.

Аннотация

Лаговская Н. В. Совершенствование информационного обеспечения как направления предупреждения преступности в сфере административных услуг. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы улучшения информационного обеспечения как направления предупреждения преступности в сфере предоставления административных услуг в Украине. Рассмотрено нормативно-правовую основу по данному вопросу. Сделан вывод о том, что одним из перспективных направлений предупреждения преступности в сфере административных услуг является информационно-справочное оповещение и производства консультаций в онлайн режиме.

Ключевые слова: преступность, информационное обеспечение, детерминанты, административные услуги, уголовные преступления, предотвращение.

Summary

Lahovska N. V. Improving information support as a direction of crime prevention in the field of administrative services. – Article.

The article considers the issues of improving information support as a direction of crime prevention in the provision of administrative services in Ukraine. The normative-legal basis on this issue is considered. It is concluded that one of the promising areas of crime prevention in the field of administrative services is information and reference alerts and online consultations.

Key words: crime, information support, determinants, administrative services, criminal offenses, prevention.

УДК 342.9

А. О. Лапіка

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ МІСЦЕВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В ГАЛУЗІ БЮДЖЕТУ ТА ФІНАНСІВ

Постановка проблеми. Діяльність місцевих державних адміністрацій останні роки виявилась неефективною, що зумовлено недалекою політикою, особливо у сфері фінансових відносин, що вплинуло на забезпечення соціально-економічного розвитку громадян. Порушення пропорцій доходи – видатки в бюджетній сфері призводить до політичного протистояння між органами центральної та місцевої влади. Нераціональне управління місцевими бюджетами систематично призводить до постійного недофінансування державних установ у сфері освіти, медицини, культури і спорту, відповідно, таке становище потребує нагальних змін.

Тому, реформування адміністративно-правових засад діяльності місцевих державних адміністрацій зумовлене необхідністю удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Державне управління та адміністративно-правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій розглянуто у працях: О. Ф. Андрійко, О. М. Іщенко, А. М. Коваленка, В. В. Копейчикова, В. В. Кравченка, Ю. В. Мельника, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, В. Ф. Погорілка, А. Ф. Ткачука, В. М. Шаповала та інших.

Контроль бюджетних ресурсів, а також управління фінансами органами влади розглядали у своїй праці науковці: В. Андрущенко, Т. Бондарук, О. Кириленко, Д. Полозенко, О. Сунцова, В. Суторміна, В. Федосов та інші.

Проте, проблема регулювання діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів залишилась недостатньо вивченою, що зумовлює подальші наукові пошуки.

Мета статті – виділити та науково обґрунтувати пропозиції стосовно удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети являються важливою самостійною ланкою бюджетної системи України, оскільки забезпечують фінансову автономію адміністративно-територіальних центрів, а тому зміна умов їх формування і виконання може негативно позна-

читися на реалізації економічної політики держави. Дотримання вимог бюджетного законодавства України здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу. Управління в галузі бюджету та фінансів на місцевому рівні реалізується державними місцевими адміністраціями з дотриманням принципів бюджетного законодавства.

Основні напрямки реформування діяльності державних місцевих адміністрацій знайшли своє відображення в ряді концепцій уряду України.

Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року № 341/2001, у якому зазначається, що головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина [12]. Проте, даний Указ має ряд недоліки, зокрема, не вказано роль державних місцевих адміністрацій у процесі реалізації державної регіональної політики та невизначено ступінь їх відповідальності за виконання заходів спрямованих на виконання соціально-економічних програм для розвитку місцевих громад, не здійснено розподіл владних повноважень між державними місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо питань формування та розподілу місцевих бюджетів.

Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 28 травня 2006 р. № 810/98 виданий з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина [11].

Проте, даний нормативно-правовий акт визнає лише основні напрями діяльності місцевих державних адміністрацій, не конкретизуючи повноваження у сфері місцевих фінансів та бюджету.

Варто зазначити, що основні засади децентралізації були закладені в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві

державні адміністрації» від 1 березня 2001 р. № 69-р. Даним нормативно-правовим актом передбачалося усунути неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування зумовлюють невизначеність їх відповідальності, послаблюють державний і громадський контроль за результатами їх практичної діяльності [17]. Проте, це не усунуло наявні суперечності між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування стосовно управління в галузі місцевих бюджетів та фінансів. Між цими державними органами точиться конкуренція за розподіл бюджетних коштів на ті чи інші програми соціально-економічного розвитку.

Однак, положення даних концепцій не вирішують суперечності в управлінні місцевими фінансами та бюджетами на рівні державних місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування та громад; окремі пункти містять лише декларативний характер, відсутній реальний план дій. У зв'язку із чим, необхідно удосконалити нормативно-правові засади регулювання діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

Крім того, виникає потреба в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Науковці О. П. Гетманець, Д. В. Коробцова вважають, що намагання державних органів збалансувати бюджет, а не прийняти фінансовий документ для виконання покладених на державу функцій у відповідності до інших принципів бюджетного права частково пояснюється відсутністю законодавчо закріплених принципів бюджетного процесу [3, с. 207].

Варто уточнити, що збалансування місцевого бюджету передбачає вирівнювання надходжень і видатків, що проводиться за допомогою коригуючи заходів (скорочення видатків, взяття державного кредиту, вирівнювання показників). Нажаль, існуюча форма фінансового вирівнювання в Україні слабо стимулює місцеві державні адміністрації до зростання доходів чи пошуку нових джерел фінансування, що призводить до «зрівняння» у надходжень та видатків.

Проблематика розбалансованості бюджетів (державного та місцевих) прямо залежить від організації бюджетного процесу, а саме його організації на стадії складання та виконання бюджету. В сучасних умовах сере загрозливих вад бюджетного процесу в Україні необхідно виділити його прийняття поспіхом, що відповідно позначається на процесі його виконання. Збалансовуючи бюджет, зокрема і на вимогу Міжнародного валютного фонду, постійно виникає потреба внесення змін

та доповнень до закону про бюджет на відповідний рік. Підсумком такої практики стала відсутність бюджетної стабільності та бюджетної захищеності в державі, результатом чого є втрата довіри населення та бізнесу до держави як гаранта законності і правопорядку [3, с. 207].

На нашу думку, місцевим державним адміністраціям варто посилити внутрішній контроль за бюджетним процесом та управління фінансами. Цього можна досягти, наприклад, за допомогою аудиту, що дозволить здійснити досягти ефективного і результативного контролю за бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Д. В. Швець вказує, що аналіз стану законності дає підстави для висновку про недостатню ефективність контролю у фінансовій, бюджетній, податковій сферах, в управлінні й розпорядженні державним майном. Тому контрольна діяльність у зазначених сферах потребує суттєвого вдосконалення й коригування. Зокрема матеріали контролюючих органів свідчать про те, що в їхній роботі мають місце недоліки під час збору інформації, аналізу, реалізації інформації про правопорушення. Рівень інформаційного обміну даними між різними перевіряючими органами про стан законності в сферах їх компетенції є також вкрай низьким [19, с. 64].

Однією з важливих управлінських функцій в галузі бюджету і фінансів є функція контролю. Результативність роботи місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі значною мірою залежить від системи контролю за виконанням положень конституції України, законів, указів Президента України, постанов кабінету Міністрів України, рішень, та інших документів.

Дієвий державний контроль є необхідною умовою виявлення та усунення недоліків у бюджетному процесі та управлінні фінансами, а також виявлення факторів, що їх породжують. Контроль у галузі бюджету та фінансів можна тлумачити, як управлінську функцію, метою якої встановлення відповідності між плановими бюджетними надходженнями та витратами, що забезпечує цільове використання коштів, перевірка стану виконання прийнятих рішень.

На нашу думку, варто закріпити до переліку повноважень місцевих державних адміністрацій проведення внутрішнього фінансового та бюджетного контролю.

Дослідниця К. М. Роменська акцентує увагу на важливості контролю за дотриманням бюджетного законодавства. В умовах змін бюджетного законодавства вона вбачає, що контроль потребує вдосконалення і посилення, для чого необхідно: по-перше, вдосконалити роботу всіх учасників бюджетного процесу, наділених повноваженнями з питань контролю; по-друге, забезпечити прийняття обґрунтованих управлінських рішень

щодо використання бюджетних коштів; по-третє, попереджати настання випадків порушень бюджетного законодавства; по-четверте, забезпечити достовірність показників бюджетної звітності, що аналізуються, застосовуючи правильні тлумачення ефективності використання бюджетних коштів при обчисленні результатів [18, с. 785].

До суб'єктів, які здійснюють контроль за використання бюджетних коштів на місцях та перевіряють дотримання вимог бюджетного законодавства належать органи Державної аудиторської служби України, органи Державної фіскальної служби України, органи Державної казначейської служби України та інші контролюючі інституції, які мають такі повноваження.

Отже, зважаючи на наявні труднощі, постає необхідним удосконалення адміністративного законодавства України, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

На основі вивчення положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [14], Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [2], Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [8], можна виділити два напрямки удосконалення адміністративного законодавства України: підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів перед місцевими громадами; удосконалення та розширення напрямків співпраці державних місцевих адміністрацій з органами місцевого самоврядування в галузі бюджету та фінансів.

Розглянемо і охарактеризуємо окреслені напрямки удосконалення адміністративного законодавства України, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

а) Підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів перед громадянами.

Реалізація принципів підконтрольності та підзвітності діяльності державних місцевих адміністрацій перед громадянами є на сьогодні важливим пріоритетом для розвитку демократичних відносин у правовому суспільстві. Важливим є посилення адміністративної відповідальності посадових осіб та державних службовців за нецільове використання державних коштів, протиправні та корупційні дії в галузі бюджету та фінансів.

Як справедливо зауважує дослідниця В. М. Малиновська, юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності є важливим засобом забезпечення законності і правопорядку в країні, дотримання прав і свобод людини та забезпечення належної реалізації державними органами та їх посадовими обов'язками своїх повноважень,

визначених законом, отже, є істотним фактором побудови правової держави в Україні [7, с. 7].

Соціальної відповідальності породжує політичну підзвітність органів влади і відображається у тому як вони виконують взяті на себе зобов'язання, передвиробні програми і обіцянки, вирішують проблеми суспільства.

Підзвітність означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю органи влади зобов'язані аргументовано доповідати і обговорювати результати своєї діяльності з громадою. Цей принцип був впроваджений для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність перед громадою [1].

Підзвітність за результати роботи пов'язана із фінансовою відповідальністю. Розвиток демократичних відносин в суспільстві знайшов своє відображення у фінансово-бюджетній сфері органів влади, серед яких провідне місце займають фінансовий контроль і підзвітність діяльності місцевих державних адміністрацій громадянам.

Фінансова підзвітність – це моніторинг та оприлюднення інформації по розподіл, розміщення та використання фінансових ресурсів. Такі завдання виконуються за допомогою інструментів аудиту, бюджетування та обліку [1].

Поняття «підзвітності держави у сфері бюджету і фінансів» відображається у публічному обґрунтуванні органами виконавчої влади проекту бюджету, надходжень і видатків, планів роботи, результатів виконання бюджету за певний календарний період, громадське їх обговорення, а також несення відповідальності за ці результати.

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність [6].

Взаємодія між місцевими державними адміністраціями з громадськими інституціями в галузі бюджету та фінансів регулюється наступними нормативно-правовими актами: Закони України: «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV [15]; «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [9]; Постанови кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору» від 14 травня 2015 р. № 378 [10]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23 травня 2007 р. № 308-р [16].

Згідно із положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх повноважень підзвітні і підконтрольні: перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України (стаття 30), перед відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади (стаття 31), перед обласними та районними радами у частині делегованих повноважень (стаття 34), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня (стаття 42) [14].

Проте, в тексті даного закону відсутнє положення про підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій перед громадянами, що є неприйнятним для демократичної держави. Оскільки, головним джерелом влади в країні є народ, а місцеві державні адміністрації мають повноваження щодо управління в галузі місцевих бюджетів та фінансів, пропонується доповнити статтю 38 «Відносини місцевих державних адміністрацій з громадянами» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV поправкою, яку слід викласти в наступній авторській редакції: «Місцеві державні адміністрації відповідальні за свою діяльність та підзвітні перед громадянами щодо управління місцевим бюджетом та фінансами. Кожного календарного року, до 30 грудня, місцеві державні адміністрації мають звітувати про доходи, видатки, розподіл, дефіцит та джерела його покриття місцевого бюджету».

Внесення авторської поправки дозволить реалізувати принципи підконтрольності і підзвітності місцевих органів виконавчої влади у галузі управління місцевим бюджетом та фінансами, підсилить відповідальність голів місцеві державні адміністрації та державних службовців за нецільове використання державних коштів, попередження правопорушень та корупційних діянь.

Для закріплення права об'єднань громадян контролювати стан фінансового забезпечення об'єктів соціальної інфраструктури пропонується доповнити статтю 37 «Відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV поправкою, яку слід викласти в наступній авторській редакції: «Об'єднання громадян мають право бути суб'єктами (учасниками) контролю щодо перевірки стану фінансування об'єктів соціальної інфраструктури (дитячих садочків, шкіл, лікарень, поліклінік, спортивних комплексів на інше). Об'єднання громадян мають право ініціювати незалежні фінансові перевірки, у разі виявлення фактів порушень

щодо фінансування об'єктів соціальної інфраструктури та розподілу бюджетних коштів, шляхом направлення відповідного клопотання до органів Державної аудиторської служби України, органів Державної фіскальної служби України, органів Державної казначейської служби України».

На нашу думку, ухвалення такої поправки дозволить отримати об'єднанням громадян важіль контролю над відповідною державною місцевою адміністрацією щодо фінансового забезпечення та утримання об'єктів соціальної інфраструктури.

б) удосконалення та розширення напрямків співпраці державних місцевих адміністрацій з органами місцевого самоврядування в галузі бюджету та фінансів.

В Конституції України визначено дві системи влади у регіонах: місцеві державні адміністрації, що являють собою місцеві органи виконавчої влади, та місцеве самоврядування, яка є формою публічної влади, що реалізується територіальними колективами і сформованими органами.

Слід зазначити, що згідно статті 140 Конституції України від 28 червня 1996 року органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [5].

Стаття 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР вказує, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами [13].

Удосконалення взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування вимагає впровадження механізмів узгодження рішень, які зачіпають інтереси та права місцевого самоврядування, громад; вирішення проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, а також створення адміністративно-правового механізму контролю за законністю здійснення повноважень.

Досвід областей України, Н. Т. Гончарук та Л. Л. Прокопенко виділили основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради; складання

аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження; існування спільних ЗМІ; спільне проведення масово-культурних заходів [4].

Співпраця місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування дає позитивний ефект, унаслідок чого забезпечуються необхідні правові умови та механізм для здійснення державного управління в регіонах.

Оскільки, між місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування виникають конфлікти стосовно розподілу і управління бюджетними коштами, необхідно внести поправку до Статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [13], яку слід доповнити 58 пунктом і викласти його у авторській редакції: «Органи місцевого самоврядування мають право приймати участь розробці проєктів місцевих, обласних, районних бюджетів, за поданням вносити зміни до них відстоюючи інтереси територіальних громад. Мають право контролювати надходження і видатки місцевих, обласних, районних бюджетів».

Таким чином, будуть враховуватися законні інтереси і права органів місцевого самоврядування, що дозволить уникнути конфліктів щодо недофінансування окремих об'єктів соціальної інфраструктури на місцях, а також контролювати витрати державних коштів.

Вважаємо за потрібне доповнити статтю 35 «Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами» Закону України: «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [14] абзацом 7 де визначити відповідні напрямки співпраці, виклавши у авторській редакції: «Співпраця місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування може здійснюватися в галузі бюджету та фінансів, що передбачає: забезпечення адміністративних процедур реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів; забезпечення юридичних гарантій діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів в Україні; утворення спільних спеціальних органів для реалізації бюджетних програм розвитку регіонів, здійснення адміністративних дій в певних сферах фінансового забезпечення об'єктів соціальної інфраструктури; проведення координаційних нарад, (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення окремих питань фінансового забезпечення».

Така поправка, певною мірою урегулює відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування щодо співпраці в бюджетній та фінансовій сфері. Це дозволить усунути конфлікти в частині розподілу повноважень та налагодити конструктивний правовий діалог щодо формування та розподілу бюджетних коштів.

Отже, узгодження порядку взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування та громадськістю щодо формування та розподілу бюджету та фінансів слід очікувати наступних переваг:

- забезпечення адміністративних процедур реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів;
- забезпечення юридичних гарантій діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів в Україні;
- усунення конфлікту інтересів між державними місцевими адміністраціями з органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями в галузі бюджету та фінансів;
- громадський контроль за діями державних службовців, з метою запобігання адміністративним правопорушенням, фальсифікації документів фінансової звітності, корупції, нецільового використання державних коштів.

Тому, необхідно налагодити умови публічності діяльності місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними процедур планування бюджету, розподілу, контролю та нагляду в галузі фінансів, зокрема через співпрацю із засобами масової інформації та громадського оприлюднення проєктів бюджету, звітів виконання, актів перевірки, аудиторські висновки тощо. Необхідно забезпечити можливість прямої участі представників громадських організацій під час проведення нарад та засідань на сесіях державної місцевої адміністрації, органах місцевого самоврядування, відстоювання власних позицій під час розгляду питань щодо розподілу місцевих фінансів та формуванню бюджету.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розглянуто урядові концепції щодо удосконалення діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів, на основі чого виділено два напрямки удосконалення адміністративного законодавства України: підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів перед місцевими громадами; удосконалення та розширення напрямків співпраці державних місцевих адміністрацій з органами місцевого самоврядування в галузі бюджету та фінансів.

Запропоновано зміни до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині управління місцевими бюджетом та розподілом фінансів, які спрямовані

на розширення повноважень державних місцевих адміністрацій стосовно управління державними коштами, покращення податкового регулювання.

Виділено і охарактеризовано два напрямки удосконалення адміністративного законодавства України: підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів перед місцевими громадами; удосконалення та розширення напрямків співпраці державних місцевих адміністрацій з органами місцевого самоврядування в галузі бюджету та фінансів.

Доведено, що взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями в галузі бюджету та фінансів має ґрунтуватися на принципах: публічності, гласності, законності, підзвітності, цільової спрямованості, результативності. Обґрунтовано необхідність здійснення контролю за місцевими бюджетами та фінансами органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями з метою попередження правопорушень.

Перспективами подальших досліджень може бути вивчення зарубіжного досвіду щодо управління місцевими бюджетами і фінансами, а також можливість його застосування в Україні.

Література

1. Академія громадської участі. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-12-Accountability.pdf>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Гетманець О. П., Коробцова Д. В. Принципи бюджетного права України: Монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2017. 268 с.
4. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321-329. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_1_52.
5. Конституції України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні. *Термінологічний словник*. URL: <http://www.kr-admin.gov.ua/Reforms/Ua/div7.html>.
7. Маліновська В. М. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 58-65. URL: <http://www.vru.gov.ua/Docs/a150710.pdf>.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
9. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
10. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору: Постанова Кабінету міністрів України від 14 травня 2015 р. № 378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-п#Text>.
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 28 травня 2006 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
12. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
15. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p#Text>.
17. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. № 69-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-p#Text>.
18. Роменська К. М. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та його удосконалення. *Вісник Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського*. Випуск 16. 2017. С. 782-786.
19. Швець Д. В. Актуальні проблеми вдосконалення контрольної діяльності у сфері виконавчої влади. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.)* / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 64-66.

Анотація

Лаліка А. О. Удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів. – Стаття.

В статті визначено, що місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи України, оскільки забезпечують фінансову автономію адміністративно-територіальних центрів, реалізують економічну політику на місцях.

Мета статті – виділити та науково обґрунтувати пропозиції стосовно удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів.

Розглянуто ряд концепцій щодо реформування діяльності державних місцевих адміністрацій запропонованих урядом України визначено їх переваги і недоліки. Доведено, що результативність роботи місцевих державних адміністрацій у бюджетному процесі значною мірою залежить від системи контролю місцевих фінансів.

Автором запропоновано зміни до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині управління місцевими бюджетом та розподілом фінансів, які спрямовані на розширен-

ня повноважень державних місцевих адміністрацій стосовно управління державними коштами, покращення податкового регулювання.

Виділено і охарактеризовано два напрямки удосконалення адміністративного законодавства України: підконтрольність та підзвітність діяльності державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів перед місцевими громадами; удосконалення та розширення напрямків співпраці державних місцевих адміністрацій з органами місцевого самоврядування в галузі бюджету та фінансів.

Доведено необхідність здійснення контролю за місцевими бюджетами та фінансами органами місцевого самоврядування та громадськими інституціями з метою попередження правопорушень.

Ключові слова: місцевий бюджет, фінанси, регулювання, місцеві державні адміністрації, державне управління.

Аннотація

Липика А. А. Совершенствование административного законодательства, регулирующего деятельность государственных местных администраций в области бюджета и финансов. – Статья.

В статье определено, что местные бюджеты являются важным звеном бюджетной системы Украины, поскольку обеспечивают финансовую автономию административно-территориальных центров, реализующих экономическую политику на местах.

Цель статьи – выделить и научно обосновать предложения по совершенствованию административного законодательства, регулирующего деятельность государственных местных администраций в области бюджета и финансов.

Рассмотрен ряд концепций по реформированию деятельности государственных местных администраций предложенных правительством Украины, определены их преимущества и недостатки. Доказано, что результативность работы местных государственных администраций в бюджетном процессе в значительной степени зависит от системы контроля местных финансов.

Автором предложены изменения с положениями Закона Украины «О местных государственных администрациях» и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» в части управления местными бюджетами и распределением финансов, направленных на расширение полномочий государственных местных администраций по управлению государственными средствами, улучшение налогового регулирования.

Выделены и охарактеризованы два направления совершенствования административного законодатель-

ства Украины: подконтрольность и подотчетность деятельности государственных местных администраций в области бюджета и финансов перед местными общинами; усовершенствование и расширение направлений сотрудничества государственных местных администраций с органами местного самоуправления в области бюджета и финансов.

Доказана необходимость осуществления контроля за местными бюджетами и финансами органами местного самоуправления и общественными институтами в целях предупреждения правонарушений.

Ключевые слова: местный бюджет, финансы, регулирование, местные государственные администрации, государственное управление.

Summary

Lapika A. O. Improvement of administrative legislation regulating the activities of state local administrations in the field of budget and finance. – Article.

The article defines that local budgets are an important part of the budget system of Ukraine, as they provide financial autonomy of administrative-territorial centers, implement economic policy on the ground.

The purpose of the article is to identify and scientifically substantiate proposals for improving the administrative legislation governing the activities of state local administrations in the field of budget and finance.

A number of concepts for reforming the activities of state local administrations proposed by the Government of Ukraine are considered, and their advantages and disadvantages are identified. It is proved that the effectiveness of local state administrations in the budget process largely depends on the system of control of local finances.

The author proposes amendments to the provisions of the Law of Ukraine "On Local State Administrations" and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" in terms of local budget management and financial allocation, which are aimed at expanding the powers of state local administrations to manage public funds.

Two directions of improvement of the administrative legislation of Ukraine are allocated and characterized: control and accountability of activity of the state local administrations in the field of the budget and finance before local communities; improving and expanding the areas of cooperation of state local administrations with local governments in the field of budget and finance.

The necessity of control over local budgets and finances by local self-government bodies and public institutions in order to prevent offenses has been proved.

Key words: local budget, finance, regulation, local state administrations, public administration.

УДК 352/354-1

В. О. Лозінський

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

Актуальність дослідження. Забезпечення належної організації об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) є основоположною умовою функціонування демократичних країн. Реформа децентралізації наряду включає як трансформацію вищих та центральних, так і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні ОТГ об'єднують тисячі людей з метою ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1].

У царині розбудови демократичної держави не припиняються спроби досягти оптимального поєднання державних та місцевих інтересів через створення ефективного механізму об'єднаної територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України.

З часу проголошення незалежності України, у нашій державі проведена значна робота щодо вдосконалення системи органів місцевого самоврядування та добровільного об'єднання територіальних громад. Про це свідчить значна кількість законів та інших нормативно-правових актів щодо вдосконалення їх структури та діяльності. А це означає, що потребує актуалізації адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні.

Теоретична основа дослідження. Питання публічного адміністрування в місцевому самоврядуванні досить повно розглянуто в наукових працях таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Битяка, Т. Безверхнюк, А. Васіної, В. Галунька, Ю. Кальниша, В. Коваленка, Ю. Ковбасюка, В. Копейчикова, В. Князева, В. Лугового, В. Мартиненка, А. Мельника, М. Міненка, П. Надолішного, Н. Нижника, О. Оболенського, О. Правоторової, П. Пилипенка, Є. Сердюка, Ю. Шарова та ін., які досліджуючи місцеве самоврядування, одночасно розглядали проблеми адміністративно-правового статусу. Тому складність проблеми визначення адміністративно-правовий статусу об'єднаної

територіальної громади в Україні мотивують до подальших його досліджень.

Виклад основного матеріалу. Статтею 7 Конституції України наша держава визнала принцип згідно якого «в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування» [2], як одна із основ демократичного ладу.

Основний напрям реформи децентралізації передбачає формування локальних «центрів відповідальності» для впорядкування суспільного життя та забезпечення територіального економічного розвитку. При цьому в регіонах має відбутися розмежування повноважень державного управління та місцевого самоврядування, що має бути забезпечено відповідним зміцненням самоврядування щодо самостійності у прийнятті рішень та їхньої реалізації, у першу чергу на базовому рівні – рівні об'єднаних територіальних громад [3].

Об'єднані територіальні громади характеризують як первинні адміністративно-територіальні одиниці та базові ланки адміністративно-територіального устрою України. Визначаючи правовий статус об'єднаних територіальних громад, насамперед слід з'ясувати саме поняття «правовий статус».

Так, у теоретичному аспекті правовий статус – (лат. *statys*- становище) — сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб [4].

Б. М. Лазарєв вважав, що правовий статус передбачає відповіді на такі питання: органом якого рівня є даний орган (центральный, місцевий або між територіальний); до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування даного органу; хто його утворює, формує особовий склад; кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний і передким; хто може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати його акти; яка компетенція органу; хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати тощо; яку юридичну силу мають акти даного органу; які джерела фінансування; чи має орган права юридичної особи [5, с.124].

В юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка термін «правовий статус» визначений як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Правовий статус юридич-

них осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [4]. Вважаємо, що таке визначення можна застосовувати до правового статусу об'єднаних територіальних громад.

О.Ф. Скакун правовий статус особи визначає, як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто к такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві. До структури правового статусу відносять правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [6, с. 378].

Ю. А. Тихомиров до елементів правового статусу державних органів відносить: мету; порядок утворення і функціонування державних органів; основні завдання; форми відносин з іншими ланками державного апарату [7, с. 119].

У структурному аспекті до правового статусу входять наступні елементи:

- правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність суб'єкта);
- права та обов'язки визначені на законодавчому рівні;
- гарантії встановлених прав;
- відповідальність суб'єкта за невиконання обов'язків.

Правового статусу досліджується в галузевих юридичних науках, а тому виділяють конституційно-правовий статус, цивільно-правовий статус, адміністративно-правовий статус і т. д. Частина з суспільних відносин мають управлінський характер, тому традиційно адміністративне право регулює такий тип відносин.

Сьогодні державне регулювання різних сфер економіки, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва потребує адміністративно-правового забезпечення. Проте поряд з цим, як зазначають українські вчені-правники, існує низка правових відносин, які виникають у зв'язку із діяльністю органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб; надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ (напри-

клад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо); захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах); застосування до осіб заходів адміністративного примусу [8, с. 95].

Таким чином, адміністративне право регулює управлінські відносини, а також ті, в яких реалізуються й забезпечуються права і свободи громадян органами виконавчої влади й іншими суб'єктами, що здійснюють делеговані функції державного управління, зокрема, об'єднаними територіальними громадами.

У науковій літературі адміністративно-правовий статус юридичної особи характеризується найчастіше сукупністю передбачених законами, підзаконними нормативно-правовими актами та установчими документами прав і обов'язків юридичної особи у сфері державного управління, а також адміністративною відповідальністю юридичної особи [9, с. 40]. Особливість того чи іншого визначення адміністративно-правового статусу залежить насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики. Саме з приводу елементного складу правового статусу у цілому й адміністративно-правового статусу зокрема відсутнє порозуміння. Так, І. Л. Бачило елементами правового статусу державних органів називає правомочність і відповідальність [10, с. 56].

Більш обґрунтованим й таким, що знайшов порівняно більшу підтримку серед науковців, вважаємо підхід до розуміння адміністративно-правового статусу юридичних осіб, обраний Д. М. Бахрахом, який зазначає, що адміністративно-правовий статус державного органу складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [11, с. 85].

На думку О.І. Григораш, під адміністративно-правовим статусом розуміється комплекс конкретно визначених установлених законом й іншими нормативно-правовими актами сукупність суб'єктивних прав і обов'язків особи, що гарантують її участь в управлінні державними справами й задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [12, с. 67-68].

Цікавим з точки зору аналізу є визначення адміністративно-правовий статус громадських об'єднань. Так, О. Остапенко звертає увагу на те, що регулюючий вплив держави поширюється тільки на ті повноваження громадських форму-

вань, які реалізуються безпосередньо у взаємовідносинах з державними органами. Сутність такого регулювання зводиться до того, щоб, по-перше, через норми адміністративного права закріпити повноваження громадських об'єднань у сфері державного управління, по-друге, створити реальні гарантії їх реалізації [13, с. 206].

В. Авер'янов адміністративно-правовий статус громадських об'єднань визначав як «сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між громадськими об'єднаннями і державними органами, органами місцевого самоврядування». У такому разі він звертав увагу на важливість норм адміністративного права, що регулюють відносини держави і об'єднань громадян [8, с. 251].

Подібної думки дотримуються Ю. Битяк, В. Гаращук та О. Дяченко, визначаючи адміністративно-правовий статус об'єднань громадян як «сукупність прав і обов'язків, які реалізуються в правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами виконавчої влади». Вони вважають, що «основоположне значення у визначенні правового становища об'єднання громадян має його статут, який повинен містити: назву, мету та завдання об'єднання; умови й порядок прийому в члени об'єднання та виходу з нього; структуру, порядок створення й діяльності статутних органів об'єднання; права та обов'язки його членів; джерела надходження коштів і порядок здійснення видів діяльності, необхідних для виконання статутних завдань; порядок внесення змін і доповнень у статут; порядок реорганізації або ліквідації об'єднання; юридичну адресу» [14, с. 122].

Аналіз думок учених з приводу елементного складу адміністративно-правового статусу дозволяє зробити висновок про їх неоднорідність, а існуюча багатоманітність їх поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. Тому ми охарактеризуємо окремі елементи адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад.

Об'єднання територіальних громад є складовою процесу реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відповідно положень Європейської Хартії місцевого самоврядування [15]. Головною метою реформи є забезпечення органів місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади – відповідними повноваженнями і ресурсами, щоб самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16] та Постанови Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [17] нормативною основою формування спроможних територіальних громад є Перспективний план

формування територій громад, який розробляється обласними державними адміністраціями, погоджуються обласними радами та затверджуються КМУ, задля наближення послуг до мешканців населених пунктів. Незважаючи на те, що таке об'єднання є добровільним, в разі, коли громади об'єднуються за перспективним планом, вони отримують від держави певну допомогу, в тому числі фінансові переваги.

Сьогодні можна говорити про добровільне об'єднання територіальних громад беручи за основу як теоретичні, так і практичні досягнення. Адже такі громади самостійно планують та сприяють місцевому соціально-економічному розвитку; вирішують питання розвитку та утримання інфраструктури об'єднаної територіальної громади, планування розвитку об'єднаної територіальної громади, питання забудови об'єднаної територіальної громади, благоустрою територій, житлово-комунальних послуг; утримання об'єктів комунальної власності; функціонування сфер соціального захисту населення, первинної охорони здоров'я та швидкої медичної допомоги, середньої, дошкільної та позашкільної освіти; культури та фізичної культури й спорту, тощо.

Об'єднані територіальні громади отримали можливість здійснювати публічне адміністрування бюджетом громади, отримуючи визначені законом фінансові ресурси.

Крім того, місцеві вибори в об'єднаних територіальних громадах, що відбулися 25 жовтня 2020 року, дають надію, що до влади прийшли керівники, які готові та спроможні здійснювати ефективно адміністрування громадою. Адже формування якісного складу органів управління об'єднаної територіальної громади здійснено на основі свідомого, прозорого та чесного вибору кожного жителя громади. І, як наслідок, від самих жителів залежить якість їхнього життя.

Правовий статус об'єднаних територіальних громад закріплений у Конституції України (ст. 5, 7, ст. ст. 140-146 Розділу XI «Міське самоврядування»)[2], Європейської хартії місцевого самоврядування [15], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [18], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16], «Про місцеве самоврядування в Україні» [19] та інших законодавчих актів, що визначають систему місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, форми та порядок діяльності територіальної громади, її органів та посадових осіб, гарантії прав жителів сіл, селищ та міст, які входять до складу об'єднаної територіальної громади.

На нашу думку, до особливостей адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громади необхідно віднести таке:

1) об'єднана територіальна громада є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим здійснюють

публічне управління, яке є невід'ємною частиною державного управління, однак не входять до системи органів державної влади;

2) об'єднана територіальна громада наділена достатньою компетенцією та відповідною структурою для вирішення завдань місцевого значення;

3) об'єднана територіальна громада забезпечує належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) формування об'єднаної територіальної громади здійснюється з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Як справедливо з цього приводу зазначає В. Б. Авер'янов, «місцева специфіка, причому не тільки природно-географічна, а й традиції, уклад життя, культура, значно впливає на формування органів місцевого самоврядування, характер їх взаємодії, визначає управлінську активність жителів, правила і процедури прийняття управлінських рішень. Це дає змогу будувати місцеве самоврядування та його діяльність із максимальною розмаїтістю [20, с. 67];

5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, об'єднана територіальна громада може вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини;

6) як суб'єкти, що наділені адміністративно-правовим статусом, об'єднана територіальна громада має право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, здійснювати інші юридично значущі дії;

7) об'єднана територіальна громада наділені повноваженнями вирішувати питання щодо регулювання земельних відносин, захисту довкілля, адміністративно-територіального устрою, реєстрації місця проживання фізичних осіб, надання безоплатної первинної правової допомоги, соціального захисту населення; здійсненням платежів до місцевого бюджету; використанням прибутків підприємств комунальної власності; дотриманням законодавства щодо захисту споживачів; використання житлового фонду; додержанням житлового законодавства; дотриманням земельного і природоохоронного законодавства; забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань.

Висновки. Узагальнюючи, вважаємо, що адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади – це сукупність прав, обов'язків, гарантій, обмежень та відповідальності, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що має на меті реалізацію влади народом – закріплення за об'єднаною територіальною громадою права на місцеве самоврядування для забезпечення прав та інтересів осіб місцевого значення.

Література

1. Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1-6.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2003. URL: http://leksika.com.ua/10940217/legal/pravoviy_status.
5. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе М.: Мысль, 1984. 223 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків: Консул. 2001. с. 656.
7. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : БЕК, 1996. 368 с.
8. В. Б. Авер'янов Адміністративне право України. Акад. курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина. К. : Юрид. Думка. 2007. с. 595.
9. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Норма, 2002. 728 с.
10. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации М. : Юрид. лит., 1976. 198 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : БЕК, 1996. 368 с.
12. О.І. Григораш. Суб'єктивні права й обов'язки – елементи адміністративно-правового статусу особи. *Науковий вісник Чернівецького університету* : збірник наукових праць. Серія: Правознавство. Вип. 273. Чернівці: Рута, 2005, С.67-71.
13. О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль Адміністративне право : навч. посіб. 2-ге вид. К. : Алерта. КНТ. ЦУЛ, 2009. 536 с.
14. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
16. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
17. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

18. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

19. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21 трав. 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

20. В. Б. Авер'янова Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К. : Факт, 2003. 384 с.

Анотація

Лозинський В. О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні. – Стаття.

В статті сформовано адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні, який є комплексом реально визначених прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування. Опрацьовано праці вітчизняних науковців та нормативно-правових актів України. Досліджено поняття «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Визначені особливості адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громади. Узагальнення результатів проведеного дослідження дозволило сформулювати авторське визначення адміністративно-правового статусу об'єднаної територіальної громадами.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, громада, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, правовий статус, публічна влада, публічне адміністрування.

Аннотация

Лозинский В. А. Административно-правовой статус объединенной территориальной общинами в Украине. – Статья.

В статье сформирован административно-правовой статус объединенной территориальной общинами в Украине, который представляет собой комплекс реально определенных прав и обязанностей в сфере публичного администрирования. Обработано труды отечественных ученых и нормативно-правовых актов Украины. Исследовано понятие «правовой статус» и «административно-правовой статус». Определены особенности административно-правового статуса объединенной территориальной общины. Обобщение результатов проведенного исследования позволило сформировать авторское определение административно-правового статуса объединенной территориальной общинами.

Ключевые слова: административно-правовой статус, община, местное самоуправление, объединенная территориальная община, правовой статус, публичная власть, публичное администрирование.

Summary

Lozinskyi V. O. Administrative and legal status of the united territorial communities in Ukraine. – Article.

The article forms the administrative and legal status of the united territorial communities in Ukraine, which is a set of actually defined rights and responsibilities in the field of public administration. Works of domestic scientists and normative-legal acts of Ukraine are processed. The concepts of "legal status" and "administrative and legal status" are studied. The peculiarities of the administrative and legal status of the united territorial community are determined. The generalization of the results of the study allowed to form the author's definition of the administrative and legal status of the united territorial communities.

Key words: administrative and legal status, community, local self-government, united territorial community, legal status, public authority, public administration.

УДК 351.741.078(477)

О. І. Маслов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Принципи утворюють певну систему, за допомогою якої можливо глибоко дослідити будь яку діяльність, насамперед, адміністративну діяльність Національної поліції України, інтерес до якої серед науковців лише зростає. Так, система принципів діяльності органів та підрозділів Національної поліції України докорінно змінилася у порівнянні із принципами діяльності міліції та органів внутрішніх справ, відповідно це свідчить про те, що система принципів постійно розвивається та удосконалюється.

Стан дослідження проблеми. Загальні питання діяльності органів та підрозділів Національної поліції України неодноразово ставали предметом наукових пошуків та дискусій таких вчених як: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. П. Гетьманець, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, В. О. Заросило, Д. П. Калайнов, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, М. Ю. Крепакова, В. В. Мартиновський, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, О. В. Негодченко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, В. М. Плішкін, О. С. Проневич, О. П. Рябенко, О. Ю. Салманова, О. Ю. Синявська, А. О. Собакарь, В. В. Чумак, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиш та інші. Проте відсутні комплексні дослідження системи принципів адміністративної діяльності Національної поліції України.

Мета статті – дослідження системи принципів адміністративної діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Всебічний аналіз сутності і значення принципів адміністративної діяльності Національної поліції України буде неповним і необ'єктивним без характеристики їх системи. Побудова збалансованої системи принципів адміністративної діяльності Національної поліції України є основою будь-яких реформаційних процесів у сфері взаємовідносин приватних і публічних осіб, за наявності яких забезпечується баланс приватних і публічних інтересів. Особливістю регуляторного впливу принципів адміністративної діяльності Національної поліції України є те, що функціональне призначення кожного окремого принципу залежить не тільки від його змісту, а й від властивостей та сутності всіх інших принципів, які об'єднані в одну систему. Дослідження системи принципів адміністративно-процедурного права передбачає зосередження уваги на системному підході. Системний підхід

визнано як науковий наприкінці 40-х – початку 50-х років XX ст. (засновник – австрійський біолог Л. фон Берталафні) [1, с. 68]. Ю.М. Козловський зокрема зазначає, що «теорія систем вибудовується з урахуванням принципів багатьох галузей наук (відповідність, інваріантність, простота тощо) і тому є найбільш загальною інтеграційною теорією. Вона створювалася як засіб аналізу різноманітних об'єктів природи для виявлення їх спільних властивостей і покликана допомогти вченим подолати інформаційну відчуженість (М.С. Чепіков) шляхом використання математичного апарату, доступного для широкого застосування. Такі поняття теорії систем як цілісність, структура, елемент, організація перетворилися на загальнонаукові і стали основою системно-структурного підходу» [2, с. 3].

Аналізуючи систему принципів адміністративної діяльності Національної поліції України, насамперед, варто проаналізувати зміст та сутність поняття «система». І.М. Дудник зазначає, що «перші уявлення про систему виникли в античній філософії, яка ви сунула онтологічне тлумачення системи як форми впорядкованості і цілісності буття. Давньогрецькі філософи, зокрема Аристотель та Платон, обґрунтували ідеї системного змісту: аксіоматичні, геометричні, логічних побудов. Системні уявлення античності були сприйняті та знайшли продовження в системно-онтологічних концепціях Б.Спінози та Т. Лейбніца, а також в конструкціях наукової систематики XVII–XVIII ст., що прагнули до системного тлумачення оточуючого світу» [3, с. 10]. Л.Г. Шевченко та О.В. Курінний також звертають увагу на те, що «поняття системи зустрічається ще в працях стародавніх мислителів, зокрема системні уявлення про державу, суспільство, економіку спостерігаються і економіко-філософських трактатах Аристотеля й Епікура» [4]. А також цитують Аристотеля: «...вид, і ще більше рід, є тим, що зводить безліч в одну сутність» [5, с. 59]. Варто зауважити, що система – це «не класифікація за певними ознаками на групи, а порядок розташування взаємозалежних частин. Обумовленість розташування частин у системі свідчить про їх сукупність як єдине ціле» [6, с. 24]. В. Ф. Оболенцев звертає увагу на те, що «як це не парадоксально, але до цього часу серед фахівців немає єдиного підходу до її бачення» [7, с. 9]. В свою чергу В. Н. Садовський зазначає про «використання 40 найбільш поши-

рених дефініцій» [8, с. 93-99] системи. Важко визначити зазначену дефініцію, адже як стверджує І.М. Дудник, «поняття «система» як і будь-яке наукове поняття, є результатом логічного абстрагування і виступає значною мірою як ідеальний об'єкт, який формується в свідомості (уяві) дослідника». Так, узагальнений аналіз наукової, начальної, публіцистичної літератури дозволяє виокремити різні підходи до розуміння «системи», наприклад:

– «цілісна сукупність елементів, у якій всі елементи настільки тісно пов'язані один з одним, що виступають стосовно навколишніх умов і інших систем як єдине ціле»;

– «певна реально існуюча структурована цілісна сукупність елементів, поєднаних між собою внутрішніми зв'язками. Саме ці зв'язки здатні надавати внутрішньої організованості усім елементам будь-якої системи, перетворюючи її на диференційовану цілісність»;

– «упорядкована сукупність елементів, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним, яка має відносну самостійність і органічну єдність, характеризується внутрішньою цілісністю і автономністю функціонування» [9, с. 63.];

– «цілісна сукупність (комплекс) закономірно розташованих та взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів. До основних ознак системи, як правило, відносять: комплексність (сукупність) елементів; впорядкованість та подільність елементів; наявність зв'язків між ними; наявність цілісних властивостей» [10, с. 48];

– «сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють єдине ціле і мають єдине призначення або мету» [11, с. 84] та багато інших.

Всі ці положення у повній мірі притаманні й принципам адміністративної діяльності Національної поліції України та їх системі.

Таким чином, можна вважати, що система принципів адміністративної діяльності Національної поліції України – це інтегрована, структурно упорядкована сукупність взаємозалежних і взаємопов'язаних її елементів (окремих принципів, які слід розглядати у якості елементів), що утворюють єдине ціле й зорієнтовані на формування базового підґрунтя для регулювання відносин органів та підрозділів Національної поліції України з громадянами, із приватними та іншими особами у сфері адміністративної діяльності.

Враховуючи, що система принципів адміністративної діяльності Національної поліції України є складовою частиною більш глобальної «над-системи», «мегасистеми» (система принципів адміністративного права), варто відзначити твердження Р.С. Мельника про те, що «система принципів адміністративного права перебуває у процесі трансформації, що викликано, перш за все, впровадженням «людиноцентристського»

підходу у сферу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. В Україні поки що не розроблена єдина система принципів адміністративного права. В той же час слід уникати спроб підміни поняття «система принципів адміністративного права» їх переліком, закріпленням в тому чи іншому нормативному акті» [12, с. 65]. А. А. Пухтецька також наголошує на тому, що «в сучасний період розвитку науки та галузі адміністративного права України система принципів адміністративного права зазнає докорінних трансформацій, адже запроваджується «людиноцентристський» підхід до розуміння ключових державно-правових явищ, категорій, що обумовлює необхідність перегляду змісту та ключових вимог сформованих радянською наукою принципів адміністративного права, що фактично визначали принципи радянського державного керування соціальними процесами, організаціями людиною як підпорядкованими суб'єктами. Оновлення системи принципів адміністративного права України відбувається на основі ціннісних трансформацій, покладених в основу організації державної влади в Україні в цілому та державного управління зокрема. ... Необхідно сформулювати такі принципи адміністративного права, які б відповідали сучасним завданням забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини, громадянина, а також інших суб'єктів адміністративних правовідносин у взаємостосунках з органами державного управління» [13, с. 27, 14 с. 82]. Отже, відсутність єдиного доктринального підходу щодо розкриття системи принципів адміністративного права ускладнює й спроби формування визначення системи принципів адміністративної діяльності Національної поліції України (як похідної системи), яка наразі також перебуває на етапі свого становлення, адже принципи адміністративного права та принципи адміністративної діяльності Національної поліції України перебувають у постійному системному взаємозв'язку.

Аналізуючи, зокрема, систему принципів адміністративної діяльності Національної поліції України, можна запропонувати визначити такі її характерні ознаки:

1) множинність та розмаїття її складових елементів – принципів, які й формують підсистеми всієї системи;

2) ієрархічність її побудови, тобто розміщення у системі й роль у ній належного, чітко визначеного місця, що має своє обґрунтування;

3) елементи, які утворюють систему, перебувають у взаємозв'язку і взаємодії між собою (внутрішні, зовнішні, горизонтальні, вертикальні);

4) наявність безпосереднього зв'язку елементів системи із правовими інститутами підгалузі адміністративної діяльності Національної поліції України;

5) єдність та цілісність як системи в цілому, так, і її складових;

6) наявність спеціальної мети – формування фундаментального підґрунтя для відносин суб'єктів публічної адміністрації із приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування. Саме наявність мети й дозволяє підтвердити обрання третього, новаційного («складного») підходу до розгляду системи принципів адміністративно-процедурного права.

До системи принципів адміністративної діяльності Національної поліції України також варто застосовувати характеристики мобільності й «відчуття змін» у середовищі. Так, наприклад, поява нових адміністративних процедур, або зміна їх змісту пов'язана зі зміною принципів адміністративно-процедурного права, що, відповідно, відображається і на зміні всієї системи, як і зміна моделей взаємовідносин у державі, запозичення європейсько-правових принципів. Слід зауважити, що ознаками, які, все ж таки, свідчать про систему, в даному випадку, принципів адміністративно-процедурного права, є також об'єктивна зумовленість (як, наприклад, визнання верховенства права при докорінній зміні функціонального призначення права, «базової» моделі відносин особи і держави), стабільність (хоча і є зміна, «реагування» системи на зміни, проте вона є тривалою дією, не є хаотично змішаною, тим більше, якщо мова йде про принципи).

Висновки. Отже, система принципів адміністративної діяльності Національної поліції – це інтегрована, структурно упорядкована, об'єктивно-зумовлена сукупність взаємозалежних і взаємопов'язаних її елементів (окремих принципів, які слід розглядати у якості підсистем), що утворюють єдине ціле й зорієнтовані на формування фундаментального підґрунтя для відносин суб'єктів публічної адміністрації із приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

Системі принципів адміністративної діяльності Національної поліції притаманні такі характерні ознаки:

1) множинність та розмаїття її складових елементів – принципів, які формують підсистеми всієї системи;

2) ієрархічність її побудови, тобто розміщення у системі й роль у ній належного, чітко визначеного місця, що має своє обґрунтування;

3) елементи, які утворюють систему, перебувають у взаємозв'язку і взаємодії між собою (внутрішні, зовнішні, горизонтальні, вертикальні);

4) наявність безпосереднього зв'язку елементів системи із правовими інститутами підгалузі адміністративно-процедурного права;

5) єдність та цілісність як системи в цілому, так, і її складових;

6) наявність спеціальної мети – формування фундаментального підґрунтя для відносин суб'єктів публічної адміністрації із приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування. Для характеристики принципів адміністративно-процедурного права саме їх системний аналіз дозволяє реально з'ясувати потенціал цього феномену.

Література

1. Антонова О. Є. Застосування системного підходу у побудові моделі обдарованості. Професійна педагогічна освіта: системні дослідження : монографія / за ред. О. А. Дубасенюк. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2015. С. 68-91.
2. Козловський Ю. М. Наукова діяльність вищого навчального закладу. Випуск 3: *Системний підхід до наукової діяльності вищого навчального закладу: науково-методичні рекомендації*. Львів: Сполом, 2011. 30 с.
3. Дудник І. М. Вступ до загальної теорії систем: посібник. Київ: Кондор, 2009. 129 с.
4. Шевченко Л., Курінний О. Джерела системного підходу в методології публічного управління сталим розвитком територій. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. 2016. Вип. 1 (15). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21COLORTERMS=0&S21P03=I=&S21STR=EJ000045%2F2016%2F1.
5. Аристотель. Категории. URL: <http://lib.ru/ROEAST/ARISTOTEL/kategorii.txt>.
6. Советский гражданский процесс : учебник / В. И. Аргунов, А. А. Добровольский, С. А. Иванова, П. В. Логинов ; под ред. М. К. Треушникова. Москва : Изд-во МГУ, 1989. 462 с.
7. Оболенцев В. Ф. Базові засади системного аналізу системи держави України: монографія. Харків: Право, 2018. 98 с.
8. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва: Наука, 1974. 280 с.
9. Оніщенко Н. М. Загальна характеристика правової системи як інтегруючої категорії юридичної науки. *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*. Вип. 2. Київ: Вид. дім «Юридична книга», 2000. С. 62-76.
10. Луць Л. Критерії системного аналізу – методологічні основи дослідження правової системи. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Вип. 36. С. 48-50.
11. Методы исследования и организации экспериментов / под ред. К. П. Власова. Харьков: Гуманитарный Центр, 2002. 125 с.
12. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб. пособие / под ред. Р. С. Мельника. Киев: Юринком Интер, 2017. 240 с.
13. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Київ ; Харків : ПП Панов вид., 2016. 434 с.

14. Чумак В. В. Европейские принципы деятельности полиции и перспективы их использования в Украине. *Legea si Viata* : междунар. науч.-практ. правовой журнал. 2015. № 10/3. С. 81–85.

Анотація

Маслов О. І. Система принципів адміністративної діяльності національної поліції України. – Стаття.

У статті досліджено систему принципів адміністративної діяльності Національної поліції України. Наголошено, що принципи утворюють певну систему, за допомогою якої можливо глибоко дослідити будь-яку діяльність, насамперед, адміністративну діяльність Національної поліції України. Визначено, що система принципів адміністративної діяльності Національної поліції – це інтегрована, структурно упорядкована, об'єктивно-зумовлена сукупність взаємозалежних і взаємопов'язаних її елементів (окремих принципів, які слід розглядати у якості підсистем), що утворюють єдине ціле.

Ключові слова: система, принципи, адміністративна діяльність, Національна поліція України.

Аннотация

Маслов А. И. Система принципов административной деятельности Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье исследована система принципов административной деятельности Национальной полиции

Украины. Отмечено, что принципы образуют определенную систему, с помощью которой возможно глубоко исследовать любую деятельность, прежде всего, административную деятельность Национальной полиции Украины. Определено, что система принципов административной деятельности Национальной полиции – это интегрированная, структурно упорядоченная, объективно обусловлена совокупность взаимосвязанных и взаимосвязанных ее элементов (отдельных принципов, которые следует рассматривать в качестве подсистем), образующих единое целое.

Ключевые слова: система, принципы, административная деятельность, Национальная полиция Украина.

Summary

Maslov O. I. System of principles of administrative activity of the National Police of Ukraine. – Article.

The article examines the system of principles of administrative activity of the National Police of Ukraine. It is emphasized that the principles form a certain system through which it is possible to deeply investigate any activity, first of all, administrative activity of the National Police of Ukraine. It is determined that the system of principles of administrative activity of the National Police is an integrated, structurally ordered, objectively determined set of its interdependent and interconnected elements (separate principles that should be considered as subsystems) that form a single whole.

Key words: system, principles, administrative activity, National Police of Ukraine.

УДК 347.73

В. В. Нікітінкандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ УНИКНЕННЯ ТА УХИЛЕННЯ
ВІД ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ**

Постановка проблеми. На сьогоднішній наріжним каменем у дискусії з питання уникнення та ухилення від подвійного оподаткування слід назвати явний брак обґрунтованого розмежування таких термінів, як «уникнення», «усунення» й «ухилення». У цій ситуації одні науковці, аналізуючи подвійне оподаткування, розглядають зазначені терміни у співвідношенні цілого та його складників і до категорії «уникнення» відносять як законне ухилення від сплати податків, обумовлене правовою регламентацією, яка передбачає усунення подвійного оподаткування, що закріплюється у правових нормах національного законодавства й у міжнародних податкових угодах (тобто форму правомірної поведінки в контексті уникнення такого оподаткування), так і ухилення незаконне, що включає незаконні механізми уникнення подвійного оподаткування (тобто форму поведінки неправомірної). Зазначене дозволяє дослідникам підходити до поняття «уникнення» як до узагальнюючого, що включає в себе усунення ЗПО й ухилення від сплати податків [1, с. 152].

Стан дослідження. Проблематика ухилення від подвійного оподаткування неодноразово потрапляло у поле зору різних науковців. Зокрема цьому питанню приділялась увага у працях: Ю.Г. Дем'янчука, С.А. Баєва, В.В. Карпова, Л.Л. Лазебник, І.А. Ларютіної, І.Ю. Петраша, С.В. Петкова, Є.Я. Сорокіної, С. Ф. Сутиріна, В. К. Шкарупи та ін. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, поняття уникнення та ухилення від подвійного оподаткування залишається малодослідженим.

Саме тому метою статті є: розкрити зміст понять ухилення та уникнення від подвійного оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Дехто з учених, визначаючи термін «уникнення», підходять до нього як до – елемента системи усунення подвійного оподаткування, що становить собою негативне явище, яке порушує права платників податків і створює перешкоди на шляху міжнародної інтеграції [2, с. 122]. Інші науковці трактують конструкцію «уникнення сплати податків» як негативне явище, що завдає збитків економіці країни; отже вони розглядають його як незаконне ухилення від сплати податків [3, с. 54].

Щоб побудувати власну позицію щодо цього питання, вважаємо за необхідне, насамперед з'ясувати, чи є тотожними категорії «уникнення ЗПО» й «усунення ЗПО». Адже одні автори оперують ними як тотожними [4, с. 13], інші – як різними, що співвідносяться як ціле з частиною [5]. Згідно з тлумачним словником «уникати – означає ...запобігати чому-небудь, позбавлятися чогось; не допускати якихось небажаних наслідків, результатів» [6, с. 1296], а «усувати – ... доводити що-небудь до зникнення, припиняти існування; ліквідувати» [6, с. 1306]. Як бачимо, етимологічний зміст терміна «уникнення» фактично включає в себе запобігання й усунення.

Що ж стосується терміна «ухилення», то за цим же словником – він трактується як «...відступ від головного, правильного, прийнятого, порушення чогось; відхилення» [6, с. 1306].

Таким чином, етимологічно правильним, як вбачається, є застосування слова «уникнення» для визначення механізму недопущення й ліквідування ЗПО як негативного явища; в той час як використання словосполучення «уникнення від сплати податків» слід вважати етимологічно неправильним, оскільки термін «уникнення» означає запобігання й усунення яких-небудь небажаних результатів, а «ухилення» цих дій не охоплює. Ось чому при вивченні проблеми невиконання платниками податків встановленого обов'язку зі сплати податків і зборів більш доречним є застосування терміна «ухилення». Проте в науковій літературі й публіцистиці автори робіт доволі часто використовують конструкцію «уникнення від сплати податків», оперуючи термінами «уникнення» й «ухилення» як синонімами [7, с. 52]. Такий підхід обумовлений подвійним неправильним перекладом зазначених термінів, що застосовуються в міжнародній практиці. Так, термін «*avoidance*» (англ.) спочатку було перекладено на російську мову як «избежание», а потім на українську – як «уникнення»; термін «*evasion*» (англ.) перекладено на російську як «уклонение», на українську – знову ж таки як «уникнення», у зв'язку з чим і виникли непорозуміння при їх застосуванні.

Більшість науковців у галузі податкового права для визначення механізму недопущення й ліквідування ЗПО як негативного явища використо-

вують термін «уникнення», а для невиконання платниками податків встановленого обов'язку зі сплати податків і зборів – конструкцію «ухилення від сплати податків». Позицію вчених ми повністю підтримуємо. При цьому ухилення від сплати податків може бути як легальним (законним), коли платником використовуються для цього прогалини в законодавстві (хоча фактично його дії не порушують закон), так і нелегальним (незаконним), коли платник вдається до умисної несплати відповідних податків і зборів, користуючись при цьому незаконними способами і схемами для уникнення оподаткування [8; 1; 9].

Отже, ухилення від сплати податків, на нашу думку, не належить до елементів системи врегулювання ЗПО, а є окремою проблемою міжнародного податкового права, яка також потребує врегулювання. На сучасному етапі у МПДП впорядкуванню питання ухилення від сплати податків приділяється значна увага, що буде далі детально розглядатися в цій науковій роботі. Оскільки, ухилення від сплати податків не належить до елементів системи врегулювання зовнішнього подвійного податкування основним її елементом слід вважати уникнення ЗПО, яке, за визначеннями науковців, включає принципи, методи й механізм останнього [10; 11].

О. І. Максак виокремлює 2 типи критеріїв диференціації дій щодо уникнення оподаткування: наявність дефекту форми (або штучність), що виражається в неузгодженості кінцевої мети операції із засобами її досягнення і спрямованість умислу на обхід мети законодавця, який регулює цей тип суспільних відносин. Особливість цього критерію полягає в дуже складному доведенні того, що у відповідних діях платник податків керувався виключно (або переважно) наміром уникнути оподаткування [12, с. 159–160].

Певною формою узагальнення негативного впливу уникнення оподаткування, (з точки зору економіки й моралі), є перелік його результатів, сформульований австралійським дослідником Д. Вейнсаймером. Він включає: (а) неповне надходження запланованих податкових платежів, (б) перерозподіл коштів у ті сфери діяльності, де надаються податкові пільги; (в) витрата додаткових коштів платників на боротьбу з (неприйнятним) уникненням оподаткування; (г) неправильний розподіл статків у суспільстві, оскільки не всі платники мають рівну можливість уникати оподаткування; (д) розвиток феномену «безбілетник»; (е) порушення принципу справедливості в оподаткуванні; (ж) зниження стандартів ділової етики у цій сфері [13, с. 256–257].

Уникнення оподаткування, як суперечливий вид поведінки, який хоча формально й не порушує закон, проте часто йде на певне зловживання його недосконалістю, знаходиться по-

середині. Деякі дослідники говорять навіть про можливість поділу уникнення оподаткування на 2 групи – на прийнятне й неприйнятне, з яких перше належить до податкового планування, а друге – скоріше належить до ухилення від оподаткування [14, с. 31]. Розвиваючи цю тезу дехто з правників зазначає: якщо прийнятне й неприйнятне уникнення оподаткування є взаємовиключними поняттями, то неприйнятне уникнення оподаткування й ухилення від оподаткування такими не є, адже за певних обставин дії платника можуть відповідати обом поняттям. Наприклад, платник податків унаслідок задіяння сумнівної «схеми», здійснення якої є прямим уникненням оподаткування, є впевненим у своїй правоті й не декларує в податкових органах свій дохід, а вже відповідає об'єктивній стороні ухилення від оподаткування [15, с. 117–148].

У науковій спільноті точаться дискусії щодо обґрунтованості розмежування таких термінів, як «уникнення» (*avoidance*) й «ухилення» (*evasion*). Низка сучасних учених найчастіше пропонує використовувати термін «уникнення», включаючи до нього як законне, так і незаконне уникнення, в той час як експерти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) переконують, що вживання того чи іншого терміна не має принципового значення. Єдиним визначальним моментом є факт заподіяння шкоди економіці держави, що й дозволяє розглядати уникнення податків як незаконне явище.

Ухилення від сплати податків – це негативне явище, що виявляється як на національному, так і на міждержавному рівнях. Як уже зазначалося, прагнення держави забезпечити публічні інтереси з наповнення державного бюджету викликають конфлікт з приватними інтересами платників податків розпоряджатися всією сумою отриманого доходу. Як підкреслює С. С. Биков, природний конфлікт інтересів 2-х суб'єктів податкових правовідносин – держави і платника податків, індукційований опортунізмом останнього, є найбільш характерною рисою податкових правовідносин, конфліктність яких позначається на змісті норм права, що впорядковують такі правовідносини, основними функціями яких стає примушування платників податків до виконання покладених на них обов'язків, створення несприятливих умов для тих, які прагнуть ухилитися від обов'язку зі сплати податків. Антагонізм приватних і публічних інтересів між платниками податків і державою неминуче призводить до прагнення платників податків ухилитися від зазначеного прямого обов'язку [16, с. 91–92].

Опортунізм платників податків, їх ухилення від сплати податків на національному рівні зумовлено низкою факторів, до яких науковці відносять причини: (а) економічні – падіння виробництва,

звуження доходного потенціалу; (б) політичні – незгода із соціальною або економічною політикою держави; (в) правові – недосконалість і нестабільність податкового законодавства, постійне очікування підвищення оподаткування; (г) організаційні – недоліки у взаємодії між фіскальними органами; (д) технічні – недосконалість форм і методів податкового контролю; морально-психологічні – низький рівень правової культури та ін. [17, с. 167]. Проте на міждержавному рівні у випадках, коли в силу свого податкового суверенітету країни можуть установлювати будь-які ставки податків, унаслідок чого щодо одного виду податків у різних країнах можуть бути зафіксовані різні ставки (наприклад, ставка податку на прибуток в Україні складає 18 %, у Ліхтенштейні – 12,5 %, у Молдові – 12 %, у Македонії – 10 %, в офшорних зонах на Бермудських і Кайманових островах 0 %), опортунізм платників стає головною причиною ухилення від сплати податків і зборів.

Підсумовуючи наведене, можемо сказати, що, ухилення від сплати податків на міждержавному рівні є наслідком конфлікту приватних і публічних інтересів, обумовленого опортуністичною мотивацією платника щодо сплати податків і зборів.

З ухиленням від сплати податків провадиться боротьба як на національному, так і на міждержавному рівнях. Способи й методи такої боротьби залежать від виду ухилення від сплати податків.

У МПДП розглядають у 2-х аспектах: а) як «*tax evasion*» – умисне протиправне ухилення від сплати податків (податкове шахрайство), і б) як «*tax avoidance*» або «*tax planning*» – «обхід» податків або податкового планування. Головна їх відмінність полягає в тому, що в першому випадку платник умисно прагне ухилитися від виконання зобов'язання зі сплати податків, а в другому – формально він діє правомірно, використовуючи можливості чи прогалини в національному й міжнародному законодавстві, відмінності у правових системах різних країн і застосування в них різних видів пільгових режимів чи пільг, які надають йому законну можливість уникнути податків або мінімізувати їх суму [9, с. 154].

Під протиправним ухиленням від сплати податків розуміють протиправну поведінку платника, що полягає у приховуванні ним інформації про об'єкти оподаткування, відмові від реєстрації себе як платника податків, фальсифікації документів податкового обліку та ін.. Під обходом (уникненням) податку варто мати на увазі зміну податкового резиденства платника, отримання ним доходу в таких формах, за якими надаються пільги, укладення угод, що передбачають менші податкові наслідки, й утримання від укладення угод, виконання яких вимагає сплати податків, та ін.

Отже, на підставі наведеного можна виділити 2 види ухилення від сплати податків: (1) проти-

правне, що становить собою умисні дії платника з несплати відповідних податків і зборів, коли використовуються незаконні способи і схеми уникнення оподаткування; (2) легальне, коли платник податків, використовуючи відмінності у правових системах різних країн, може легально ухилитися від сплати податків.

Основні відмінності між легальним і незаконним ухиленням від сплати податків А. Ю. Чавтай-ко вбачає:

- у цілях: при легальному ухиленні його метою є захист інтересів платника податків; при незаконному – умисне бажання ухилитися від обов'язку зі сплати податків;

- в об'єкті оподаткування: легальному ухиленню притаманне умисне прагнення, щоб об'єкт оподаткування не виник; незаконному – приховування об'єкта оподаткування з метою несплати податків;

- у можливості зменшити податкову базу: при легальному ухиленні виникає прагнення до повного використання вирахувань і пільг, передбачених законодавством; при незаконному – за браком законних підстав для використання вирахувань і пільг платник заявляє про своє право на вирахування чи пільгу з метою несплати податків;

- у ставленні порядку і строків сплати податків: при легальному ухиленні виникає прагнення отримати передбачені законом відстрочення сплати податків; при незаконному – навмисно створюється видимість сплати або чиняться перепони для примусового стягнення недоїмки;

- у можливих наслідках: при легальному ухиленні має місце зменшення податкових витрат; при протиправному – стягнення недоїмки, штрафу, притягнення до кримінальної відповідальності, конфіскація всіх коштів, отриманих унаслідок незаконних схем та угод [18].

Із протиправним ухиленням від сплати податків уряди країн ведуть боротьбу із застосуванням способів і методів запобігання і припинення такого ухилення. Здавалося б, що легальне ухилення від сплати податків не передбачає боротьби з ним, оскільки платник може здійснювати свою діяльність, обираючи оптимальний для себе податковий режим для отримання максимального прибутку, в тому числі й місце діяльності, або для одержання прибутку з урахуванням специфіки податкових систем різних країн. У МПДП таке явище отримало назву «податкова оптимізація», тобто вибір оптимального поєднання форм правовідносин у рамках чинного законодавства про податки та збори з метою цілеспрямованого впливу на елементи оподаткування й визначення розміру податкових зобов'язань [19, с. 217].

Водночас у багатьох державах панує доктрина «abus de droit» (зловживання правами), сутність якої полягає в тому, що платники можуть вико-

ристувати можливості податкової оптимізації для досягнення максимального зниження всіх податків із застосуванням недозволених форм, тобто зловживають правом [20, с. 336]. В. П. Грибанов зазначає, що в такій ситуації уповноважений суб'єкт діє в межах свого суб'єктивного права в рамках тих можливостей, що складають його зміст, проте цілі конкретної особи при реалізації цього права не можуть виходити за рамки тих, що визнаються заслужуваними на повагу з боку суспільства [21, с. 58–60].

Висновок. Таким чином, при ухиленні від сплати податків завжди має місце порушення тих чи інших правових норм (внутрішнього законодавства, податкових угод), у той час як уникнення – це недопущення багаторазового оподаткування, а також законне використання правових норм з метою отримання податкових переваг. Уникнення оподаткування це суперечливий вид поведінки, який хоча формально й не порушує закон, проте часто йде на певне зловживання недосконалістю останнього, знаходячись посередині. Деякі дослідники ведуть мову навіть про можливість поділу уникнення оподаткування – прийнятне і неприйнятне, з яких перше належить до податкового планування, друге – скоріше до ухилення від оподаткування. Якщо прийнятне й неприйнятне уникнення оподаткування є взаємовиключними поняттями, то неприйнятне уникнення оподаткування та ухилення від оподаткування такими не є, а за певних обставин дії платника податків можуть відповідати обом поняттям.

Література

1. Кобрін А. Проблемні аспекти розмежування понять «зловживання податковим правом», «зловживання податковим обов'язком», «уникнення від оподаткування» та «ухилення від сплати податків». *Актуальні питання державотворення в Україні*. 2014. № 6. С. 152–154.
2. Стігліц Д. Е. Економіка державного сектора / пер. з англ.: А. Олійник, Р. Скільський. Київ : Основи, 1998. 854 с.
3. Вишне夫斯基 В. П., Веткин А. С. Уход от уплаты налогов: теория и практика : моногр. Донецк : ИЭП, 2003. 228 с.
4. Дем'янчук Ю. Г. Методи уникнення міжнародного подвійного оподаткування. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: Право*. 2011. № 1. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n1/11dyhmpo.pdf> (дата звернення: 27.10.2020).
5. Вишне夫斯基 В., Веткин А. Уклонение от уплаты налогов и рациональный выбор налогоплательщика. *Вопросы экономики*. 2004. № 2. С. 108–112.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 170 000 слів / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.
7. Кетнерс К., Лукашица О. Налоги в Европейском союзе и Латвии: сравнительный анализ и практические рекомендации Рига : Merkurijs Lat, 2010. 376 с.
8. Кастанова Е. Д. Правовые способы устранения международного двойного налогообложения и борьбы с уклонением от уплаты налогов. *Право и управление*. 2013. № 1. С. 103–110.
9. Ларютина И. А. Избежание двойного налогообложения и уклонение от уплаты налогов в международном налоговом праве : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Моск. ин-т междунар. отношений (Ун-т). Москва, 2002. 206 с.
10. Чечко А. П. Устранение международного двойного налогообложения в Республике Беларусь: современные подходы и рекомендации по совершенствованию. *Проблемы управления*. 2005. № 4. С. 69–74.
11. Шахматев А. А. Правовой механизм устранения многократного (двойного) налогообложения. *Финансовое право*. 2008. № 2. С. 25–30.
12. Максак О. І. Правове регулювання уникнення подвійного оподаткування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 193 с.
13. Waincymer J. The Australian Tax Avoidance Experience and Responses: a Critical Review. *Tax Avoidance and the Rule of Law*. Amsterdam, 1997. P. 27–306.
14. Cooper G. S., Vann R. J. A Few Myths About the GST. *University of New South Wales Law Journal*. 2000. Vol. 35, Iss. 23(2). URL: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJl/2000/35.html> (Last accessed: 27.10.2020).
15. Tax Mitigation, Avoidance and Evasion. *Tax Compliance. Report to the Treasurer and Minister of Revenue by a Committee of Experts on Tax Compliance* : December 1998. Ch. 6. P. 117–148. URL: <https://taxpolicy.ird.govt.nz/sites/default/files/1998-other-tax-compliance.pdf> (Last accessed: 27.10.2020).
16. Быков С. С. К дискуссии о понятии противодействия уклонению от уплаты налогов и его значении в признании налогового права самостоятельной отраслью. *Известия Иркутской государственной экономической академии*. 2014. № 1. С. 90–99.
17. Пасенкова В. В. Сутність та причини ухилення від сплати податків в сучасних умовах. *Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. Серія: Економічні науки*. Суми, 2014. № 6. С. 165–177.
18. Черник Д. Г., Починок А. П., Морозов В. П. Основы налоговой системы : учеб. пособие для вузов. Москва : Финансы : ЮНИТИ, 1998. 422 с.
19. Проблеми податкового регулювання і планування податкових платежів / за заг. ред. Ю. Б. Іванова. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2006. 240 с.
20. Гусева Т. А. Налоговое планирование в предпринимательской деятельности : моногр. Москва : Волверс Клувер, 2007. 432 с.
21. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1972. 284 с.

Анотація

Нікітін В. В. До проблеми визначення поняття уникнення та ухилення від подвійного оподаткування. – Стаття.

У статті узагальнюються теоретичні підходи стосовно з'ясування сутності понять уникнення та ухилення. Запропоновано авторський підхід щодо тлумачення понять уникнення та ухилення від подвійного оподаткування. Аргументовано, що при ухиленні від сплати податків завжди має місце порушення тих чи інших правових норм (внутрішнього законодавства, податкових угод), у той час як уникнення – це недопущення багаторазового оподаткування, а також законне використання правових норм з метою отримання податкових переваг

Ключові слова: уникнення, ухилення, подвійне оподаткування, законодавство.

Аннотация

Никитин В. В. К проблеме определения понятия избежания и уклонения от двойного налогообложения. – Статья.

В статье обобщаются теоретические подходы к выяснению сущности понятий избежание и уклонение. Предложен авторский подход к толкованию понятий

избежания и уклонения от двойного налогообложения. Аргументировано, что при уклонении от уплаты налогов всегда имеет место нарушение тех или иных правовых норм (внутреннего законодательства, налоговых соглашений), в то время как избежание – это недопущение многократного налогообложения, а также законное использование правовых норм с целью получения налоговых преимуществ

Ключевые слова: избежание, уклонение, двойное налогообложение, законодательство.

Summary

Nikitin V. V. To the problem of defining the concept of avoidance and evasion of double taxation. – Article.

The article summarizes the theoretical approaches to clarifying the essence of the concepts of avoidance and evasion. The author's approach to the interpretation of the concepts of avoidance and evasion of double taxation is proposed. It is argued that when evading taxes, there is always a violation of certain legal norms (domestic law, tax agreements), while avoidance is the prevention of multiple taxation, as well as the legal use of legal norms to obtain tax benefits

Key words: avoidance, evasion, double taxation, legislation.

УДК 342.9

С. С. Павчук
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ КАДРОВИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Ефективність роботи будь-якого державного відомства оцінюється не тільки за показниками якості виконання ним своїх функцій або довіри населення. Важливим індикатором належного функціонування владного органу є його персонал, а точні ж кваліфікація останнього, психологічна стабільність до вимог та викликів служби, наявність високоморальних якостей і таке інше. Однак, формування дійсно «робочої» групи службовців, прямо залежить від послідовної та чітко спланованої системи управління кадрами, в межах якої важливу роль відіграють адміністративні кадрові процедури. Так, українська прокуратура сьогодні є централізованою системою органів на яку покладаються виключні, особливі важливі повноваження в сфері забезпечення державних інтересів, а також захисту прав людини та громадянина. Через це діяльність персоналу прокуратури пов'язана із суттєвим психологічним навантаженням та постійною морально-інтелектуальною роботою. В цих умовах саме від ефективної роботи керівництва органу шляхом проведення ним комплексної кадрової роботи буде залежати, чи впораються службовці прокуратури із своїми обов'язками та реалізують весь масив передбачених законом завдань в своїй діяльності.

Кадрові адміністративні процедури є невід'ємною частиною існування всіх без виключення органів державної влади, але при цьому в межах кожного окремого відомства їх зміст та особливості розкриваються по-різному. Не є виключенням в цьому аспекті органи прокуратури.

Стан дослідження проблеми. В межах розкриття піднятої в статті проблематики використано досвід вчених, які присвячували свої наукові пошуки розробці питання провадження кадрових процедур в роботі органів державної влади, зокрема: О.А. Воронько, О.М. Левченко, Г.А. Туманова, А.П. Горзова, І.М. Мельника, О.Н. Оболенського та ряду інших. Втім, справедливим буде вказати, що в науковій літературі малодослідженим залишається питання кадрових процедур саме в діяльності органів прокуратури.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є встановлення змісту кадрових адміністративних процедур в роботі органів прокуратури України. Враховуючи зазначену мету завданнями роботи визначено: формування авторського тлумачення

кадрової процедури; аналіз практичних проявів адміністративних процедур в діяльності органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Якщо розібратись із загальною сутністю кадрових процедур, то змістобудівною основою даної категорії є слово «кадри». Лексично, відповідно до положень тлумачного словника С.І. Ожегова слово «кадри» перекладається як «personnel» стосовно кваліфікованих та наукових кадрів, підбору кадрів, відділу кадрів; як «cadre» – стосовно військових та партійних кадрів. А у Великому тлумачному словнику сучасної української мови «cadre» перекладається як термін, що означає військові кадри, кадровий склад, а «personnel» як персонал, особовий склад, кадри (підприємства, установи), тому існує суперечливість між підходами до визначення цих понять [1; 2, с. 28–29].

Таким чином, кадри, слідуючи історичним уявленням про сутність даного терміну та його етимології, це сукупність осіб, які здійснюють трудову діяльність в складі правоохоронних або військових органах.

Для повноти розуміння зазначеного поняття варто також проаналізувати наукові погляди, запропоновані вченими. Наприклад, В.М. Олуйко зазначає що, кадри є основним (постійним, штатним), як правило, кваліфікованим складом працівників організації (установи). Це частина персоналу апарату органів влади. Кадрам притаманні такі риси, як професійна підготовка; постійний характер службово-трудова діяльності, що є основним фінансовим джерелом їхнього існування; діяльність, спрямована на фактичну реалізацію чи забезпечення виконання поставлених завдань, функцій і компетенції органу влади (вона не включає охорону будинків, забезпечення транспортом, зв'язком та інше) [3, с. 8]. У своїй науковій роботі О.А. Воронько надає декілька визначень поняттю «кадри»: працездатні громадяни країни (широке значення); основний, постійний, професійно підготовлений склад працюючих, які становлять кістяк колективу підприємства, установи, організації та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські й керівні функції; керівні кадри (працівники), кадри апарату, які мусять виконувати функції управління; кваліфіковані працівники, які пройшли попередню професійну підготовку та мають спеціальну освіту, трудові навички та/або

досвід роботи в обраній сфері діяльності; соціально-економічна категорія, що означає постійний (штатний) склад працівників, тобто дієздатних громадян, які перебувають у трудових відносинах з державними, кооперативними, приватними та іншими підприємствами, фірмами, організаціями, установами [4, с. 8-9, 64-65]. О.М. Левченко, зазначає, що кадри – це постійний, підготовлений склад працівників різних сфер органів державної влади та місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, організацій, які забезпечують виконання покладених на них функцій [5, с. 8]. Г.А. Туманов, досліджуючи поняття «кадри» у системі органів внутрішніх справ, розглядає наведений термін у широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні це поняття охоплює всіх осіб, що виконують певні обов'язки в офіційно встановлених рамках конкретної системи управління – органу внутрішніх справ і кожного з його структурних підрозділів. Сюди належать весь начальницький, командний і рядовий склад, робітники та службовці, які постійно чи тимчасово працюють у системі органів внутрішніх справ. У вузькому – тільки рядовий та начальницький склад, тобто атестовані працівники [6, с. 3-4].

Отже, базуючись на визначеннях вчених ми дійшли висновку, що, говорячи про трудові ресурси органів прокуратури, більш доцільним є використання терміну «кадри», адже саме він характеризує осіб, які володіють правовим статусом прокурора, та безпосередньо реалізують функції даного органу. Підтвердження цієї позиції можна знайти не тільки у площині загальнонаукових досліджень поняття «кадри», але й вчених пошуків, що здійснювались в межах роботи саме органів прокуратури. Наприклад, А.П. Горзов зауважує, що до кадрів органів прокуратури України відносять лише працівників, яким присвоєні класні чини, – прокурорів, оскільки це основна категорія працівників органів прокуратури України, єдина категорія уповноважена виконувати конституційні функції прокуратури та основні завдання органу визначені законодавством [7, с. 43].

Щодо змісту кадрових процедур в діяльності органів прокуратури та органів влади взагалі, то вони фактично направлені на регулювання відносин, пов'язаних з кадрами відповідного владного відомства. Однак, в їх змісті також можна виділити ряд інших особливостей.

Необхідно наголосити на те, що в науковій площині відсутнє належне окреслення змісту кадрових адміністративних процедур. Як правило, вчені витлумачують це поняття через призму кадрової політики органу влади чи підприємства, кадрових операцій та інших синонімічних категорій. Наприклад, І.М. Мельник та О.Н. Оболенський визначили, що кадрова політика в органах влади проявляється через комплекс процедурної

діяльності, направленої на відбір та розміщенні на посадах, підготовку, перепідготовку та переміщення службовців органів влади. Зміст державної кадрової політики визначає безпосередня діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, кадрових служб і посадових осіб із формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів. Ефективна кадрова політика має бути спрямована на досягнення таких цілей: по-перше, прогнозування і планування потреби в кадрах (кількісне і якісне забезпечення організацій відповідними кадрами); по-друге, підбір і розстановку, тобто раціональне використання кадрів; по-третє, розробку критеріїв і методики підбору, розстановки, оцінки і навчання кадрів; по-четверте, планування розвитку персоналу, перманентної післядипломної освіти, підвищення кваліфікації; – створення і використання кадрового резерву на керівні посади [8, с. 3]. Ю.Л. Титаренко у комплексі операцій та процедур, направлених на реалізацію кадрової функції, вбачає сутність роботи з кадрами, а кадрову роботу визначає як комплекс операцій і процедур зі складання та обробки кадрової документації, направлених на реалізацію кадрової функції та закріплених за спеціальними апаратами (управління, відділи кадрів, тощо) [9, с. 325, 333]. На думку І.В. Бізюкової, кадрові процедури орієнтовані на формування кадрової політики й вимог до кадрів, штатно-посадової структури кадрів, здійснення підбору кадрів і формування колективу, реалізацію системи оцінки (атестації) кадрів [10, с. 24]. До того ж, Є.В. Маслов визначає кадрові процедури як напрямок в роботі з кадрами, набір процесів що реалізуються кадровою службою підприємств [11].

Тож, беручи до уваги вищенаведене, з врахування змісту поняття «кадри» в межах діяльності органів прокуратури, ми визначили, що кадрові адміністративні процедури в роботі прокурорських органів – це система законних владно-розпорядчої дій, використовуваних керівництвом відповідного органу прокуратури, направлених на регулювання відносин, які виникають в процесі роботи з кадрами відомства.

Для того щоб зрозуміти, яке саме це відносини, розглянемо основу правового регламенту зазначених процедур, яким є Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VIII, та Наказ Генеральної прокуратури України «Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» від 18.12.2017 № 351. В положеннях даних нормативних актів прописано порядок та особливості окремих кадрових адміністративних процедур, наприклад, прийняття на службу та призначення на посади в органи прокуратури.

Процедура добору кандидата на посаду прокурора починається з його відповідності до вимог, що

ставляться до осіб, які претендують на зайняття цієї посади, визначених статтею 27 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою; прокурором обласної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше трьох років та володіє державною мовою; прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою [12].

У разі якщо особа відповідає вказаним критеріям, наступним кроком є подача документів до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, яка здійснює перевірку поставленим вимогам та законодавству в цілому. Складання кваліфікаційного іспиту кандидатом на посаду є наступним елементом процедури, яке проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання [13].

У разі успішного складання кваліфікаційного іспиту, відповідний орган, що здійснює дисциплінарне провадження, організовує спеціальну перевірку кандидатів на посаду прокурора. Крім того кандидат на посаду проходить спеціальну підготовку, після завершення якої складає іспит у вигляді анонімного тестування та практичного завдання. За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки приймається вмотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора [13].

Таким чином, кадрова процедура прийняття на службу та призначення на посади в органи прокуратури регламентує управлінські відносини щодо забезпечення поповнення кадрового складу органів прокуратури новими службовцями. Водночас, зазначені кадрові процедури не є єдиними в рамках досліджуваного питання. Так, окреме коло управлінської діяльності сконцентровано в аспекті поточного виконання функцій службовцями відомств прокурори.

Варто також відмітити адміністративну процедуру, пов'язану із забезпечення професійного навчання службовців органів прокуратури у форматі підвищення кваліфікації. Відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України «Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури» від 18.12.2017 №351 підвищення кваліфікації прокурорів відбувається не рідше одного разу

на три роки. При цьому, керівниками прокуратур усіх рівнів під час формування пропозицій з підвищення кваліфікації прокурорів застосовується індивідуальний підхід з огляду на реальні потреби працівників у підвищенні кваліфікації [13].

Ще одним видом кадрової процедури пов'язано із процесом припинення прокурором своїх повноважень. Відповідно до законодавства загальними умовами припинення прокурором своїх повноважень є: неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення ним вимог щодо несумісності; набрання законної сили судового рішення про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією тощо [12].

Крім цього, повноваження прокурора також припиняються у зв'язку з: досягненням шістдесяти п'яти років; смертю; визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим; рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора [12].

Висновки. Таким чином, кадрові адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури – це управлінські дії, ключовою метою яких є супроводження трудового процесу прокурорських кадрів. Дані процедури пов'язані з великим числом відносин, які виникають в процесі прийняття та звільнення прокурорів, поточного процесу їх трудової діяльності та інше. При цьому, подібні процедури не заперечують трудову складову, а забезпечують послідовність зміни адміністративного статусу прокурора паралельно зміні трудового. Ґрунтуючись на викладеному, кадрові адміністративні процедури в діяльності органів прокуратури можна визначити, як систему законних владно-розпорядчої дій та операцій, які виконуються керівництвом органу прокуратури, з метою регулювання адміністративних відносин, що виникають в процесі прийняття на роботу та звільнення прокурорів, їх професійного навчання та інших питань проходження служби.

Література

1. Український тлумачний словник : Близько 250 000 слів / укл. та гол. ред. Вячеслав Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2016. 1692 с.
2. Дарміць Р.З., Горішна Г.П. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності / Р.З. Дарміць, Г.П. Горішна. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2013. № 778. С. 26-34.
3. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: моногр. Хмельницький: вид-во ХУУП, 2005. 325 с.
4. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 156 с.

5. Левченко О. Якість трудового потенціалу як визначальна умова конкурентоспроможності робочої сили. *Україна: аспекти праці*. 1999. № 6.

6. Туманов Г.А. Кадры в системе управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1974. 142 с.

7. Горзов А.П., Устименко В.В. Актуальні питання кадрового забезпечення в органах прокуратури України. *Європейські перспективи*. № 10. 2014.

8. Мельник І.М. Особливості державної кадрової політики у сфері вдосконалення механізмів добору персоналу державної служби. Національна академія державного управління при Президентові України. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/melnik.pdf.

9. Організація управління в органах внутрішніх справ : монографічне дослідження / Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому державному університеті; Ю. Л. Титаренко, В. П. Філонов, В. Д. Сущенко та ін.; За ред. Ю. Л. Титаренка. Донецьк, 1999. 364 с.

10. Бизюкова И. В. Кадры. Подбор и оценка. Московский рабочий, 1984. 159 с.

11. Маслов Е. В. Управление персоналом предприятия : учебное пособие. М. : ИНФРА-М, 2009 312 с.

12. Про прокуратуру: закон від 14.10.2014 № 1697-VI. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 12.

13. Про затвердження Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: наказ, положення від 18.12.2017. № 351. *Офіційний вісник України*. 2018. № 14. ст. 485.

Анотация

Павчук С. С. До характеристики кадрових процедур в органах прокуратури України. – Стаття.

У статті наведено наукові визначення щодо змісту та сутності поняття «кадри», на основі яких виділено зміст категорії кадрів органів прокуратури. Сформульовано теоретичне розуміння кадрових адміністра-

тивних процедур. На основі нормативних прикладів досліджено порядок та особливості адміністративних кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України.

Ключові слова: кадрові процедури, кадри органів прокуратури, адміністративні процедури.

Аннотация

Павчук С. С. К характеристике кадровых процедур в органах прокуратуры Украины. – Статья.

В статье приведены научные определения относительно содержания и сущности понятия «кадры», на основе которых выделено содержание категории «кадров органов прокуратуры». Сформулировано теоретическое понимание кадровых административных процедур. На основе нормативных примеров исследован порядок и особенности административных кадровых процедур в деятельности органов прокуратуры Украины.

Ключевые слова: кадровые процедуры, кадры органов прокуратуры, административные процедуры.

Summary

Pavchuk S. S. To the characteristics of personnel procedures in the prosecutor's office of Ukraine. – Article.

The article provides scientific definitions on the content and essence of the concept of «personnel», on the basis of which the content of the category of personnel of the prosecutor's office is highlighted. Theoretical understanding of personnel administrative procedures is formulated. On the basis of normative examples the order and features of administrative personnel procedures in activity of bodies of prosecutor's office of Ukraine are investigated.

Key words: personnel procedures, personnel of prosecutor's bodies, administrative procedures.

УДК 342.9

С. Є. Петровкандидат юридичних наук,
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Постановка проблеми. Положення, якими визначено особливості адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС закріплені в Положенні про Головний сервісний центр, затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1393 [1]. На жаль, в ньому не вирішено питання відповідальності цього органу. Регламентовано завдання, функції, права, особливості створення та підпорядкування, контролю та підзвітності, визначено особливості правового режиму майна, яке перебуває на праві власності держави та утримується Головним сервісним центром на праві оперативного управління. Ані відповідальність Головного сервісного центру МВС в публічних відносинах, а ні в приватних відносинах, учасником яких цей державний орган може виступати, в ньому не регламентовано. Законодавством, яким врегульовано адміністративно-правовий статус та порядок здійснення діяльності інших правоохоронних органів, які підпорядковані МВС, зокрема, Національна поліція України, прикордонна служба, митна служба та ін., питання відповідальності цих органів та їх посадових, службових осіб та співробітників врегульоване. Щодо відповідальності Головного сервісного центру МВС та його посадових, службових осіб та співробітників доводиться звертатися до загальних положень адміністративного та цивільного законодавства, зокрема, Закону України «Про державну службу», Цивільного кодексу України. Але такий підхід ускладнює вирішення питань щодо підстав та умов притягнення порушників до окремих видів відповідальності. Тож це питання потребує ґрунтовного наукового дослідження та його вирішення на нормативному рівні. Це визначає актуальність та потребу в такому дослідженні.

Стан дослідження. Юридична відповідальність суб'єктів публічних відносин, зокрема, публічної адміністрації, є предметом досліджень багатьох науковців як в галузі адміністративного, так і цивільного права. Такий стан пояснюється тим, що загальні положення юридичної відповідальності (окрім кримінальної), особливо щодо випадків завдання матеріальної шкоди, порушення суб'єктивних цивільних прав, завдання моральної шкоди було розроблено саме цивіль-

ним правом і наразі врегульоване ним. Оскільки рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади можуть порушуватися суб'єктивні права та завдаватися шкода, ці питання вирішуються на основі загальних положень про деліктну відповідальність на основі норм цивільного права, та, відповідно, врегульовані Цивільним кодексом України. Дослідженню питань юридичної відповідальності органів державної влади присвятили праці В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, В.Б. Авер'янов, І.Д. Пастух, Н.В. Васильєва, Р.О. Стефанчук, О.М. Бандурка, А.Т. Комзюк, В.Д. Суценко, М.В. Джафарова, О.В. Дзера, С.В. Ківалов, В.І. Горбатюка, І.С. Сорокіна, А.В. Міськевич, Т.О. Булковського, О.В. Кузьменко, В.В. Коваленка, В.М. Бевзенко, Р.Б. Шишка, Н.С. Кузнецова та ін.

Окремі питання, зокрема, відповідальності окремих державних органів за шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів досліджувалися в роботах: Ніжинська І.С. «Відшкодування шкоди, завданої незаконними діями службових осіб дізнання і досудового слідства в системі внутрішніх справ України» (2003 р.), Жила О.В. «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України» (2009), Онищенко О.О. «Відшкодування моральної шкоди у деліктних зобов'язаннях» (2017), Боярський О.О. «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю суду» (2008), Шульган І.І. «Прокурор в кримінальному процесі» (2018) та ін.

Закономірно, що в цих роботах питання відповідальності Головного сервісного центру МВС не було предметом дослідження. Водночас, загальні висновки є корисними в науковому сенсі для ґрунтовного дослідження питань відповідальності Головного сервісного центру МВС. Така ж ситуація і з дослідженнями, які так чи інакше стосуються адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС як державного органу у сфері надання сервісних послуг МВС. В дослідженнях І.В. Дроздової «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг» (2009 р.), Рибінської А.П. «Адміністра-

тивно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України» (2019), Мозгового О.О. «Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України» (2019) питання відповідальності Головного сервісного центру також не були предметом цих досліджень. Такий стан досліджень визначає актуальність та обґрунтованість вибору теми дослідження.

Мета статті. Надати правову характеристику юридичної відповідальності Головного сервісного центру МВС як суб'єкта адміністративних правовідносин та як елементу його адміністративно-правового статусу. Визначити особливості окремих видів відповідальності Головного сервісного центру МВС та його посадових та службових осіб, підстав та умов притягнення до неї.

Виклад основного матеріалу. Т.О. Мацелик, досліджуючи поняття та систему суб'єктів адміністративного права зробила висновок, що правовий статус суб'єкта адміністративного права є інтегративною категорією конструкції, яку потрібно представити трьома блоками: 1) достатусними елементами: адміністративно-правовими нормами, правосуб'єктністю, громадянством; 2) основними елементами статусу: правами, обов'язками, відповідальністю; 3) забезпечувальними елементами: гарантіями [2, с. 125].

Г.І. Петров та Н.В. Вітрук визначали, що правосуб'єктність є властивістю суб'єкта права і передумовою його правового статусу. Вона визначає місце суб'єкта в системі суб'єктів [3, с. 26; 4, с. 25]. О.О. Красавчиков відстоював точку зору, що правосуб'єктність складається з двох елементів: правоздатності та дієздатності [6, с. 37-39]. Матусов Н.І. структурними елементами правосуб'єктності визначав: правоздатність (здатність мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки); дієздатність (здатність діями реалізовувати права та обов'язки); деліктоздатність (здатність нести юридичну відповідальність за свої дії) [5, с. 187]. Братусь С.Н. взагалі вважав, що цивільна правоздатність отожднюється з цивільною правосуб'єктністю [7, с. 6].

За визначенням С.І. Шимон кожна держава, визнаючи кожного суб'єктом права визначає його правовий статус, правове положення щодо держави, її органів, інших осіб. На її бачення правоздатність (визначається здатністю особи мати цивільні права та обов'язки) та дієздатність (своїми діями набувати та здійснювати їх) є складовими цивільно-правового статусу, який вона називає цивільною правосуб'єктністю [8, с. 62]. Вона також визначила, що німецькою цивільною доктриною вироблено у якості розуміння правосуб'єктності єднання трьох складових: правоздатності, дієздатності та деліктоздатності [8, с. 62].

В.С. Ем визнає правосуб'єктність правом загального типу, яке забезпечене юридичними та матеріальними гарантіями [9, с. 125-126].

За визначенням Р.Б. Шишки, наразі намітилася тенденція відмови від правосуб'єктності та принципу спеціальної правосуб'єктності юридичних осіб (*Ultra vires*), що наразі вже проведено в ст. 51 ЦК Швейцарії та параграфі 33 Німецького цивільного уложення [10, с. 143].

Значна частина науковців, які зверталися до дослідження та аналізу правосуб'єктності та правового статусу, цитують позицію О.Ф. Скакун, в якій вона визначає, що суб'єкти (учасники) правовідносин – індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність [11, с. 223].

Визначаємо, що сучасна наука тяжіє до точності дефініцій, що сприяє точності їх застосування та сприяє у виробленні та сприйнятті понять, дефініцій та висновків. З цих підстав вважаємо за необхідне уточнити, що в сучасній теорії права, яка дійсно, доволі великий масив категоріального апарату і навіть правові інститут запозичила з цивільного права. Тому, звернувшись до доктрини цивільного права визначаємо, що відповідно до положень ст. 12 ЦК України особа саме здійснює свої цивільні права вільно, на власний розсуд [12]. Наявність нормативно закріпленої конструкції дозволяє визначати саме здійснення суб'єктивних прав особою. Відповідно, юридичні обов'язки мають виконуватися належним чином, адже ст. 14 ЦК України закріплює, що цивільні обов'язки виконуються у межах, встановлених договором або актом цивільного законодавства. Вважаємо, що стосовно «повноважень» допустиме застосування різних понять, в т.ч. «реалізація», «здійснення» та «виконання». Такий підхід обґрунтовуємо тим, що складовими «повноважень» є і права і обов'язки. Хоча термін «реалізація» використовується, здебільшого, в контексті реалізації приписів правової норми, коли вона реалізовується, тобто, діє. А от застосування категорії «юридичної відповідальності» в контексті «реалізації юридичної відповідальності» виявляється, на наш погляд, не достатньо коректним, адже особа або притягується до відповідальності, або несе тягар наслідків її застосування.

Тому висловлюємо пропозицію переформулювати визначення О.Ф. Скакун з урахуванням зазначених аргументів. Пропонуємо викласти його в такому формулюванні: «суб'єкти (учасники) правовідносин – індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто здійснюють суб'єктивні права, виконують юридичні обов'язки, повноваження та несуть юридичну відповідальність».

Л.О. Волкова визначила елементи правового статусу юридичної особи публічного права: права та обов'язки; гарантії реалізації прав та обов'язків; комплексна правосуб'єктність; юридична відповідальність, а також мета, функції та завдання суб'єкта [13, с. 54].

Отже, окрім прав та обов'язків науковці у якості одного з елементів адміністративно-правового статусу суб'єкта визначають «відповідальність». В. Галуцько обґрунтовує це тим, що юридичний обов'язок, який є елементом правового статусу особи, налічує в адміністративному праві чотири складові: 1) обов'язок здійснювати певні дії чи утримуватися від них (йдеться про виконання заборон); 2) обов'язок відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта (йдеться про кореспондований обов'язок правомочності права вимоги такого суб'єкта); 3) обов'язок нести відповідальність за невиконання чи порушення вимог закону; 4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, на яке він має право (не перешкоджання у здійсненні правомочності права на власні дії. Загалом, на його думку, *юридичні обов'язки* забезпечують публічні інтереси людини і громадянина, суспільства і держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав [14, с. 32]. Нам імпонує підхід, висловлений свого часу О.Ф. Скакун, яка, визначаючи ознаки демократичної держави, серед інших виділила «взаємну відповідальність держави і громадянина». Та на жаль, пославшись на норму, закріплену в ст. 3 Конституції, що «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [15], нею визначено, що «відповідальність держави виражається у недопущенні свавілля (з боку державних органів і їх посадовців) щодо громадянина, у вимозі утримуватися від вчинення дій, що порушують права і свободи людини, тобто у забезпеченні правової законності» [11, с. 102].

Вбачаємо, що науковець застосувала поняття «відповідальність» в широкому сенсі, маючи на увазі виконання державою обов'язків, зокрема, контролю та створення умов, за яких неприпустимим є свавілля органів державної влади, у забороні та обов'язку її дотримання щодо заборони порушення прав, свобод і законних інтересів людини. В такому контексті мав би бути застосований термін не «відповідальність», а «основний обов'язок».

Водночас, О.Ф. Скакун дала визначення юридичної відповідальності, яке відповідає сучасним уявленням науковців про цей інститут, – як передбачені законом вид і міру обов'язку правопорушника потерпати від примусового державно-владного позбавлення благ психологічного, організаційного або майнового характеру у право-

відносинах, що виникають між ним і державою із факту правопорушення [11, с. 263].

Щоправда, погляди науковців як на загальне визначення юридичної відповідальності так і на спеціальне визначення окремих її видів та визначення її ознак різняться.

Визначимо, що загально-теоретичне визначення ознак юридичної відповідальності було запропоновано О.Ф. Скакун. Серед таких ознак: 1) виникнення з факту правопорушення як наслідку порушення встановлених правовою нормою (законом) заборон, невиконання зобов'язань, завдання шкоди охоронюваним державою правам, свободам та законним інтересам суб'єктів (учасників); 2) є охоронно-захисним правовідношенням між державою і правопорушником; 3) полягає в несенні порушником обов'язку зазнавати конкретних видів і міри позбавлення благ психічного, організаційного і майнового характеру. Такий обов'язок є додатковим, акцесорним. Він не існує до правопорушення; 4) необхідною умовою є склад правопорушення; 5) здійснюється компетентним органом у відповідності до закону (санкцій правових норм); 6) реалізується у відповідних процесуальних та процедурних формах в процесі правозастосовної діяльності. Поза процесуальною формою юридична відповідальність неможлива [11, с. 263].

Проте, якщо в адміністративному та кримінальному праві така позиція зауважень не викликає, то в цивільному праві, в силу диспозитивності правового регулювання приватних відносин такий підхід не є таким, з яким цивілісти погоджуються без застережень.

Так, Р.Б. Шишка переніс запропоновану О.Ф. Скакун «матрицю» розуміння юридичної відповідальності на відповідальність цивільну і визначив її як переростання акцесорних зобов'язань у цивільно-правову відповідальність. Загалом, він визначив цивільно-правову відповідальність як передбачений законом чи договором та забезпечений на підставі рішення суду силою державного примусу обов'язок порушника відчутти негативні наслідки допущеного ним порушення з метою відновлення чи компенсації порушеного права потерпілого у вигляді додаткового покладення на правопорушника майнових обов'язків (акцесорного зобов'язання) чи позбавлення його суб'єктивного права [16, с. 278].

Р.Б. Шишка, посилаючись на працю О.С. Іоффе [17, с. 315-317] зробив висновок, що добровільне виконання акцесорного обов'язку, що виник внаслідок порушення зобов'язання (добровільне відшкодування заподіяного збитку, сплата штрафу), не є юридичною відповідальністю. Такий підхід він обґрунтовує виключністю притягнення до відповідальності на підставі визначеною судом санкції та застосуванні державного примусу [10, с. 274].

О.Н. Садіков особливістю цивільної відповідальності визначав у сплаті неустойки та компенсації шкоди, причому, не скільки в їх стягненні, скільки в самому відшкодуванні [18, с. 51].

С.О. Сліпченко визначив, що в науці існує, щонайменше три основних підходи до розуміння цивільної відповідальності: 1) як форма державного примусу (С.М. Братусь, О.О. Красавчиков та ін.); 2) як санкції (В.П. Грибанов, О.С. Іоффе, О.В. Дзера та ін.); 3) як нового обов'язку, який виникає у зв'язку з порушенням (Т.Є. Абова, А.С. Панова та ін.) [19, с. 268].

Водночас, науковцями висловлювалися точки зору і щодо інших питань визначення особливостей такої відповідальності та її функцій. Так, Г.К. Матвеев притягнення до цивільно-правової відповідальності визначав як наслідок протиправної поведінки порушника, а тому метою такої відповідальності має бути осуд його порочної волі та виправлення її, як реалізації основного виховного завдання [20, с. 18].

Тому визначені основні функції юридичної відповідальності, визначені О.Ф. Скакун, універсальними та обґрунтованими. До таких вона віднесла: охоронну (запобіжну, попереджувальну), – спрямовану на профілактику та недопущення правопорушень; захисну (відновлювальну, компенсаційну) – спрямовану на визнання невизнаного чи оспорюваного права, відновлення незаконно порушеного суб'єктивного права (в тому числі відшкодування шкоди та компенсації моральної шкоди), *примусову реалізацію невиконаних юридичних обов'язків*; каральну (репресивна) – виражену у формі встановлення певних обмежень прав правопорушника, позбавленні його певних благ (матеріальних, нематеріальних) як кари за вчинення неправомірних соціально шкідливих діянь, що є водночас захистом від таких діянь особи і суспільства; виховну – спрямовану на: а) виховання у громадян поваги до закону та прав інших осіб; б) у виправленні та перевихованні порушника; в) інформуванні громадян про реалізацію принципу «невідворотності покарання» у виявленні, припиненні, розкритті правопорушень [11, с. 265].

Погоджуючись загалом з таким підходом та видами функцій юридичної відповідальності та визнаючи їх відповідність сфері адміністративних правовідносин, зокрема, правовідносин за участю Головного сервісного центру МВС, визначаємо лише, що «примусова реалізація невиконаних юридичних обов'язків» наразі в доктрині цивільного права не визнається цивільно-правовою відповідальністю, оскільки не кожен примус, навіть судовий, тягне негативні наслідки матеріального чи нематеріального характеру. До того ж, в цивілістиці останнім часом відстоюється позиція, що цивільно-правовий захист і цивільно-правова відповідальність є близькими, але різнопорядковими

категоріями та інститутами. Так, за визначенням Н.С. Кузнецової, що попри те, що і цивільно-правова відповідальність і цивільно-правовий захист спрямовані на локалізацію наслідків порушення та мають спільну правозахисну мету, вони виконують різні завдання. Притому, вона визнала цивільно-правову відповідальність частиною способів цивільно-правового захисту [21, с. 372-373].

Таким чином, визнаючи характерність загальних ознак, притаманних юридичній відповідальності і відповідальності цивільно-правовій, визначаємо її функціональну спрямованість на захист порушеного права особи приватного права, навіть у випадку, якщо порушення прав такої особи зумовлене незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної влади. Вочевидь, це не виключає тієї обставини, що така відповідальність виконує правоохоронно-забезпечувальну функцію сприяти стабільності суспільних відносин та охороні і захисту прав особи.

Цілком є закономірним, що саме по собі порушення приписів закону є лише підставою для притягнення порушника до певного виду відповідальності, що не виключає одночасне притягнення такого порушника до різних видів відповідальності. Приміром, у випадку, якщо працівник Головного сервісного центру МВС отримав неправомірну вигоду за сприяння в наданні адміністративної послуги, він може бути притягнутий до адміністративної чи кримінальної відповідальності в залежності від кваліфікуючих ознак такого правопорушення, пов'язаного з корупцією. Водночас, якщо внаслідок умисного внесення такою особою неправдивих відомостей до загального реєстру та вчинення індивідуального адміністративного акту (видачі дозволу, посвідчення, тощо) будуть порушені права фізичної, юридичної особи чи буде завдана державі чи таким особам матеріальна шкода, окрім адміністративної чи кримінальної відповідальності вирішуватиметься питання притягнення винної особи до цивільно-правової (матеріальної відповідальності).

Таким чином, питання притягнення порушника до певного виду юридичної відповідальності зумовлене, в першу чергу, характером такого правопорушення та видом суспільних відносин, інтересам яких завдана шкода таким правопорушенням.

Саме з цих причин ч. 1 ст. 19 Закону України «Про національну поліцію» закріплено види відповідальності поліцейського за вчинення правопорушень: у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону [22].

Зважаючи на специфіку адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, характер його завдань, функцій та повноважень,

вважаємо за необхідне внесення таких же положень щодо видів відповідальності працівників (в т.ч. начальника, заступників, інших посадових, службових осіб та інших працівників) Головного сервісного центру МВС України до Положення про Головний сервісний центр МВС, а в подальшому, при розробці та прийнятті відповідного закону «Про сервісну службу МВС та надання сервісних послуг», – до його змісту.

Вочевидь, стосовно особливостей застосування цивільної відповідальності до Головного сервісного центру МВС та його працівників, включаючи посадових та службових осіб, є потреба в окремій увазі. Закономірно, що питання про застосування положень цивільного законодавства та притягнення порушника до цивільно-правової відповідальності повинне розглядатися на рівні в площині відносин «Головний сервісний центр МВС» як самостійний суб'єкт правовідносин – особа приватного права має розглядатися в площині характеру таких відносин. Якщо йдеться про участь Головного сервісного центру МВС в цивільних відносинах (договірних, зобов'язальних, деліктних), не пов'язаних безпосередньо з наданням сервісних послуг, Головний сервісний центр МВС як юридична особа публічного права має розглядатися як рівний учасник цивільних відносин. Відповідно, до відносин за участю Головного сервісного центру МВС мають застосовуватися положення цивільного законодавства, а з питань відшкодування шкоди, порушення суб'єктивних прав та невиконання договірних зобов'язань – положення інституту цивільно-правової відповідальності.

Закономірно, що коли ставиться питання про адміністративно-правову відповідальність суб'єкта адміністративних правовідносин, в першу чергу, розглядається питання притягнення фізичної чи юридичної особи за правопорушення, яке полягає в порушенні приписів адміністративного законодавства. В такому випадку державний орган адміністративної юрисдикції вирішує питання про притягнення порушника до адміністративно-правової відповідальності та приймає щодо нього індивідуальний адміністративний правозастосовний акт. Тож він виконує юрисдикційну функцію.

Доречі, ст. 16 ЦК України серед способів захисту цивільних прав визначає визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Але ж скасування неправомірного акту можливе і без такого звернення потерпілого до адміністративного органу чи до суду для вирішення захисту порушеного права в судовому порядку.

Визначено, що в Положенні про Головний сервісний центр МВС відсутній такий елемент його правового статусу, як відповідальність.

Ці питання врегульовано галузевим законодавством – кримінальним, адміністративним, цивільним, трудовим, яким визначено підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності: кримінальної, адміністративної, цивільної, матеріальної, дисциплінарної та ін. Зокрема, відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю держави наразі врегульовано ст.ст. 1173-1175 ЦК України. З метою усунення цього недоліку пропонуємо доповнити Розділ V Положення про Головний сервісний центр МВС, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1393 [230] пунктом 21 наступного змісту: «21. У разі вчинення протиправних діянь начальник, заступники, службовці та співробітники Головного сервісного центру МВС несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону.

Підстави та порядок притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, а також застосування заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Сервісної служби МВС, що затверджується законом.

Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю Головного сервісного центру МВС, посадовими, службовими особами та співробітниками під час здійснення ними своїх повноважень»

Висновок. Відповідальність Головного сервісного центру МВС як елемент його адміністративно-правового статусу не визначено на рівні спеціального законодавства, яким врегульовано його створення та діяльність, зокрема, Положенні про Головний сервісний центр МВС, що не на користь забезпеченню прав та інтересів суб'єктів звернення. Ця вада має бути усунена шляхом внесення змін та доповнень до законодавства, зокрема, на основі пропозицій, запропонованих автором в даній статті.

Література

1. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1393 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 26 листопада 2018 року № 955). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS889.html.
2. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.
3. Петров Г.И. Административная правосубъектность граждан СССР. *Правоведение*. 1975. № 1. С. 24-31.
4. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва: Наука, 1979. 229 с.
5. Матузов Н.И. Возможность и действительность в правовой сфере. *Правоведение*. 2000. № 3. С. 16-30.

6. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва : Госюриздат, 1958. С. 37-39.

7. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. Москва : Гос. Изд. юр. лит, 1950.

8. Шимон С.І. Цивільне та торгове право зарубіжних країн: Навч. посіб. (Курс лекцій). Київ : КНЕУ, 2004. 220 с.

9. Гражданское право. Учебник в 4 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. Москва, 2004. 720 с.

10. Цивільне право України: підручник. У 2 частинах / за ред. проф. Р.Б. Шишки. Ч. 1. Загальна. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 736 с.

11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 520 с.

12. Цивільний кодекс: Закон України, Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

13. Волкова Л.О. Цивільно-правовий статус державних акціонерних компаній : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Київ, 2019. 215 с.

14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 584 с.

15. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

16. Шишка Р.Б., Шишка О.Р. Цивільно-правова відповідальність і деліктне зобов'язання. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1 (41). С. 271-280.

17. Иоффе, О. С. Вопросы теории права. Москва : Госюриздат., 1961. 380 с.

18. Садиков О.Н. Имущественные санкции в хозяйственных договорах. *Советское государство и право*. 1957. № 4. С. 50-60.

19. Сліпченко С.О. Межі застосування поняття «цивільно-правова відповідальність». *Модернізація цивільно-правової відповідальності. Матвєєвські цивілістичні читання : матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 жовт. 2019 р.)* / [Р.А. Майданик, В.В. Цюра та ін.; відп. ред. Р.А. Майданик]. Київ, 2019. С. 265-271.

20. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. *Вестник МГУ*. 1965. № 1. С. 18-22.

21. Кузнецова Н.С. Вибрані праці. Київ : ПрАТ «Юридична практика», 2014. 544 с.

22. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

Анотація

Петров С. Є. Відповідальність Головного сервісного центру МВС як суб'єкта адміністративних правовідносин. – Стаття.

У статті аналізуються особливості юридичної відповідальності Головного сервісного центру МВС як суб'єкта адміністративних правовідносин, як елементу його адміністративно-правового статусу. Визначено, що вона поділяється на відповідальність Головного сервісного центру МВС як юридичної особи публічного права та відповідальність її працівників. Визначено, що поняття «відповідальність» вживається в двох смислах: в широкому – як здатність дати відповідь та пояснення щодо своїх дій, обґрунтувати їх правомірність та законність та у вузькому – як здатність нести тягар негативних наслідків у вигляді передбачених законом стягнень за завдану шкоду чи порушення суб'єктивних прав. Встановлено, що відповідальність за шкоду, завдану незаконними діями, рішеннями чи бездіяльністю Головного сервісного центру МВС несе держава,

але їй надано право регресу як гарантію її майнових прав та інструмент запобігання порушенням.

Ключові слова: Головний сервісний центр МВС, юридична відповідальність, шкода, протиправна поведінка, незаконне рішення, незаконна дія, незаконна бездіяльність, дисциплінарна відповідальність, матеріальна відповідальність, кримінальна відповідальність, суб'єкт адміністративного права, посадова особа, адміністративна послуга, сервісна послуга.

Аннотация

Петров С. Е. Ответственность Главного сервисного центра МВД как субъекта административных правоотношений. – Статья.

В статье анализируются особенности юридической ответственности Главного сервисного центра МВД как субъекта административных правоотношений, как элемента его административно-правового статуса. Определено, что она делится на ответственность Главного сервисного центра МВД как юридического лица публичного права и ответственность ее сотрудников. Определено, что понятие «ответственность» употребляется в двух смыслах: в широком – как способность дать ответ и объяснение своих действий, обосновать их правомерность и законность и в узком – как способность нести бремя негативных последствий в виде предусмотренных законом взысканий за ущерб или нарушение субъективных прав. Установлено, что ответственность за вред, причиненный незаконными действиями, решениями или бездействием Главного сервисного центра МВД несет государство, но ей предоставлено право регресса в качестве гарантии его имущественных прав и инструмент предотвращения нарушений.

Ключевые слова: Главный сервисный центр МВД, юридическая ответственность, ущерб, противоправное поведение, незаконное решение, незаконное действие, незаконная бездеятельность, дисциплинарная ответственность, материальная ответственность, уголовная ответственность, субъект административного права, должностное лицо, административная услуга, сервисная услуга.

Summary

Petrov S. Ye. Responsibility of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a subject of administrative legal relations. – Article.

The article analyzes the features of the legal responsibility of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a subject of administrative legal relations, as an element of its administrative and legal status. It is determined that it is divided into the responsibility of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a legal entity under public law and the responsibility of its employees. It is determined that the concept of «responsibility» is used in two senses: in the broad sense – as the ability to respond and explain their actions, justify their legitimacy and legality, and in the narrow sense – as the ability to bear the burden of negative consequences for damages or violations of the law. effective rights. It is established that the state is responsible for the damage caused by illegal actions, decisions or inaction of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, but it is given the right of recourse as a guarantee of its property rights and a tool to prevent violations.

Key words: Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, legal liability, damage, illegal behavior, illegal decision, illegal action, illegal inaction, disciplinary liability, material liability, criminal liability, subject of administrative law, official, administrative service, service.

УДК 342.97

І. В. Серединський
здобувач

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Постановка проблеми. Для належного організаційного та правового забезпечення реалізації кадрової політики, створення її наукових підвалин важливим є аналіз міжнародних стандартів підготовки поліцейських кадрів, а також узагальнення історичного досвіду розвитку міжнародної співпраці в питаннях роботи з кадрами щодо їх відбору, професійної підготовки та готовності діяти у нових історичних умовах.

Стан опрацювання. До наукового доробку з проблематики розробки та висвітлення ідей щодо питання підготовки поліцейських кадрів, здійснили внесок такі українські та зарубіжні дослідники: О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, І.В. Зозуля, М.І. Іншин, А.М. Ключко, О.Ф. Кобзар, Т.О. Коломоець, М.Ф. Криштанович, М.В. Лошицький, Р.А. Сербін, Є.Ю. Соболев, В.В. Сокуренько, В.М. Співак, С.І. Шевченко, О.С. Юнін, А.Г. Чубенко, Ю.Є. Ярумчук та ін..

Метою статті є визначення та аналіз міжнародних стандартів підготовки поліцейських кадрів.

Виклад основного матеріалу. Труднощі, з якими стикаються поліцейські відомства різних країн при здійсненні міжнародного співробітництва в галузі підготовки поліцейських кадрів, перш за все пов'язані з наявністю істотних відмінностей в національних системах підготовки. Одним з ефективних способів вирішення цієї проблеми є створення єдиних міжнародних стандартів підготовки поліцейських кадрів.

Необхідність появи подібних єдиних міжнародних стандартів обумовлена, перш за все, зростанням транснаціональної злочинності, відмінностями в національних системах підготовки поліцейських кадрів, що значно ускладнює міжнародне співробітництво в цій галузі, а також стурбованістю світової громадськості охороною прав людини в діяльності поліції.

В даний час поняття міжнародних стандартів підготовки поліцейських кадрів не відображено в міжнародно-правових угодах. Теоретично міжнародні стандарти підготовки поліцейських кадрів можна визначити як уніфіковані (єдині) вимоги до підготовки поліцейських кадрів, що містяться в міжнародних угодах і документах.

На наш погляд міжнародні стандарти підготовки поліцейських можна класифікувати за наступними критеріями:

1) за принципами поліцейської діяльності: 1.1) професійні стандарти – націлені на підвищення ефективності професійної підготовки поліцейських для вдосконалення засобів і методів боротьби зі злочинністю, створення основи для роботи в умовах інтенсивного розвитку міжнародного співробітництва по боротьбі зі злочинністю. Вони стосуються методів, засобів і послідовності процесу навчання. Умови сучасного життя крім традиційних вимог до знань, умінь, фізичної та бойової підготовки висувають нові обов'язкові вимоги, що пред'являються до сучасних поліцейських, такі як володіння гарними комунікативними здібностями і знання іноземних мов тощо; 1.2) стандарти в галузі забезпечення прав людини – націлені на розуміння і дотримання всіма співробітниками поліції прав і свобод людини; за масштабом застосування: 2.1) стандарти загальні – для всіх правоохоронних органів і безпосередньо стосуються поліції, що носять обов'язковий або рекомендаційний характер; 2.2) універсальні – розраховані на застосування всіма країнами; 2.3) регіональні стандарти – розраховані виключно на регіональне застосування в рамках міжнародних регіональних організацій, наприклад, таких, як Рада Європи.

Перші спроби уніфікувати міжнародні стандарти були зроблені наприкінці 80-х років минулого століття. Основним документом, прийнятим Генеральною Асамблеєю ООН з питання стандартизації поліцейської діяльності щодо дотримання прав людини, є Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (далі – Кодекс). Прийнявши цей документ 17 грудня 1979 р Генеральна Асамблея ООН звернулася до урядів країн з рекомендацією розглянути питання про його використання в рамках національного законодавства або практики в якості збірника законів, якого повинні дотримуватися посадові особи з підтримки правопорядку [1].

Кодекс складається з восьми статей, що містять положення про необхідність сумлінного і професійного виконання своїх обов'язків посадовими особами, покликаними підтримувати правопорядок, поваги і захисту прав людини, охорони здоров'я затриманих, а також забороняють застосування тортур, корупцію, підкреслюють, що сила може бути застосована тільки в випадку крайньої необхідності. Незважаючи на те що в Ко-

дексі відсутні спеціальні статті з підготовки кадрів, він справляє визначальний вплив на формування загальних моральних і етичних стандартів з підготовки поліцейських кадрів.

Наступним нормативно-правовим актом щодо стандартизації підготовки поліцейських кадрів стали основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, прийняті на восьмому Конгресі Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками (Мілан, 26 серпня – 6 вересня 1985 р.) також містять положення, що стосуються принципів підготовки поліцейських кадрів. У пунктах 18-21 «Кваліфікація, підготовка, консультування» містяться рекомендації по організації і проходженню спеціальної підготовки щодо застосування сили та вогнепальної зброї [1].

Особливої уваги у питанні формування міжнародних стандартів підготовки поліцейських кадрів заслуговує Європейський Кодекс поліцейської етики, який має на меті закріпити звід принципів і керівних засад діяльності поліції в демократичному суспільстві і правовій державі. Кодекс спрямований на визначення вимог до поліції для виконання поставлених перед нею завдань попередження злочинності, боротьби з її проявами, забезпечення законності та підтримки громадського порядку. У Кодексі приділено увагу питанням кваліфікації, набору в поліцію і проходження служби, а також підготовці поліцейських кадрів [1].

Положення кодексу не випадково займають перше місце в системі етичних стандартів підготовки кадрів. Поліція повинна відповідати принципам і цінностям демократичної держави, а підготовка кадрів є одним з найбільш важливих способів їх поширення серед поліцейських.

Конкретні пропозиції щодо розробки єдиних стандартів підготовки поліцейських кадрів вже висловлюються на різних міжнародних конференціях і семінарах.

Одна з вдалих спроб створення загальних принципів підготовки поліцейських кадрів була зроблена учасниками зустрічі «Навчання поліції, що стосується мігрантів і етнічних взаємин», організованої Радою Європи у вересні 1992 р в Страсбурзі. Учасники наради ділилися відповідним досвідом, накопиченим їх країнами. У виданні матеріалів наради один з його організаторів Робін Оаклей представив керівні засади і основні принципи підготовки поліції в даній сфері діяльності [2]. Рекомендації Оаклей стосуються загальної організації навчання, підготовки викладачів, способів і особливостей викладання на трьох рівнях навчання: початкова підготовка, підготовка поліцейських середньої ланки, підготовка старших офіцерів (керівних кадрів).

Слід також згадати і третю конференцію керівників вищих поліцейських навчальних закладів країн Центральної та Східної Європи, що відбулася в 1995 р в Литві і була присвячена виробленню узагальненого стандарту підготовки поліцейських в країнах Європи [1]. Під час численних виступів зазначалося наступне: Європа з кожним роком стає все більш єдиною і тому дуже важливо, щоб в кожній країні континенту був високий престиж поліцейського, з чого і буде формуватися імідж європейського правоохоронця. У цьому плані на кожне міністерство внутрішніх справ покладається велика відповідальність.

Поліцейський – це поєднання багатьох професій в одній особі: менеджер, психолог, вихователь, криміналіст і т.п., тому до відбору кандидатів в поліцію і навчання працівників правоохоронних органів необхідно підходити особливо відповідально, принципово і кваліфіковано. Основне завдання поліцейського – чітко, обов'язкове дотримання конституційних норм своєї країни, рішень міжнародних конвенцій, врахування змін, що відбуваються в світі. Саме цим питанням при підготовці поліцейського слід приділяти особливу увагу.

Поліцейський зобов'язаний постійно думати про соціальні наслідки своєї діяльності і в жодному випадку своїми діями не провокувати конфліктні ситуації. Головне в роботі поліцейського – бути якомога ближче до людей. Співробітник правоохоронних органів повинен мати хороше здоров'я, вміти і бути готовим працювати багато, а коли буде потрібно і в особистий час, в різних ситуаціях, в тому числі в стані стресу, терпіти вимушені обмеження в правах, носити уніформу і т.п.

Поліцейський повинен бути здатним приймати нестандартні рішення, сприймати нові ідеї, працювати в умовах безперервного розвитку науково-технічного прогресу і постійної модернізації технічної оснащеності поліції.

Працівник поліції повинен мати гідний зовнішній вигляд, вміти планувати свою діяльність і працювати в колективі, розуміти професійно значиму інформацію, швидко включатися в різні завдання і ситуації, вміти грамотно писати, міркувати на актуальні теми, логічно мислити.

Йому необхідно бути товариським, тактовним, ввічливим, уважним, відповідальним, сумлінним, надійним. Поліцейському також повинні бути притаманні: твердість характеру, психічна стійкість, вміння концентруватися, вміння слухати інших і говорити самому, здатність співчувати, співчувати, викликати довіру, бажання допомагати людям у біді.

Поліцейський повинен вміти: працювати з представниками національних меншин, релігійних конфесій, працівниками засобів масової інформації; попереджати злочини і надавати до-

помогу їх жертвам; захищати себе, життя, права і свободи громадян; вирішувати конфлікти ненасильницькими методами; вести допит (опитування) і використовувати отриману інформацію; застосовувати технічні засоби, що знаходяться на озброєнні поліції.

У найближчому майбутньому поліція повинна зіткнутися зі зростаючими протестами, громадянською непокорю і насильством. Невирішені проблеми безробіття, бідності, бездомності сприятимуть соціальним безпорядкам, збільшенню злочинів, пов'язаних з національними меншинами. Таким чином, завдання забезпечення громадського порядку вимагає від поліцейських високої фізичної та морально-психологічної підготовки.

Підвищені фізичні і психологічні навантаження, пов'язані з ризиком для здоров'я і самого життя, вимагають від кандидатів на службу певних фізичних даних (фізичний розвиток і підготовка) і наявності певних особистісних якостей.

До бажаних характеристик особистості поліцейського американські вчені О. Вільсон і Ф. Шмаледжер відносять: ініціативність, відповідальність, здатність діяти самостійно в складних умовах, здатність успішно контактувати з представниками різних соціальних, культурних та етнічних груп, здатність швидко переключатися на різні завдання і ситуації, здатність адаптуватися до технологічних змін, бажання допомагати людям в біді, вміння розуміти інших, емоційна зрілість, достатня фізична сила і витривалість [2].

У кандидатів на службу в поліцію не повинно бути суттєвих медичних протипоказань, наприклад таких хвороб, які заважають йому ефективно виконувати свої професійні обов'язки, як діабет, епілепсія, захворювання серця, наркоманія, алкоголізм. Велике значення надається фізичним даним кандидатів, їх фізичної підготовки, збереженню ними спортивної форми, а також зовнішнього вигляду: зачіски, носіння форменого одягу і т. ін.

Що стосується зросту поліцейського, то в європейських країнах існуючі вимоги за цим параметром – зріст поліцейського повинен бути трохи вище середньостатистичного зросту місцевого населення – і варіюється від країни до країни: в Італії – 165 см, у Франції – 168, в Фінляндії – 175, в Данії – 177, в Норвегії – 178, в США – від 172,7 до 190, у Великій Британії – від 175 до 190 см. Головний принцип тут – зріст не повинен бути занадто високим або низьким. Це обумовлюється тим, що, за медичними даними, смертність серед високих людей нібито значно вища, а люди маленького зросту для роботи в поліції не годяться з психологічних мотивів через комплекс неповноцінності. Однак в США існував до 1972 р стандарт за зростом і вагою із зазначенням нижньої і верхньої межі. Більш він не існує у зв'язку

з тим, що поліція почала дотримуватися концепції рівних можливостей. З прийняттям Закону про рівні можливості антропометричні критерії були ліквідовані.

В даний час основним при комплектуванні кадрів поліції розвинених країн є принцип «рівної доступності», у відповідності з яким всі громадяни мають рівні права на заняття державних і муніципальних посад, якщо вони мають для цього необхідні здібності і особистісні якості.

Вимоги до віку залежать від передбачуваного призначення і можуть варіюватися для знову призначених від 18 до 35 років. Стан здоров'я співробітників при прийомі і протягом всієї служби в поліції перевіряється медичними комісіями.

Освітній і культурний рівень поліцейських за кордоном розглядається як основний фактор, що забезпечує прогресивний розвиток поліції, а поліцейська освіта – як потужний резерв підвищення ефективності поліцейської діяльності, її «секретна зброя». У розумінні зарубіжних дослідників, навчання – не самоціль, а засіб досягнення найвищої якості поліцейського.

У США, Канаді та країнах Європи найсерйознішу увагу приділяють підвищенню стандартів загальної та професійної освіти поліцейських. Комісії по стандартам, які існують за кордоном, як на державному, так і на відомчому рівнях, регулюють і контролюють всі питання, що стосуються стандартизації вимог, атестації та оцінки.

Висновки. Звісно ж, що такі загальні, але практичні рекомендації, що були висловлені на різноманітних наукових конференціях, корисні не тільки для приведення до єдиних стандартів підготовки поліцейських в різних країнах, але і для підвищення ефективності навчання в окремих країнах. В цілому ж, теоретичні міжнародні стандарти підготовки поліцейських кадрів можна визначити як уніфіковані (єдині) вимоги до підготовки поліцейських кадрів, що містяться в міжнародних угодах і документах.

Література

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія. URL : http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1072630.
2. Співак В. М. Глобалізація і міжнародне співробітництво. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 1. С. 6-15.
3. Програми допомоги Європейського Союзу та співпраця України з ЄС. К. : ТОВ «МЕКС», 2019. 36 с.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.
6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

Анотація

Серединський І. В. Міжнародні стандарти підготовки поліцейських: загальна характеристика. – Стаття.

У дослідженні розглядається питання необхідності стандартизації підготовки поліцейських на міжнародному рівні. Наголошується на передовому досвіді країн Західної Європи, США та Канади. Автором зазначається, щоб побудувати високопрофесійну і ефективну організацію, поліція потребує розвитку у своїх співробітників навичок вищого рівня, що відносяться не стільки до правоохоронних; скільки до здатності успішно і конструктивно взаємодіяти один з одним, що передбачає розвиток навичок цілеспрямованості, менеджменту, міжособистісного спілкування, почуття корпоративності, здатності працювати в команді і навичок взаємного партнерства з тими, хто не належить до правоохоронних органів. Висловлено думку, що якісна освіта поліцейських є необхідною умовою успішності і процвітання правоохоронних органів, що відповідають запитам і зухвалим викликам сьогодення. Обґрунтовано необхідність створення єдиних стандартів діяльності поліції на європейському рівні у зв'язку з розширенням співпраці держав в різних областях, великою міграцією населення в Європі і проблемами міжнародної злочинності. Наголошено, що багато європейських країн, особливо країн Східної Європи, нині проводять заходи щодо реформування та реорганізації своїх поліцейських служб, приводячи їх у відповідність до стандартів демократичної держави, тому правове закріплення стандартів діяльності поліції на міжнародному рівні для цих країн є надзвичайно актуальним і необхідним. Крім цього, аргументовано позицію, що в системі єдиних стандартів поліцейської діяльності особливе місце займають стандарти підготовки поліцейських кадрів. Насамкінець, звернено увагу на те, що призначення поліції є організаційно-смісловим орієнтиром, центром тяжіння, відповідно до якого створюються і функціонують системи професійної поліцейської освіти, здатні забезпечити якісну професійну підготовку співробітників в дусі вищих пріоритетів на багато років вперед.

Ключові слова: стандартизація, професійна підготовка, міжнародні стандарти, персонал поліції, кадрова політика.

Аннотация

Серединский И. В. Международные стандарты подготовки полицейских: общая характеристика. – Статья.

В исследовании рассматривается вопрос о необходимости стандартизации подготовки полицейских на международном уровне. Отмечается на передовом опыте стран Западной Европы, США и Канады. Автором отмечается, чтобы построить высокопрофессиональную и эффективную организацию, полиция нуждается в развитии у своих сотрудников навыков высшего уровня, которые относятся не столько к правоохранительным; сколько в способности успешно и конструктивно взаимодействовать друг с другом, что предполагает развитие навыков целеустремленности, менеджмента, межличностного общения, чувства корпоративности, способности работать в команде и навыков взаимного партнерства с теми, кто не принадлежит к правоохранительным органам. Высказано мнение, что качественное образование полицейских является необходимым условием успешности и процветания правоохранительных органов, отвечающих запросам и дерзким вызовам современности. Обоснована необходимость создания

единых стандартов деятельности полиции на европейском уровне в связи с расширением сотрудничества государств в различных областях, большой миграцией населения в Европе и проблемами международной преступности. Отмечено, что многие европейские страны, особенно страны Восточной Европы, в настоящее время проводят мероприятия по реформированию и реорганизации своих полицейских служб, приводя их в соответствие со стандартами демократического государства, поэтому правовое закрепление стандартов деятельности полиции на международном уровне для этих стран является чрезвычайно актуальным и необходимым. Кроме этого, аргументировано позицию, что в системе единых стандартов полицейской деятельности особое место занимают стандарты подготовки полицейских кадров. Наконец, обращено внимание на то, что назначение полиции является организационно-смысловым ориентиром, центром притяжения, согласно которому создаются и функционируют системы профессионального полицейского образования, способные обеспечить качественную профессиональную подготовку сотрудников в духе высших приоритетов на много лет вперед.

Ключевые слова: стандартизация, профессиональная подготовка, международные стандарты, персонал полиции, кадровая политика.

Summary

Seredynskyi I. V. International standards of police training: general characteristics. – Article.

The study examines the need to standardize police training at the international level. Emphasis is placed on the best practices of Western Europe, the United States and Canada. The author notes that in order to build a highly professional and efficient organization, the police need to develop in their employees the skills of the highest level, which are not so much related to law enforcement; how much to the ability to successfully and constructively interact with each other, which involves the development of skills of purposefulness, management, interpersonal communication, a sense of corporatism, the ability to work in a team and the skills of mutual partnership with those who do not belong to law enforcement. The opinion is expressed that high-quality education of police officers is a necessary condition for the success and prosperity of law enforcement agencies that meet the demands and provocative challenges of today. The need to create common standards of policing at the European level in connection with the expansion of cooperation between states in various fields, large-scale migration in Europe and the problems of international crime is justified. It is emphasized that many European countries, especially in Eastern Europe, are currently taking steps to reform and reorganize their police services, bringing them in line with the standards of a democratic state, so the legal establishment of international policing standards for these countries is extremely important and necessary. In addition, it is argued that in the system of uniform standards of policing, a special place is occupied by standards of police training. Finally, attention is drawn to the fact that the appointment of the police is an organizational and semantic landmark, the center of gravity, according to which professional police education systems are created and operate, able to provide quality training in the spirit of higher priorities for many years to come.

Key words: standardization, training, international standards, police personnel, personnel policy.

УДК 342.9

Г. М. Скороход

здобувач

Національної академії внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

Сталий розвиток національної економіки та її інтеграція в європейський економічний простір є одним з головних завдань Стратегії національної безпеки України [1]. Рівень національного економічного потенціалу країни залежить від її економічної самостійності, розвинутості та конкурентоздатності як міжнародного партнера. Втім, нажаль, Україна перебуває в умовах затяжної економічної кризи, що спричинена різними політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками, що не дають можливості самостійно забезпечувати всі статті державного бюджету та зумовлюють необхідність звернення до міжнародних фінансових інституцій для отримання кредитів. Як результат є виникнення такого негативного явища як державний дефіцит, виникнення необхідності отримання державного кредиту, що утворює державний борг. Рівень фінансових зобов'язань держави прямим чином впливає на забезпечення національних інтересів та стан національної безпеки та оборони України.

Державний борг прямо чи опосередковано впливає майже на всі процеси соціально-економічного життя держави: економічне зростання та розподіл доходів; бюджетний дефіцит і розмір грошової маси в обігу (що тісно пов'язано з темпами інфляції); динаміку сукупного попиту та пропозиції; рівень споживання і нагромадження; кредитний рейтинг країни. Варто відзначити, що на сьогоднішній день, не існує країн, які б не мали державного боргу. Однак, також доцільно відзначити, що кожна країна, яка бере на себе відповідні фінансові зобов'язання по-різному їх виконує, що прямим чином залежить від сукупності факторів, наприклад, мети отримання, суб'єктів управління державним боргом, рівня економічного розвитку держави, політичної стабільності, стану корупції в державі тощо.

Нажаль, Україна відноситься до тих країн, які мають великий обсяг державного боргу перед міжнародними організаціями. Головною метою отримання фінансових коштів є забезпечення національних інтересів держави та гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина. Фундаментальними національними інтересами України є: 1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпе-

чення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [2, п. 3, 4, с. 3].

Реалізація Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України здійснюється на основі національного економічного потенціалу [2, ст. 30]. Втім, чим більший розмір державного боргу, тим більш вірогідніше виникнення зовнішнього впливу на самостійність в прийнятті політичних, економічних та інших рішень.

Таким чином, з огляду на зазначене, вважаємо за необхідне розібратися зі змістом, причинами та умовами виникнення та видами державного боргу.

В словниковій літературі поняття державного боргу визначається наступним чином.

Здебільшого при тлумаченні поняття «державний борг» науковці виходять з перекладу слова «кредит», що походить від латинського «creditum», що означає «позика», «борг». Цей термін також перекладається як «вірю», «довіряю». А тому категорія кредиту переважно розглядається економічною наукою як довіра однієї особи до іншої, на підставі якої у позику надається певна вартість у грошовій або товарній формі на тимчасове користування за відповідну плату. Однак, не опротестовуючи економічну складову державного боргу, все ж таки, потрібно сказати, що це не лише економічна категорія, але й юридична, адже, враховуючи ряд ознак, якими наділене дане поняття ми відстоюємо точку зору про поліструктурність його змісту.

Так, в юридичних словниках під державним боргом запропоновано розуміти: 1) загальну заборгованість держави за всіма випущеними та непогашеними борговими зобов'язаннями [3]; 2) державний борг (англ. state debt [steit det]) – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [4, с. 207; 5]; 3) борг, який відповідно до норм національного законодавства створює боргові зобов'язання Уряду перед юри-

дичними і фізичними особами, якщо інше не встановлено законодавчими актами. Державний борг забезпечується всіма активами, що знаходяться в розпорядженні Уряду. Боргові зобов'язання можуть бути виражені в наступних трьох формах: а) кредити, одержувані державою в особі Уряду; б) державні позики, здійснювані шляхом випуску цінних паперів; в) боргові зобов'язання в ін. формах, гарантовані Урядом [6, с. 150].

З наведених визначень, зазначимо, що на нашу думку, не є правильним ототожнення понять «загальна заборгованість держави» та «загальна сума боргових зобов'язань держави». Так, як в першому випадку окрім суми боргових зобов'язань варто вести мову також і про непогашені виплати по борговим зобов'язанням, які утворилися та додатково сумуються до основної суми державного боргу. Саме тому, вважаємо, є правильним застосування словосполучення «загальна сума боргових зобов'язань держави».

В науковій літературі як економічного, так і юридичного спрямування відсутня єдина позиція щодо розуміння поняття «державний борг», і навпаки, існування різноманітних трактувань та біполяризація запропонованих визначень спричиняє плутанину та неоднозначність їх застосування.

Так, М.П. Кучерявенко поняття державного боргу пропонує розуміти через систему відносин, що виникають у сфері випуску, обслуговування та погашення боргових зобов'язань держави. Це квінтесенція категорії, узагальнена спільна думка багатьох поколінь вчених. Таке визначення є дещо загальним і потребує конкретизації. Це завдання досліджували наші сучасники, зокрема проф. визначає державний борг як заборгованість держави в процесі формування і використання додаткових грошових ресурсів держави за рахунок тимчасово вільних грошових коштів юридичних і фізичних осіб, іноземних держав [7, с. 246]. Також через систему суспільних відносин поняття державного боргу визначає і О.Д. Хайхадаєва – це результат кредитних відносин, що виникають у зв'язку з трансформацією капіталу від національного приватного сектора або з-за кордону в державний бюджет на основі принципів запозичення. Державний борг – це результат кредитних відносин, у яких держава виступає позичальником, а вся маса позичкового капіталу становить величину державного боргу [8, с. 44].

Схожу точку зору відстоює О.П. Орлюк, яка зазначає, що державний борг – це загальний обсяг накопиченої заборгованості уряду власникам цінних паперів та пропонує його вираховувати за формулою: сума державного боргу дорівнює сумі минулих бюджетних дефіцитів за вирахуванням бюджетних надлишків [9, с. 365].

В.Л. Терещенко поняття державного боргу визначає як сукупність прямих зобов'язань уряду пе-

ред внутрішньою економікою та зовнішнім сектором, дозволяє розглядати лише борг, що визнається урядом і реально до нього належить. Державний борг є одним з важливих інструментів макроекономічної та фінансової політики держави. На нашу думку, державний борг є не лише вагомим важелем макроекономічної та фінансової політики держави, але й соціально-економічної, оборонно-промислової тощо, що дає можливість стверджувати про використання категорії «державний борг» не лише в сферах економіки та фінансів.

К.О. Єрмолюк державний борг – це сума прямих договірних зобов'язань органів державного управління перед економічними суб'єктами інших секторів економіки (резидентами) і зарубіжними кредиторами; є засобом забезпечення безпеки або, навпаки, як фактор посилення загроз і ризиків [10, с. 65].

О.Ю. Грачева під державним боргом розуміє боргові зобов'язання держави перед фізичними і юридичними особами, іноземними державами, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами міжнародного права, охоплюючи зобов'язання щодо державних гарантій, наданих державою [11, с. 306].

В.В. Козюк та Г.В. Попова формулюють схожі визначення поняття «державний борг» як загальну суму емітованих, але непогашених позик із нарахованими процентами, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов'язань [12, с. 11].

Дещо відмінним від калькових визначень поняття «державного боргу» пропонує Ю.Я. Вавілов, який акцентує увагу на суб'єктності даних відносин та зазначає, що державний борг – це результат взаємозв'язків виконавчих органів державної влади з фізичними та юридичними особами (резидентами і нерезидентами), виконавчими органами інших держав і міжнародними фінансовими організаціями у галузі формування фонду запозичених ресурсів для задоволення державних потреб [13, с. 8].

В.В. Верхолаз розуміє під державним боргом особливі кредитно-фінансові відносини, в яких держава виступає позичальником, а сума запозичених ресурсів становить величину державного боргу. На його думку, за своєю суттю державний борг є сукупністю кредитно-фінансових відносин, що виникають у зв'язку з переміщенням капіталів від національного приватного сектора, домашнього господарства та інших суб'єктів ринкової економіки до державного бюджету на основі запозичення цих капіталів. Внутрішній борг – це комплекс визнаних і юридично оформлених боргових зобов'язань (ринкового і неринкового характеру) державних та регіональних органів державного управління перед економічними суб'єктами, що обслуговуються шляхом виплати

відсотків чи погашення основної суми заборгованості [14, с. 26].

Д.Л. Головачов наголосив на політико-економічному змісті державного боргу і визначив його як сукупність заходів з приводу вирішення суперечностей між економічними і соціальними потребами суспільства унаслідок формування додаткових ресурсів держави за рахунок запозичення грошових коштів у приватних осіб та інститутів недержавного сектора. Він стверджує, що економічний зміст категорії «державний борг» полягає у відношенні вторинного розподілу вартості валового суспільного продукту та частини національного багатства, скерованого на формування додаткових ресурсів держави унаслідок запозичення грошових коштів у приватних осіб та інститутів, у тім числі й іноземних – поза державним сектором, а також за рахунок кредитів іноземних держав [15].

Ю.А. Данилов при розкритті змісту досліджуваного поняття вперше акцентує увагу на тому, що це є публічний борг. Втім, автор, на нашу думку, помилково, не розмежовує державний і муніципальний борг та визначає державний і муніципальний борг як борг державної влади різного рівня перед іншими секторами народного господарства. Зокрема, зазначає, що загальна сума державного і муніципального боргу охоплює суму заборгованості одного державного органу перед іншим [16, с. 21].

Залежно від цілей, для яких створюють звіт і від того, що саме перевіряють, визначення терміну державний борг повинно містити: I. *грошові та інші зобов'язання, які прямо беруть на себе публічні особи*, зокрема: а) визначення форми державного устрою суб'єкта, форма організації політичної влади; б) перелік державних, провінційних, муніципальних, регіональних та інших місцевих урядів та органів; в) державні корпорації та підприємства; г) інші юридичні особи державної чи квазідержавної природи. II. *грошові та інші зобов'язання, які беруть на себе публічні особи на користь приватних корпорацій*, та інші особи. Оцінка позик тих центральних банків, які не належать до державних осіб, буде залежати від точного статусу цих банків і їхніх відносин із державним сектором [17; 19, с. 46].

К.В. Рудий вважає, що державний борг – це сума заборгованості з випущених і непогашених державних позик центрального чи місцевого уряду й автономних урядових установ (включно із нарахованими відсотками) [18, с. 93].

І.Б. Заверуха визначає, що державний борг – це система фінансових зобов'язань держави, що виникають у результаті здійснення запозичень; із наданих державою гарантій по зобов'язаннях третіх осіб – суб'єктів господарської діяльності; боргових зобов'язань, прийнятих на себе відповідно до чинного законодавства; сум бюджетних асигнувань, перерахованих із порушенням стро-

ків чи у неповному розмірі, суми компенсації за несвоечасну чи неповну виплату суми платежу/ів юридичним та фізичним особам, що оформлено у відповідному нормативно-правовому акті як боргове зобов'язання. Загалом це можна визначити, як сукупність відносин, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, боржника або як гаранта погашення позик іншими позичальниками [19, с.48-49].

На законодавчому рівні в Бюджетному кодексі України під державним боргом визначено загальну суму боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення [5].

Таким чином, узагальнюючи вище викладене слід відзначити, що спільним для них є те, що ключовими елементами цієї категорії є:

1) визначення періоду існування боргових зобов'язань держави, тобто є момент виникнення зобов'язань, так і час закінчення;

2) обов'язковим суб'єктом є держава, яка виступає як позичальник – з однієї сторони та суб'єкт надання фінансової допомоги, з іншої сторони, при чому це може бути як фізична особа, так і юридична, так і особа міжнародного права;

3) кредитні ресурси у формі державних цінних паперів;

4) наявність обов'язкової нормативно-правової бази, якою урегульовуються дана група відносин.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що **державний борг в загальному визначенні – це сума грошей, яку уряд винен зовнішнім боржникам; у вузькому значенні – це система зобов'язальних відносин, що виникають у зв'язку з неспроможністю держави за рахунок власного обсягу державного бюджету забезпечити в повному об'ємі сталий розвиток всіх сфер суспільного життя.**

До особливостей державного боргу ми відносимо:

1) є формою публічного боргу;

2) виникає лише між державою та кредитором;

3) являє собою строкові боргові зобов'язання;

4) забезпечується всіма активами, які знаходяться в розпорядженні держави;

5) покриває дефіцит бюджету та є інструментом погашення існуючих зобов'язань держави перед кредиторами;

6) має стійку тенденцію до зростання;

7) має визначені часові межі, тобто стадії виплати тіла кредиту та обслуговування державного боргу;

8) є інструментом відстрочення виплати фінансових зобов'язань на виробництво суспільних благ, та здійснення грошово-кредитної політики держави;

9) даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

Література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: затв. Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д - Й. 744 с.
4. Термінологічний словник з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та корупції / Чубенко А.Г., Лошицький М.В., Павлов Д.М., Бичкова С.С., Юнін О.С. К.: Ваіте, 2018. 826 с.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 18.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50, 50-51. Ст. 572.
6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. 736 с.
7. Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учеб. пособие. Харьков: Легас, 2003.
8. Хайхадаева О.Д. Государственный долг Российской Федерации: теоретические и исторические аспекты. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2000.
9. Орлюк О.П. Финансовое право. К.: Юрінком Інтер, 2003.
10. Єрмолюк К. О. Державний борг України та його вплив на боргову безпеку країни. <http://dspace.opcu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/5188/1/Державний%20борг%20України%20та%20його%20вплив%20на%20боргову%20безпеку%20країни.pdf>
11. Финансовое право: Учебник / Под ред. Е.О. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2004.
12. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України. Тернопіль: Карт-бланш, 2002.
13. Вавилов В.Я. Государственный долг. М.: ФА, 1998.
14. Верхолаз В.В. Формирование современных механизмов управления государственным долгом : автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.01 / Ин-т экономики РАН. М., 2001
15. Головачёв Д.Л. Регулирование государственно-го долга в рыночной экономике : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук: 08.00.01 / Моск. гос. ун-т. М., 1996.
16. Данилов Ю.А. Рынки государственного долга мировые тенденции и российская практика. М. : ГУ ВШЭ, 2002.
17. Public Debt Committee of the Governing Board of INTOSAI. Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt. Part III. Approved by the General Assembly of INTOSAI at its Congress in Cairo in 1995. URL: <http://www.intosai.org.mx>.

18. Рудый К.В. Финансовые кризисы: теория, история, политика. М.: ООО «Новое знание», 2003.

19. Заверуха І.Б. Проблеми правового регулювання державного боргу України: дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2007. 442 с.

Анотація

Скороход Г. М. Поняття та правова природа державного боргу. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що рівень національного економічного потенціалу країни залежить від її економічної самостійності, розвинутої та конкурентоздатності як міжнародного партнера. Втім, нажалі, Україна перебуває в умовах затяжної економічної кризи, що спричинена різними політичними, соціальними, економічними та іншими чинниками, що не дають можливості самостійно забезпечувати всі статті державного бюджету та зумовлюють необхідність звернення до міжнародних фінансових інституцій для отримання кредитів. Як результат є виникнення такого негативного явища як державний дефіцит, виникнення необхідності отримання державного кредиту, що утворює державний борг. Рівень фінансових зобов'язань держави прямим чином впливає на забезпечення національних інтересів та стан національної безпеки та оборони України. Наголошено, що державний борг є не лише вагомим важелем макроекономічної та фінансової політики держави, але й соціально-економічної, оборонно-промислової тощо, що дає можливість стверджувати про використання категорії «державний борг» не лише в сферах економіки та фінансів. Зроблено висновок, що державний борг в загальному визначенні – це сума грошей, яку уряд винен зовнішнім боржникам; у вузькому значенні – це система зобов'язальних відносин, що виникають у зв'язку з неспроможністю держави за рахунок власного обсягу державного бюджету забезпечити в повному об'ємі сталий розвиток всіх сфер суспільного життя. До особливостей державного боргу ми відносимо: є формою публічного боргу; виникає лише між державою та кредитором; являє собою строкові боргові зобов'язання; забезпечується всіма активами, які знаходяться в розпорядженні держави; покриває дефіцит бюджету та є інструментом погашення існуючих зобов'язань держави перед кредиторами; має стійку тенденцію до зростання; має визначені часові межі, тобто стадії виплати тіла кредиту та обслуговування державного боргу; є інструментом відстрочення виплати фінансових зобов'язань на виробництво суспільних благ, та здійснення грошово-кредитної політики держави; даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

Ключові слова: державний борг, заборгованість, державний орган, особа, позика.

Аннотация

Скороход А. М. Понятие и правовая природа государственного долга. – Статья.

Актуальность статьи заключается в том, что уровень национального экономического потенциала страны зависит от ее экономической самостоятельности, развитости и конкурентоспособности как международного партнера. Впрочем, к сожалению, Украина находится в условиях затяжного экономического кризиса, вызванного различными политическими, социальными, экономическими и другими факторами, которые не дают возможности самостоятельно обеспечивать все статьи государственного бюджета и обуславливают необходимость обращения к международным финансовым институтам для получения кредитов. Как результат, возникает такое негативное явление как государственный дефицит, возникновение необходимости получения государственного кредита, что приводит к образованию государственного долга. Уровень финансовых обязательств государства прямым образом влияет на обеспечение национальных интересов и состояние национальной безопасности и обороны Украины. Отмечено, что государственный долг является не только весомым рычагом макроэкономической и фискальной политики государства, но и социально-экономической, оборонно-промышленной и т.д., что позволяет утверждать об использовании категории «государственный долг» не только в сферах экономики и финансов. Сделан вывод, что государственный долг в общем определении это сумма денег, которую правительство должно внешним должникам; в узком смысле – это система обязательственных отношений, возникающих в связи с несостоятельностью государства за счет собственного объема государственного бюджета обеспечить в полном объеме устойчивое развитие всех сфер общественной жизни. К особенностям государственного долга мы относим: является формой публичного долга; возникает только между государством и кредитором; представляет собой срочные долговые обязательства; обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении государства; покрывает дефицит бюджета и является инструментом погашения существующих обязательств государства перед кредиторами; имеет устойчивую тенденцию к росту; имеет определенные временные рамки, то есть стадии выплаты тела кредита и обслуживание государственного долга; является инструментом отсрочки выплаты финансовых обязательств

на производство общественных благ, и осуществления денежно-кредитной политики государства; данный вид обязательств возникает в результате заключения международно-правовой сделки.

Ключевые слова: государственный долг, задолженность, государственный орган, лицо, заем.

Summary

Skorokhod H. M. The concept and legal nature of public debt. – Article.

The relevance of the article is that the level of national economic potential of the country depends on its economic independence, development and competitiveness as an international partner. However, unfortunately, Ukraine is in a protracted economic crisis caused by various political, social, economic and other factors that do not allow to independently provide all items of the state budget and necessitate recourse to international financial institutions for loans. As a result, there is the emergence of such a negative phenomenon as the government deficit, the need to obtain public credit, which forms a public debt. The level of financial obligations of the state directly affects the national interests and the state of national security and defense of Ukraine. It is emphasized that public debt is not only an important lever of macroeconomic and fiscal policy of the state, but also socio-economic, defense-industrial, etc., which makes it possible to argue about the use of «public debt» not only in economics and finance. It is concluded that public debt in the general definition is the amount of money that the government owes external debtors; in the narrow sense, it is a system of obligatory relations that arise in connection with the inability of the state at the expense of its own state budget to ensure the full sustainable development of all spheres of public life. The features of public debt include: is a form of public debt; arises only between the state and the creditor; represents term debt obligations; provided with all assets at the disposal of the state; covers the budget deficit and is an instrument for repaying existing liabilities of the state to creditors; has a steady upward trend; has certain time limits, ie the stages of repayment of the loan and public debt service; is an instrument of deferral of payment of financial obligations for the production of public goods, and the implementation of monetary policy of the state; this type of obligation arises as a result of the conclusion of an international legal agreement.

Key words: public debt, debt, state body, person, loan.

УДК 342.9

А. В. Томчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Вступ. Україна, як демократична держава, у якій проголошено принцип верховенства права та визначено, що людина, її життя і здоров'я є головною соціальною цінністю, з самого початку своєї незалежності почала розробку законодавства і системи заходів направлених на запобігання домашньому насильству. Разом з тим, на попри величезні позитивні зрушення у вказаному напрямку, на даний час виникає ціла низка проблем пов'язаних із забезпеченням ефективного здійснення запобігання домашньому насильству. Більше того, на даний час виникають питання стосовно пошуку нових шляхів здійснення запобігання домашньому насильству, зважаючи на те, що вказане суспільно шкідливе явище, охоплює велику кількість правовідносин.

Вбачається, що для здійснення ефективного запобігання домашньому насильству, є необхідним проведення дослідження досвіду зарубіжних країн у вказаному напрямку та дослідження можливості запровадження зазначеного досвіду в реаліях сьогодення України. Така практика дослідження та запровадження іноземного досвіду із вказаної проблематики, зумовлена ще й тим, що в такому випадку, можна не тільки віднайти нові прийоми та засоби запобігання домашньому насильству, а й врахувати помилки пов'язанні із запровадженням таких заходів, а також недоліки правового регулювання запобігання домашньому насильству, що виникали у зарубіжних країнах.

Регулювання суспільних відносин у сфері запобігання домашньому насильству, в тому числі і на міжнародному рівні були предметами розгляду таких вчених як: Т. О. Анцупової, О. М. Бандурки, О. І. Белової, А. А. Бови, В. В. Вітвіцької, Н. І. Гончарова, В. Т. Дзюби, Л. А. Луць, В. Є. Мармазова, О. А. Удалової, Н. В. Шость, С. С. Яценка та інших.

Метою статті є розгляд досвіду зарубіжних країн у сфері запобігання домашньому насильству та визначення можливості його запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для початку пропонуємо розглянути досвід запобігання домашнього насильства країн англо-саксонської правової системи, які досягли значних успіхів у провадженні вказаної діяльності, а саме: США та Канади. Аналізуючи досвід США у сфері запобігання домашньому насильству є необхідним відмітити той факт, що система органів та інститутів

на яких покладено обов'язок здійснювати запобігання домашньому насильству, підвищувати загальну обізнаність населення про шкідливість вказаного явища, а також вчиняти дії задля розповсюдження негативного стереотипу стосовно вказаного явища, є досить розгалуженою. Так, правова система США у питаннях запобігання домашньому насильству, як суспільно-небезпечному явищу ґрунтується на двох основних підходах:

1) сутність першого полягає, у створенні спеціально-уповноважених органів (утворення спеціалізованих структурних підрозділів в структурі органу, що має загальну компетенцію), які спеціалізуються на здійсненні запобігання домашньому насильству та вчиненні заходів, направлених на таке запобігання;

2) сутність другого полягає, у створенні на місцевих рівнях цілої низки соціальних інституцій, діяльність яких за своєю сутністю, схожа на діяльність громадських організацій та направлена на проведення заходів у сфері запобігання домашньому насильству безпосередньо серед різних верст суспільства, учбових установах різного рівня, а також різного роду допомога сім'ям, які знаходяться у групі потенційного ризику вчинення домашнього насильства [1, с. 64–65].

Вважаємо за необхідне одразу зауважити, що така побудова інститутів, діяльність яких спрямована на запобігання домашньому насильству є надзвичайно ефективною, адже спеціально створені органи державної влади реалізують державну політику у сфері запобігання домашньому насильству, відповідно до затвердженого плану заходів, направлених на таке запобігання, а спеціально створені на місцевому рівні соціальні інституції здійснюють постійне консультування громадян з приводу проявів домашнього насильства, проводять бесіди під час яких роз'яснюють негативні наслідки вчинення домашнього насильства, що настануть не тільки для жертви, а й для кривдника внаслідок цього переслідування та покладення на нього юридичної відповідальності та надають інші консультації, а також психологічну допомогу. Вважаємо, що досвід запровадження таких соціальних інституцій, що діють за принципом громадських організацій, на місцевому рівні є досить цінним для України, адже надасть можливість кожного дня реалізовувати заходи направлені на запобігання домашньому насильству та створюю-

вати у суспільства впевненість у тому, що держава переймається питаннями захисту суспільства від проявів домашнього насильства, що, в свою чергу, також має певний профілактичний ефект. Натомість, з огляду на економічну кризу в країні та нестачу бюджетних коштів, пропонуємо, щоб утримання та фінансування вказаних соціальних інституцій на місцевому рівні проводилось за рахунок коштів місцевих бюджетів. Створення таких організацій, пропонуємо планувати виходячи від кількості осіб, які проживають в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. У штаті таких організацій, повинні працювати особи, які мають юридичні знання, а також фахівці з надання психологічної допомоги та консультування. Також, зважаючи на недостатність фінансування, розглядається можливість проведення організаційно-технічного забезпечення діяльності вказаних організацій за рахунок коштів місцевого бюджету, а залучення спеціалістів до роботи в них на волонтерських засадах.

Повертаючись до аналізу досвіду США у сфері запобігання домашньому насильству, слід зазначити, що на даний час, у країні до проведення заходів у вказаному напрямку досить активно залучаються неурядові організації та окремі громадяни. Так, наприклад, у Нью-Йорку, під керівництвом психолога була здійснена програма спеціальної підготовки поліції для втручання у сімейні кризи. 18 співробітників поліції з більш ніж трирічним досвідом роботи прослухали 140-годинний курс і увійшли до «підрозділу втручання у сімейні кризи». Потім, впродовж двох років проводився експеримент, суть якого полягала у порівнянні результатів роботи поліцейських дільниць, у яких діяв цей підрозділ, та інших поліцейських дільниць, де ніхто з поліцейських не проходив спеціальної підготовки. У результаті було виявлено, що цим підрозділом сімейні кризи вирішувалися на вищому професійному рівні, скоротилася кількість тяжких злочинів, вчинених на ґрунті сімейних конфліктів тощо [2, с. 180-185].

Вказаний досвід є надзвичайно позитивним для України, адже на сьогоднішній день, в нашій країні не запроваджено систему підтримки соціальних ініціатив у сфері запобігання домашньому насильству. Разом з тим, у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору таких соціальних ініціатив та проєктів, можна було б значно підвищити ефективність всього механізму запобігання домашньому насильству. Адже в даному випадку, ініціатива запровадження заходів у сфері запобігання домашньому насильству виходила б безпосередньо від суспільства, а не була запроваджена органами державної влади, що, у свою чергу, зумовило б потенційно більшу довіру, а тому й і ефективність, вказаних заходів.

Також, слід зазначити, що у США розроблена система повідомлень про випадки домашнього насильства. Така система діє на державному рівні, причому федеральний уряд обмежується наданням підтримки Національному центру з домашнього насильства, який надає технічну допомогу і незначні грошові суми штатам для відповідних служб. Тут же діють Національний комітет з попередження домашнього насильства Національна асоціація служб захисту дорослих [3, с. 13]. Особливістю вказаних установ є зокрема те, що до їх компетенції входить не тільки проведення ряду заходів, направлених на запобігання домашньому насильству, а й те, що останні на підставі проведення моніторингу статистичних даних виявляють причини вчинення домашнього насильства, найбільш уразливі категорії сімей, на які під час здійснення заходів направлених на запобігання домашньому насильству необхідно звернути найбільшу увагу, а також роблять висновок про рівень ефективності того чи іншого заходу у сфері запобігання домашньому насильству. Такий досвід є надзвичайно цінним для України, адже організація схожої дослідницької установи, яка б досліджувала ефективність вчинення тих чи інших заходів у сфері запобігання домашньому насильству, значно підвищила б ефективність проведення вказаних заходів запобігання домашньому насильству і сприяла б оптимізації ресурсів, які витрачаються на проведення таких заходів, роблячи їх застосування більш точним.

З приводу дослідження передумов вчинення домашнього насильства, як одного з найважливіших заходів запобігання домашньому насильству, слід навести позитивний досвід Канади, у якій також ведеться величезна наукова робота з питань запобігання домашньому насильству. Над досягненням цієї мети працюють сім дослідних центрів по всій країні (Ванкувер, Вінніпег, Лондон, Онтаріо, Монреаль, Фредеріктон, Нью-Брансвік), які фінансово підтримуються канадською Дослідницькою радою з соціальних і гуманітарних наук і федеральним департаментом охорони здоров'я та соціального забезпечення [4].

З огляду на вказане, вважаємо, що запровадження вказаного досвіду у сфері запобігання домашньому насильству є необхідним і в Україні, адже на сьогоднішній день, в країні не має жодної науково-дослідницької установи, яка б здійснювала моніторинг та дослідження стану та ефективності здійснення заходів направлених на запобігання домашньому насильству, а також причин та передумов виникнення вказаного явища. Тому, вважаємо за необхідне запропонувати на базі Національної академії наук України, Інститут дослідження проблеми домашнього насильства, який би на підставі моніторингу статистичних даних, визначав би причини та передумови вчинення

домашнього насильства, групи населення, які перебувають у потенційному ризику вчинення домашнього насильства, а також на підставі аналізу показників проведених заходів у сфері запобігання домашнього насильства, визначав би їх ефективність та на основі вказаних даних, розроблював пропозиції щодо доцільності першочергового проведення тих чи інших заходів у вказаній сфері.

Що ж стосується досвіду запобігання домашньому насильству у країнах Європи, то в даному контексті детальний аналіз потребує досвід Польщі та Німеччини.

Найбільш цінним для України у сфері дослідження, адаптації, а також запровадження досвіду у сфері розвитку правового регулювання, в тому числі і у сфері запобігання домашньому насильству є досвід Польщі. Так, у Польщі, запобігання домашньому насильству не обмежується широко відомою процедурою «Блакитної карти», яку поліцейські застосовують при втручанні в домашнє насильство. Серед основних цілей реалізації державної політики для органів публічного адміністрування в Польщі є реалізація урядової Програми запобігання домашньому насильству. Основними цілями такої програми є: зменшення масштабів явища домашнього насильства; підвищення ефективності захисту жертв домашнього насильства; збільшення доступності допомоги; підвищення ефективності втручання і коригувальних дій по відношенню до людей, які вдаються до домашнього насильства [5].

Так, домашнє насильство, має бути зменшено як соціальне явище за допомогою 4 основних напрямків діяльності, спрямованих на різні групи одержувачів: випереджувальні дії: діагностування, інформування, навчання, спрямовані на широкий загаль, а також на людей, які працюють з жертвами та винуватцями домашнього насильства; заходи втручання: доглядові та терапевтичні, спрямовані на жертв домашнього насильства, а також виховні та ізоляційні, спрямовані на винуватців домашнього насильства; допоміжні заходи: психологічні, педагогічні, терапевтичні та інші, спрямовані на жертв домашнього насильства; корекційно-просвітницькі заходи, спрямовані на винуватців домашнього насильства [6, с. 10].

Також, досить цікавим, у зв'язку з запровадженими карантинними заходами через розповсюдження коронавірусної хвороби COVID-19, є те, що у Польщі школярка створила «магазин косметики», в якому жертви домашнього насильства можуть повідомити про такі випадки під виглядом замовлення. Про це пише польське видання The First News. Жертви насильства можуть писати в особисті повідомлення «крамниці» у Facebook або на електронну адресу rumiankiibratki@gmail.com. У відповідь засновниця «магазину» цікавиться самопочуттям жертви, а якщо отримає

«замовлення» на косметику разом з адресою, то викликає туди поліцію. Дівчина назвала магазин «Rumianki i bratki». На сторінці вона викладає фотографії косметики та спілкується завуальованою мовою. Одна із користувачок у коментарі до «товару» магазину написала: «Допомагає від синців і почервонінь. Раджу». Школярка розповіла, що створила проект через побоювання після запровадження в Польщі карантину. У країні, за її словами, на 40% зросла кількість випадків домашнього насильства, а жертвам складніше звернутися по допомогу, оскільки вони часто перебувають в одному приміщенні із кривдником [7].

Що ж стосується застосування досвіду Польщі у сфері запобігання домашньому насильству та можливості його подальшого запровадження в Україні, то необхідно зауважити, що уваги потребує безпосередньо підхід до розуміння заходів у сфері запобігання домашньому насильству, а також запроваджувати інноваційні заходи направлені на запобігання вказаному явищу. З огляду на вказане, вбачається виправданим підхід, що застосовується у законодавстві Польщі, щодо групування заходів, направлених на запобігання домашньому насильству за групою приналежності. Таке групування заходів направлених на запобігання домашньому насильству, застосоване у тексті закону дозволило б у тексті підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на реалізацію вказаного закону, чітко визначити їх перелік та зміст, а також сформулювати порядок їх проведення. У зв'язку з цим, пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та викласти її у наступній редакції «На виконання завдань у сфері запобігання домашньому насильству суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, забезпечують вжиття:

1) заходів запобігання домашньому насильству у сфері підняття загальної освіченості суспільства щодо проблематики домашнього насильства;

2) заходів запобігання домашньому насильству направлених на виявлення причин та передумов виникнення домашнього насильства;

3) заходів запобігання домашньому насильству, пов'язанні із пропагуванням нетерпимості до явища домашнього насильства.».

При цьому, на підзаконному рівні необхідно визначити кожен з видів таких заходів (окреслити їх зміст), визначити чіткий їх перелік, а також підстави та порядок проведення. Що ж стосується досвіду Польщі, що підтримання інноваційних проектів та ідей, заходів у сфері запобігання домашньому насильству, то слід відмітити, що в реаліях сьогодення України також було б доцільним шукати нові ідеї та підходи для запобігання вказаному явищу (в тому числі і з запровадженням такого «інтернет-магазину»). При цьому, пошук

таких інноваційних ідей, їх фінансування та втілення, потрібно проводити безпосередньо серед суспільства, а також громадських формувань, адже вказане сприяє не тільки пошуку нестандартних заходів у сфері запобігання домашньому насильству, а й суттєво піднімає бажання у суспільстві протидіяти проявам домашнього насильства на побутовому рівні, що, в свою чергу, також носить певний профілактичний ефект.

Також, досить цікавим для аналізу у сфері запобігання домашньому насильству є досвід Німеччини, яка після проведення заходів у сфері запобігання домашньому насильству здійснює оцінку їх ефективності. Так, у вказаній країні, після проведення комплексу заходів у сфері запобігання домашньому насильству, компетентні органи державної влади, із залученням громадськості, проводять аналіз ефективності вказаних заходів, за такими критеріями: інформативність зазначеного заходу у сфері запобігання домашньому насильству (наскільки вказаний захід виявився інформативним та насиченим інформацією щодо домашнього насильства); зміни у кількості звернень щодо фактів у сфері домашнього насильства після проведення вказаного заходу (при цьому не завжди збільшення кількості звернень свідчить про неефективність вказаного заходу, а навпроти свідчить про те, що вказаний захід повипливав на зменшення латентності зазначених проявів); відношення та оцінка суспільства до того чи іншого заходу запобігання домашньому насильству (до порядку та форми його проведення, оцінка ефективності тощо).

За допомогою проведення вказаного опитування та оцінки кожного конкретного заходу (групи заходів) у сфері запобігання домашньому насильству робиться висновок про доцільність його запровадження та вчинення в подальшому, що, в свою чергу, також робить діяльність у сфері запобігання домашньому насильству більш ефективною [8, с. 5].

З огляду на вказаний досвід Німеччини, а також на необхідність проведення оцінки ефективності кожного заходу (групи заходів) у сфері запобігання домашньому насильству, вважаємо за необхідне запровадження подібної процедури і в Україні. Для цих цілей, пропонуємо доповнити ст. 19 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» частиною 4, яку викласти у наступній редакції «Спеціально уповноважений суб'єкт, у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, не рідше одного разу на пів року проводить оцінку ефективності про-

ведених заходів у сфері запобігання домашньому насильству». На реалізацію положень вказаної частини статті, є необхідним у відповідному підзаконному нормативно-правовому акті, поряд із визначенням порядку та особливостей проведення заходів у сфері запобігання домашньому насильству, визначити орган, який буде проводити моніторинг ефективності таких заходів, а також критерії для проведення вказаного моніторингу.

Висновок. Позитивним зарубіжним досвідом у сфері запобігання домашньому насильству, який можливо застосувати в Україні має стати: 1) побудова та створення соціальних інституцій, діяльність яких спрямована на запобігання домашньому насильству (США); 2) необхідність запровадження системи підтримки соціальних ініціатив у сфері запобігання домашньому насильству (США); 3) створення на базі Національної академії наук України Інституту дослідження проблем домашнього насильства (США); 4) групування заходів, направлених на запобігання домашньому насильству за групою приналежності (Польща); 5) необхідність проведення оцінки ефективності заходів, які застосовуються у сфері запобігання домашньому насильству (Німеччина).

Література

1. Мішляев Н. П. Некоторые личностные детерминанты преступного поведения в семье и его предупреждение. *Личность преступника и его предупреждение*. Москва. 1987. 214 с.
2. Кларк Р. Преступность у США: уч. пос. Москва. 1975. 209 с.
3. Confronting chronic neglect: The education and training of health professional sofamily violence / Ed. by F. Cohn, M.E. Salmon, J.D. Stobo. Washington, D.C.: National Academy Press, 2002. P. 14.
4. Забелина Т.Ю. Канада и проблема насилия в семье. URL: <http://www.owl.ru/win/research/kanada.htm>.
5. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie. URL: <https://portal.abczdrowie.pl/przeciwdzialanie-przemocy-w-rodzinie#jak-przeciwdzialac-przemocy-w-rodzinie>.
6. Dotychczasowe działania rządu w obszarze polityki rodzinnej. URL: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/dotychczasowe-dzialania-rzadu-w-obszarze-polityki-rodzinnej.html>.
7. У Польщі створили «інтернет-магазин косметики», у якому можна повідомити про домашнє насильство. URL: <https://povaha.org.ua/u-polschi-stvoryly-internet-mahazyn-kosmetyky-u-yakomu-mozhna-povodymyty-pro-domashnje-nasystvo/>.
8. Prof. Dr. Luise Greuel. Evaluation von Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalteskalationen in Partnerschaften bis hin zu Tötungsdelikten und vergleichbaren Bedrohungsdelikten. Für die Projektgruppe. 2010. 274 с.

Анотація

Томчук А. В. Зарубіжний досвід у сфері запобігання домашньому насильству. – Стаття.

У статті проаналізований досвід зарубіжних країн у сфері запобігання домашньому насильству. Констатовано, що на даний час в Україні можливо застосувати певний досвід у сфері запобігання домашньому насильству таких країн як США, Канада, Німеччина, Польща.

Зроблено висновок, що позитивним зарубіжним досвідом у сфері запобігання домашньому насильству, який можливо застосувати в Україні має стати: побудова та створення соціальних інституцій, діяльність яких спрямована на запобігання домашньому насильству (США); необхідність запровадження системи підтримки соціальних ініціатив у сфері запобігання домашньому насильству (США); створення на базі Національної академії наук України Інституту дослідження проблем домашнього насильства (Канада); групування заходів, направлених на запобігання домашньому насильству за групою приналежності (Польща); необхідність проведення оцінки ефективності заходів, які застосовуються у сфері запобігання домашньому насильству (Німеччина).

Ключові слова: державна політика, запобігання, домашнє насильство, зарубіжний досвід, міжнародно-правове регулювання.

Аннотация

Томчук А. В. Зарубежный опыт в сфере предотвращения домашнего насилия. – Статья.

В статье проанализирован опыт зарубежных стран в сфере предотвращения домашнего насилия. Констатировано, что в настоящее время в Украине возможно применить определенный опыт в сфере предотвращения домашнего насилия таких стран как США, Канада, Германия, Польша.

Сделан вывод, что положительным зарубежным опытом в сфере предотвращения домашнего насилия, который можно применить в Украине должно стать:

построение и создание социальных институтов, деятельность которых направлена на предотвращение домашнего насилия (США) – необходимость внедрения системы поддержки социальных инициатив в сфере предотвращения домашнего насилия (США) – создание на базе Национальной академии наук Украины Института исследования проблем домашнего насилия (Канада); группировка мероприятий, направленных на предотвращение домашнего насилия по групповой принадлежности (Польша); необходимость проведения оценки эффективности мер, применяемых в сфере предотвращения домашнего насилия (Германия).

Ключевые слова: государственная политика, предотвращение, домашнее насилие, зарубежный опыт, международно-правовое регулирование.

Summary

Tomchuk A. V. Foreign experience in the field of domestic violence prevention. – Article.

The article analyzes the experience of foreign countries in the field of prevention of domestic violence. It is stated that at present in Ukraine it is possible to apply some experience in the field of prevention of domestic violence in such countries as the USA, Canada, Germany, Poland.

It is concluded that the positive foreign experience in the field of domestic violence prevention, which can be applied in Ukraine, should be: construction and creation of social institutions, whose activities are aimed at preventing domestic violence (USA); - the need to introduce a system of support for social initiatives in the field of prevention of domestic violence (USA); creation on the basis of the National Academy of Sciences of Ukraine of the Institute for the Study of Domestic Violence (Canada); grouping of measures aimed at preventing domestic violence by group affiliation (Poland); the need to assess the effectiveness of measures applied in the field of prevention of domestic violence (Germany).

Key words: state policy, prevention, domestic violence, foreign experience, international legal regulation.

УДК 342.9

В. С. Чорней
здобувач*Науково-дослідного інституту публічного права*

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ

Постановка проблеми. В умовах розбудови України як правової, демократичної держави, із прозорою структурою влади важливим є питання правильного орієнтування роботи державних органів з метою забезпечення не тільки їх ефективності, але й забезпечення законності прийнятих рішень. Численні реформаційні процеси, які активізувались останнім часом на території країни в зв'язку з обранням європейського вектору розвитку, вимагають, у першу чергу, зміни формату діяльності офіційних відомств за взірцем країн Єврозони. Забезпечення реалізації подібного завдання потребує поступової підготовки та зміни функціоналу владного апарату, а також механізму його правового регулювання. Якщо говорити безпосередньо про органи прокуратури, то за останній час їх було суттєво перероблено та приведено до вигляду прокуратур багатьох західноєвропейських країн. Водночас, багато моментів в діяльності даних органів все ще потребує опрацювання та розвитку, зокрема, питання правового регулювання адміністративно-правового примусу в їх роботі. Вказана категорія має комплексний характер та відповідний правовий механізм, сутність та структуру якого варто дослідити в даній статті з метою побудови в подальшому шляхів удосконалення проблематики адміністративно-правового примусу в діяльності прокуратури України.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із реалізацією окремих функцій органами прокуратури, досліджувались у працях: С.В. Мочерного, І.О. Личенко, Р.С. Квасницького, С.О. Джерелейко, М.С. Дороніна, Ю.А. Ведернікова, А.В. Папірної, О.Н. Куракіна, В.Н. Хропанюка та інших. Втім, справедливим буде вказати, що питання механізму застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури проекту фактично залишилось по за увагою вчених-юристів.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб надати характеристику механізму правового регулювання застосування органами прокуратури адміністративно-правового примусу, а також встановити структури цього механізму.

Виклад основного матеріалу. Значення категорії механізму не тільки у контексті застосування адміністративно-правового примусу в діяльності

органів прокуратури, але й праві загалом досить велике. В загальному значенні термін «механізм» визначається, як: пристрій, що передає або перетворює рух; пристрої, машини, транспортні засоби, що здійснюють переміщення, транспортування вантажів; механізм машини, вихідна ланка якого має робочий орган; послідовність дій окремих елементів, засобів для забезпечення захисту пристрою, обладнання; сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ; сукупність засобів, що виключають звертання програми до ділянок пам'яті, які їй не належать; внутрішня будова, система чого-небудь; метод, спосіб, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище; сукупність організаційних структур, конкретних форм і методів управління, а також правових норм, за допомогою яких реалізуються діючі у конкретних умовах економічні закони [1;2].

Багато вчених розглядали значення поняття «механізм» в загальнонауковому сенсі та надавали на основі цього власні наукові обґрунтувань. О.М. Лоцихін зауважує, що механізм – це певні системи або структури, яким властиві відповідні функції. Це суб'єкти або об'єкти відповідних правовідносин, носії певних функцій, учасники певної діяльності. Водночас функції – це насамперед об'єктивно існуючі явища, але вони здійснюються за наявності адекватного механізму [3, с. 317]. С.В. Мочерний під категорією «механізм» вбачає систему певних ланок та елементів, що приводять їх у дію [4, с. 135]. І.О. Личенко в своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що термін «механізм» було запозичено з механіки, і в загальному він означає систему ланок, що взаємодіють та взаємодіючи функціонують [5, с. 52]. Р.С. Квасницька та С.О. Джерелейко характеризують механізм як систему, що визначає послідовність здійснення певних процесів або порядок виконання відповідних робіт [6, с. 67]. М.С. Доронін уточнює складові механізму та розглядає його як складну систему, що має вхід та вихід. Вона акцентує увагу на необхідності підбору таких елементів розробником механізму, які на виході дадуть бажані значення істотних параметрів при мінімальних втратах енергії [7, с. 128].

В юридичній науці, наприклад, Ю.А. Ведерніков та А.В. Папірна вважають, що механізм

правового регулювання – це взята в сукупності система правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [8]. З позиції О.Н. Куракіна механізм правового регулювання – це нормативно-організований, послідовно здійснюваний комплексний процес, спрямований на результативне втілення правових норм у життя за допомогою адекватних правових засобів [9, с.22]. В.Н. Хропанюк вказує, що механізм правового регулювання – це система правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і задач правової держави [10]. М.С. Кельман та О.Г. Мурашин визначають механізм правового регулювання як єдину систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється результативне правове впорядкування суспільних відносин та подолання перепон, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [11, с. 372].

Отже, підсумовуючи викладені вище визначення варто констатувати, що неоліком більшості вчених трактувань є наслідування базисної ідеї відносно значення механізму правового регулювання, шляхом зміни її зовнішніх ознак. В цей же час внутрішня сутність механізму правового регулювання за визначенням більшості науковців загалом не змінюється. Відповідно до нашого бачення, механізм правового регулювання в класичному вигляді варто розуміти, як набір всього масиву юридичних явищ, які використовуються для забезпечення досягнення мети правового регулювання – упорядкування суспільних відносин. При цьому, складові елементи даного механізму використовуються повністю та взаємозалежно, що, в свою чергу, забезпечує головну ознаку механічної системи – активність. Враховуючи викладене, механізм застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури являє собою систему взаємопов'язаних, законодавчо визначених активних елементів правової дійсності, які забезпечують регулюючий вплив права на відносини, які виникають в галузі здійснення органами прокуратури адміністративно-примусових повноважень.

В той же час подібне визначення є обмеженим, а для його повного освітлення варто встановити, які саме елементи становлять зміст механізму правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури.

В площині базової юридичної теорії існує не менше коло доктринальних поглядів на структуру досліджуваної категорії. Наприклад, К.Г. Волинка доводить, механізм правового регулювання формують такі елементи: юридичні норми; нормативно-правові акти; акти офіційного тлумачення; юридичні факти; правовідносини; акти правореалізації; правосвідомість; режим законно-

сті та правопорядку, який впроваджується в результаті досягнення цілей правового регулювання [12, с. 108].

На думку Ю.В. Кривицького до системи елементів механізму правового регулювання необхідно віднести наступні правові засоби: норми права; правовідносини; акти застосування; акти тлумачення норм права. При цьому, зауважує автор, останні два елементи є факультативними [13, с. 77].

Ю.А. Ведерніков та А.В. Папірна розглядають механізм правового регулювання через призму таких елементів:

- норма права – загальнообов'язкове правило (модель) поведінки, яке встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки – суб'єктивні права, так і необхідний варіант поведінки – юридичні обов'язки. Завдання цього елемента полягає в тому, щоб: • визначити загальне коло людей, на яких він розповсюджується; • визначити зміст поведінки суб'єктів; • визначити обставини, за яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки; • розкрити саме правило поведінки;

- правові відносини – відносини, що виникають на основі норм права. У них індивідуалізуються положення норми права, конкретизуються права та обов'язки певних суб'єктів, їх повноваження і юридична відповідальність. Правовідносини виконують такі функції: визначають конкретне коло осіб, на яких розповсюджується дія норм права в певний момент; закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть дотримуватись суб'єкти; є умовами для можливого приведення в дію спеціальних юридичних дій з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків та відповідальності;

- юридичні факти – конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну чи припинення суб'єктивних юридичних прав та обов'язків;

- акти реалізації, прав і обов'язків – фактична поведінка суб'єктів правовідносин щодо здійснення своїх прав і обов'язків. Саме реалізація прав і обов'язків завершує «роботу» механізму правового регулювання – реальна поведінка така, на яку було спрямоване правове регулювання [14].

С.В. Клименко пише, що «деталлями» (структурними елементами) механізму правового регулювання є такі правові явища: система норм права, їх реалізація, правовідносини і правосвідомість [15, с. 122].

Отже, як і у випадку із науковим обґрунтуванням поняття механізму правового регулювання, доктринальні позиції відносно структури даного механізму також різняться. При цьому в більшості випадків вчені виділяють одні і ті ж елементи, але неоднomanітно трактують їх зміст та нехтують рядом інших важливих його складових. В зв'язку з цим, враховуючи вищевикладене та беручи

до уваги відмічені нами аспекти вище, до елементів механізму правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури слід віднести.

- Норми права. Як пише О.Ф. Скакун, специфічне завдання норми права в механізмі правового регулювання полягає в тому, щоб: визначити загальне коло людей, на які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, в яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [16, с. 499–500; 17, с. 133]. К.Г. Волинка вважає, що норма права – це міра суспільно корисної поведінки, спрямована на досягнення мети соціального регулювання. Автор підкреслює, що соціальні норми регулюють неабиякі, а найтипівіші суспільні відносини [18, с. 110]. Таким чином, норма права є найбільш базовим складовим елементом правового регулювання, в якому закріплюється вихідне правило поведінки суб'єктів відносин в галузі застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури. Фактично, норми права відіграють роль «наріжного каменю» всієї структури правового регулювання, адже саме з них складаються офіційні державні акти, положення яких виражають юридичний вплив на вказану систему відносин.

- Правові принципи. Як зазначають вчені, наприклад, М.Н. Марченко, принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які визначають особливості формування, розвитку і функціонування права [19, с. 22]. За П.М. Рабіновичем, принципи права – це керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку людини і суспільства та визначають зміст і спрямованість правового регулювання [20, с. 65]. Так, принципи займають важливе місце у механізмі правового регулювання будь-якого об'єкту, у тому числі відносин які виникають під час застосування органами прокуратури адміністративно-правового примусу. Принципи постають абстрактними ідеями, найвищими стандартами «належної» правової реальності. Вони розчинюються у нормативному матеріалі, однак, не є матеріальними юридичними нормами у класичному варіанті. Зокрема, у принципах уособлюється ідея законності на забезпечення якої спрямовано всю діяльність органів прокуратури, а також рівності всіх людей та громадян, найвищої цінності їх життя та здоров'я тощо.

- Правовідносини. Поняття «правовідносини» на думку С.С. Алексєєва вважає виражає інди-

відуалізований суспільний зв'язок між особами, який характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків та підтримується (гарантується) примусовою силою соціалістичної держави [21]. С.Ф. Кечек'ян писав, що правовідносини – це особливі ідеологічні відносини, які виникають внаслідок впливу норм права на поведінку людей [22, с. 84–85]. Тобто, правові відносини в даному випадку складаються предмет правового регулювання. Саме на них розповсюджується юридичний вплив, який реалізується за допомогою інших елементів механізму правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури. Подібні правовідносини виникають в галузі виконання прокурорами покладених на них законом функцій, внутрішнього управління підрозділами органів прокуратури, реалізації наглядово-контрольної діяльності по відношенню до інших правоохоронних органів тощо.

- Форми та методи застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури. Останнім елементом досліджуваного у даній статті механізму правового регулювання є правові форми та методи – сукупний інструментарій, набір моделей відповідних дій та операцій за допомогою яких приводиться до життя адміністративно-правовий примус в роботі органів прокуратури, що є окремою теоретичною проблематикою.

Висновки. Таким чином, саме так на нашу думку виглядає структура механізму правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури. Безперечно, це лише одна з можливих теоретичних позицій, однак, саме вона найбільш ґрунтовно показує всі об'єктивні особливості системи юридичного впливу на правовідносини, що виникають у контексті діяльності прокуратури України. Ґрунтуючись на виділених елементах у підсумку даної статті варто визначити, що механізм правового регулювання застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури – це система юридичних норм, принципів, методів та форм, в яких знаходить своє вираження юридичний вплив на суспільні відносини, що виникають в момент провадження уповноваженими особами органів прокуратури повноважень щодо застосування заходів адміністративно-примусового характеру.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпін: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Словник іншомовних слів; за заг. ред. О.С. Мельничука. К., 1974. 776 с.
3. Лощихін О.М. Теоретико-правові характеристики економічної функції сучасної держави: дисертація / Національна академія наук України інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2010. 453 с.

4. Економічна енциклопедія : у 3 томах / Мочерний С. В. Київ. Видав. центр. Академія, 2000. Том 1. 2000. 864 с.

5. Личенко І.О. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні: дисертація. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2009. 264 с.

6. Квасницька Р.С. Організаційно-економічний механізм забезпечення бюджетування діяльності промислових підприємств України / Р.С. Квасницька, С.О. Джерелейко. *Вісник ХмНУ*. № 5. Т. 1. 2012. С. 66-70.

7. Дороніна М.С. Управління економічними та соціальними процесами підприємства: монографія М.С. Дороніна. Харків: ХДЕУ, 2002. 31с.

8. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. / Ведерніков Ю. А., Папірна А. В. К. : Знання, 2008. 333 с.

9. Куракін О. М. Поняття механізму правового регулювання в семантичному розрізі. *Науковий вісник ХДУ. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 1. Т. 1. С. 20-22.

10. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. 3-е издание доп. и исправл., «Интерстиль», «Омега-Л», 2008 г. 384 с.

11. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Київ : Кондор, 2008. 477 с.

12. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : МАУП, 2003. 240 с.

13. Кривицький Ю. В. Механізм регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74-79.

14. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: вид.-во «Знання». 2008. 333 с.

15. Клименко С. В. Основы государства и права. Посobie для поступающих в юридические вузы / Клименко С. В., Чичерин А. Л. М. : Издательство «Зерцало». 1999. 354 с.

16. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. / Скакун О. Ф. Харків : Консум, 2001. 656 с.

17. Подорожній Є.Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 426 с.

18. Бобылев А. И. Теоретические проблемы правового регулирования / А. И. Бобылев // Право и политика. 2002. № 8. С. 10–16.

19. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т.2: Теория права. 656 с.

20. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: Посіб. для студентів спеціальності «Правознавство». Вид.2-е, зі змінами і доповненнями. К., 1994. 236 с.

21. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964.

22. Шабанов Р.І. Правове регулювання працевлаштування в Україні: дисертація. Харків: Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди. 2005. 182 с.

Анотація

Чорней В. С. Сутність та структура механізму застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, узагальнено наукові підходи щодо визначення сутності та змісту понять «механізм» та «правовий механізм». Визначено зміст механізму застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури та окреслено його характерні особливості. Висвітлено структуру механізму застосування адміністративно-правового примусу органами прокуратури та проаналізовано зміст кожного його елементу.

Ключові слова: механізм, механізм правового регулювання, структура механізму правового регулювання.

Аннотация

Чорней В. С. Сущность и структура механизма применения административно-правового принуждения органами прокуратуры. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщены научные подходы к определению сущности и содержания понятий «механизм» и «правовой механизм». Определено содержание механизма применения административно-правового принуждения органами прокуратуры и обозначены его характерные особенности. Очерчена структура механизма применения административно-правового принуждения органами прокуратуры и проанализировано содержание каждого его элемента.

Ключевые слова: механизм, механизм правового регулирования, структура механизма правового регулирования.

Summary

Chornei V. S. The essence and structure of the mechanism of application of administrative and legal coercion by the prosecutor's office. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes scientific approaches to defining the essence and content of the concepts "mechanism" and "legal mechanism". The content of the mechanism of application of administrative and legal coercion by the prosecutor's office is determined and its characteristic features are outlined. The structure of the mechanism of application of administrative and legal coercion by the prosecutor's office is highlighted and the content of each of its elements is analyzed.

Key words: mechanism, mechanism of legal regulation, structure of mechanism of legal regulation.

УДК 349.6: 504.3.054

Т. О. Шевчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО КОНТРОЛЮ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Вступ. Однією із важливих екологічних проблем сучасності є забруднення атмосферного повітря. Лише за оцінками Американської асоціації легеневих захворювань витрати системи охорони здоров'я, пов'язані із забрудненням повітря складають не менше 25 млрд. дол. на рік. Проголошене Конституцією України право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, незважаючи на багато вживаних державою та суспільством природоохоронних заходів не виконується у повному обсязі. Необхідність переосмислити традиційні уявлення про правову охорону атмосферного повітря назріла вже давно. Це пов'язано з тим, що параметри негативного впливу на атмосферне повітря постійно розширюються, обсяги забруднення збільшуються, а зони шкідливого його впливу поширюються вже не тільки на здоров'я населення та економічне життя країни, а й на всю екологічну систему планети.

Реальним заходом забезпечення прав громадян на сприятливе навколишнє середовище є контроль. Водночас ефективність застосовуваних контрольних-наглядових атмосфероохоронних заходів далека від оптимальної.

Однією з основних причин складності виявлення злочинів та інших правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря є недостовірність даних виробничого екологічного контролю. Цьому сприяють умови як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Перш за все господарюючи суб'єкти спочатку не зацікавлені в достовірності відомостей про обсяги викидів в атмосферу, оскільки на підставі даних виробничого контролю здійснюється розрахунок плати за негативний вплив на навколишнє середовище і в цілому оцінка законності їх діяльності по забрудненню повітря.

Стан наукової розробки проблеми. Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення безпеки атмосферного повітря досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними вітчизняні наукові дослідження і в цьому аспекті слід віддати належне науковим працям вчених радянського періоду (монографії М.І. Малишка «Державний контроль за охороною атмосферного повітря» (1982 р.) та М.М. Бринчука «Правова охорона атмосферного повітря» (1985 р.) і сучасності (дисертації О.В. Ільїної

«Організаційно-правові заходи охорони озонного шару в Україні» (Харків, 2004), С.В. Ворушило «Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря» (Київ, 2011), які хоча й мають беззаперечний науковий інтерес, проте підготовлені в інших правових реаліях. Разом з тим, проблематика застосування необхідного набору адміністративно-правових засобів, у тому числі контрольних-наглядових характеру, комплексно не досліджувалась. Переважна більшість вчених у своїх доробках або висвітлюють її фрагментарно, або не торкаються зовсім.

Тому **метою статті** є визначення на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, місця та ролі публічного контролю у системі адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки атмосферного повітря.

Виклад основного матеріалу. Контроль являє собою сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей у відповідності до інтересів певної соціальної групи, класів чи суспільства в цілому. Основа соціального контролю – це система цінностей у сферах моралі, права, релігії, естетики, які віддзеркалюють інтереси певної соціальної спільноти [1, с. 212].

Саме контроль, як засіб забезпечення безпеки атмосферного повітря, дає змогу отримати оперативну інформацію, що об'єктивно відображає стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності наміченій програмі, виявити недоліки у змісті схвалюваних рішень, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації [2, с. 261].

Вбачається, що категорія контролю, навіть в екологічній сфері, є багатоаспектною, і визначення її змісту залежить від тієї позиції, відносно якої розглядається поняття та сенс цієї діяльності – контрольна-наглядова діяльність є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління взагалі й забезпечення екологічної безпеки суспільства зокрема.

Під державним контролем за охороною атмосферного повітря розуміється система заходів, спрямованих на забезпечення суворого виконання всіма міністерствами, комітетами, службами, підприємствами та іншими органами, а також посадовими особами та громадянами вимог повітряохоронного законодавства [3].

Зазначений вид контролю є самостійним та визначається як здійснення спеціально уповноваженими на те державними органами спостереження за станом атмосферного повітря та джерелами його забруднення, перевірки дотримання законності і фактичного виконання норм, правил і стандартів з охорони повітряного середовища, а також вжиття ними заходів реагування [4, с. 15].

В широкому розумінні контроль за охороною атмосферного повітря виступає як організація спостереження за допомогою технічних засобів за станом атмосферного повітря і ступенем його забруднення, як облік джерел забруднення і перевірка виконання заходів із забезпечення чистоти цього повітря. Іншою важливою стороною контролю є здійснення нагляду за законністю тих чи інших дій, які виконуються органами управління та громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами у відповідності з вимогами законодавства про охорону атмосферного повітря.

Значення такого контролю у боротьбі із забрудненням атмосферного повітря полягає у: 1) визначенні стану забруднення атмосфери і шкідливого впливу на неї інших факторів; 2) встановлення джерел забруднення та інших несприятливих для навколишнього середовища чинників; 3) запобіганні появі нових джерел забруднення і вжитті заходів для ліквідації їх шкідливого впливу; 4) перевірці ефективності дотримання атмосфероохоронних норм і правил, а також виконання відповідних природоохоронних заходів; 5) забезпеченні дотримання законності в атмосфероохоронній сфері шляхом адміністративного впливу та інших заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративної відповідальності.

З метою забезпечення належного реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616 було схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [5].

Різноманіття видів державного екологічного нагляду потребує суттєвої мобілізації сил і засобів державних органів та їх посадових осіб, які його здійснюють, оптимізації методів і регламентів їх роботи. У зв'язку з цим слід зазначити, що поряд з правовими недоліками правового регулювання значна кількість проблем притаманна і системі організації державного екологічного нагляду (контролю) в цілому. Зокрема, важливим питанням підвищення ефективності державного екологічного нагляду є оптимізація повноважень органів державної влади, які його здійснюють, у зв'язку із чим Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища передбачено утворення Державної природоохоронної

служби України та ліквідацію Держекоінспекції України. Однак такий інституційний захід й досі не реалізовано.

Сама концепція прямо вказує на характерні проблеми організації природоохоронного контролю, у тому числі й в атмосфероохоронній галузі, серед яких:

- дублювання центральними органами виконавчої влади наглядових (контрольних) функцій;
- відсутність єдиного підходу до виконання відповідних органами контрольно-наглядових функцій;
- відсутність сприяння державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища забезпеченню повноцінного доступу громадян України до інформації про стан навколишнього природного середовища, існуючих екологічних ризиків для безпечної життєдіяльності;
- відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими;
- необхідність удосконалення порядку проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища з метою забезпечення доступу, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень на підставі даних про стан навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню технічної та технологічної бази для функціонування єдиної державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища тощо [5].

Не менш важлива роль крім державного у системі публічно-правової охорони атмосферного повітря належить громадському контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що здійснюється, зокрема, громадськими інспекторами з охорони навколишнього природного середовища.

Так само і в Законі України «Про охорону атмосферного повітря» у статті 30 позначено про те, що громадський контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». У статті 21 останнього визначено повноваження громадських організацій у галузі довкілля [6].

Прикладом успішної реалізації громадських контрольних повноважень у сфері охорони довкілля можна вважати діяльність громадського формування «Екологічний патруль», яке виконує свої повноваження, визначені у Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7], згідно Розділу III «Основні завдання, права та обов'язки громадських формувань з охорони громадського

порядку і державного кордону та їх членів», де у статті 9 йдеться про «надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам». Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку згідно статті 13 зазначеного закону та статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Отже, громадський контроль у галузі охорони атмосферного повітря, в першу чергу, здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. У даному випадку мова йде лише про Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27 лютого 2002 року. Однак вважати його головним і керівним нормативно-правовим актом, що регламентує усі особливості здійснення різних громадських контрольно-наглядових заходів повітряохоронного спрямування, важко, адже у ньому однобічно приділяється увага лише повноваженням таких інспекторів. Інші форми контрольно-наглядової діяльності, процедурні питання, особливості реалізації громадськими інспекторами з охорони довкілля адміністративно-юрисдикційних повноважень залишилися без належної уваги. Тим більше що ототожнювати громадський контроль за додержанням повітряохоронного законодавства виключно з громадськими інспекторами з охорони довкілля здається невірним.

Отже, призначення громадського контролю та його взаємозв'язок із державним полягає у тому, що він фактично доповнює систему публічного контролю за додержанням атмосферо-охоронного законодавства, слугує важливою формою залучення громадськості в управління справами охорони довкілля, сприяє забезпеченню законності в діяльності атмосфероохоронних контрольно-наглядових органів.

Третім різновидом публічного контролю за додержанням вимог атмосферо-охоронного законодавства є виробничий контроль, який здійснюється підприємствами, установами, організаціями та громадянами - суб'єктами підприємницької діяльності в процесі їх господарської та іншої діяльності, якщо вона справляє шкідливий вплив на стан атмосферного повітря. Зміст виробничого контролю полягає в тому, що кожне підприємство - забруднювач у регіоні повинне самостійно здійснювати контроль за своїми викидами і природокористуванням і вчасно подавати відпо-

відні звіти в органи регіонального екологічного контролю. Матеріали таких звітів мають містити точну інформацію про технічні характеристики джерела забруднення повітря, технології виробництва, час роботи, середні і максимальні норми викидів забруднюючих речовин, устаткування, що застосовується для скорочення викидів. Випадки подання звітів повинні бути чітко закріплені в законодавстві. Вони можуть подаватися при встановленні нормативів ПДВ, ВСВ, якщо в ході виробничої діяльності підприємство допустило викид, який перевищує встановлену для нього максимальну норму. Настільки ж чітко повинні бути визначені обсяг і строки поданої інформації. Необхідно визначити й економічні гарантії вчасного подання і вірогідності звітів [8].

Отже, проведений аналіз усіх трьох різновидів публічного контролю за додержанням атмосферо-охоронного законодавства, його форм та механізмів дає можливість визначити такі його характерні ознаки (особливості):

по-перше, знаходить прояв через здійснення державного, громадського та виробничого його складових;

по-друге, основу його нормативної регламентації переважно складають норми адміністративно-го права;

по-третє, здійснюється як Державною екологічною інспекцією України та й іншими уповноваженими контролюючими суб'єктами, у тому числі й окреми інституціями громадянського суспільства;

по-четверте, не має у своєму розпорядженні спеціального базового нормативно-правового акта, яким були б урегульовані усі особливості здійснення контрольно-наглядової діяльності в атмосферо-охоронній галузі;

по-п'яте, реалізується адміністративним (владним шляхом) і технічними способами (за допомогою технічних приладів). Застосування останніх здійснюється відповідно до Технічного регламенту засобів вимірювальної техніки, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 163 [9], Технічного регламенту щодо неавтоматичних зважувальних приладів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1062 [10] та Технічного регламенту законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 94 [11].

Характеристика відповідних ознак та особливостей здійснення публічного контролю у сфері охорони атмосферного повітря дає також можливість виділити такі його елементи: 1) спостереження за станом забруднення атмосфери і впливу на неї шкідливих чинників; 2) встановлення джерел забруднення; 3) перевірка фактичного виконання

норм, правил і стандартів з охорони атмосферного повітря; 4) перевірка законності шляхів і засобів виконання відповідних вимог; 5) вжиття заходів реагування під час контролю.

Висновок. Таким чином, сутність державного контролю за додержанням атмосфероохоронного законодавства полягає в діяльності Державної екологічної інспекції та інших уповноважених контролюючих органів (Кабінету Міністрів України, Національної поліції України, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) щодо встановлення відповідності об'єктів (джерел забруднення) вимогам атмосфероохоронного законодавства та іншим нормативам екологічної безпеки атмосферного повітря, фіксування у встановленому законодавством порядку випадків невідповідності діяльності екологічним критеріям якості цього природного компонента, прийняття відповідних заходів щодо їх усунення й притягнення винних до відповідальності за порушення атмосфероохоронного законодавства.

Все викладене в комплексі свідчить про необхідність підвищення ефективності публічного контролю у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря, що може бути реалізовано за рахунок:

1) законодавчого визначення нових підходів до розмежування об'єктів такого контролю, виходячи з рівнів їх негативного впливу на навколишнє середовище;

2) законодавчого визначення поняття «атмосфероохоронного контролю» як невід'ємної складової державного екологічного контролю, що дозволить конкретизувати його предмет, види і об'єкти;

3) нормативного забезпечення системи організації атмосфероохоронного контролю, правової природи всіх його складових елементів і порядку їх функціонування;

4) запровадження, з урахуванням європейського досвіду, нових підходів щодо здійснення публічного контролю у сфері забезпечення безпеки атмосферного повітря;

5) розширення повноважень громадських інспекторів з охорони довкілля під час здійснення публічного контролю за дотриманням повітряохоронного законодавства, зокрема, залучення їх до здійснення моніторингу як засобу отримання, збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про викиди забруднюючих речовин та рівень забруднення атмосферного повітря;

6) делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень щодо здійснення публічного контролю за додержанням повітряохоронного законодавства, раціональним використанням, відтворенням та його охороною.

7) надання додаткових гарантій інспекторам з охорони довкілля шляхом визначення Державної

екологічної інспекції України правоохоронним органом.

Література

1. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

2. Яковенко О.О. Зміст та завдання контролю в сфері прав споживачів у системі функцій органів державного управління. *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 53. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 260-265.

3. Фролова Н.В., Чувашев А.Г. Экологическая оценка правового состояния охраны атмосферного воздуха. *Актуальные проблемы естественнонаучного образования, защиты окружающей среды и здоровья человека*. 2016. № 2. С. 407-411.

4. Малышко Н. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. К.: Наук. думка, 1982. 131 с.

5. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text>.

6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

8. Федоровська О. Б. Громадський контроль в галузі охорони довкілля: проблеми та перспективи. *Юридична Україна*. 2005. № 4. С. 70-74.

9. Про затвердження Технічного регламенту засобів вимірювальної техніки: постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 163. *Офіційний вісник України*. 2016. № 21. Ст. 89.

10. Про затвердження Технічного регламенту щодо неавтоматичних зважувальних приладів: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1062. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3524.

11. Про затвердження Технічного регламенту законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки: постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 94. *Офіційний вісник України*. 2016. № 16. Ст. 624.

Анотація

Шевчук Т. О. Місце та роль публічного контролю у системі адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки атмосферного повітря. – Стаття.

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, з'ясовано місце та роль публічного контролю у системі адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки атмосферного повітря. Встановлено, що в широкому розумінні контроль за охороною атмосферного повітря виступає як організація спостереження за допомогою технічних засобів за станом атмосферного повітря і ступенем його забруднення, як облік джерел забруднення і перевірка виконання заходів із забезпечення чистоти цього повітря. Іншою важливою стороною контролю є здійснення нагляду за законністю тих чи інших дій,

які виконуються органами управління та громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами у відповідності з вимогами законодавства про охорону атмосферного повітря. Підкреслено значення такого контролю у боротьбі із забрудненням атмосферного повітря, яке полягає у: визначенні стану забруднення атмосфери і шкідливого впливу на неї інших факторів; встановлення джерел забруднення та інших несприятливих для навколишнього середовища чинників; запобіганні появі нових джерел забруднення і вжитті заходів для ліквідації їх шкідливого впливу; перевірці ефективності дотримання атмосфероохоронних норм і правил, а також виконання відповідних природоохоронних заходів; забезпеченні дотримання законності в атмосфероохоронній сфері шляхом адміністративного впливу та інших заходів адміністративного примусу, у тому числі й адміністративної відповідальності. Охарактеризовано види публічного контролю у системі адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки атмосферного повітря, серед яких виділено державний, громадський та виробничий контроль, а також запропоновано комплекс заходів щодо його удосконалення. Зроблено висновок, що сутність державного контролю за додержанням атмосфероохоронного законодавства полягає в діяльності Державної екологічної інспекції та інших уповноважених контролюючих органів щодо встановлення відповідності об'єктів вимогам атмосфероохоронного законодавства та іншим нормативам екологічної безпеки атмосферного повітря, фіксування у встановленому законодавством порядку випадків невідповідності діяльності екологічним критеріям якості цього природного компонента, прийняття відповідних заходів щодо їх усунення й притягнення винних до відповідальності за порушення атмосфероохоронного законодавства.

Ключові слова: атмосферне повітря, безпека атмосферного повітря, адміністративно-правовий засіб, правова охорона, адміністративно-правова охорона, контроль, публічний контроль, громадський контроль.

Аннотация

Шевчук Т. О. Место и роль публичного контроля в системе административно-правовых средств обеспечения безопасности атмосферного воздуха. – Статья.

В статье на основе анализа действующего законодательства, имеющихся научных, публицистических и методических источников, в том числе зарубежного опыта, выяснено место и роль общественного контроля в системе административно-правовых средств обеспечения безопасности атмосферного воздуха. Установлено, что в широком смысле контроль за охраной атмосферного воздуха выступает как организация наблюдения с помощью технических средств за состоянием атмосферного воздуха и степени его загрязнения, как учет источников загрязнения и проверка выполнения мероприятий по обеспечению чистоты этого воздуха. Другой важной стороной контроля является осуществление надзора за законностью тех или иных действий, выполняемых органами управления и общественными организациями, должностными лицами и гражданами в соответствии с требованиями законодательства об охране атмосферного воздуха. Подчеркнуто значение такого контроля в борьбе с загрязнением атмосферного воздуха, которое состоит из: определения состояния загрязнения атмосферы и вредного воздействия на нее других факторов; установления источников загрязнения и других неблагоприятных для окружающей среды факторов; предотвращения появления новых источников загрязнения и принятия мер по ликвидации их

вредного воздействия; проверки эффективности соблюдения атмосфероохранного норм и правил, а также выполнения соответствующих природоохранных мероприятий; обеспечения соблюдения законности в атмосфероохранной сфере путем административного воздействия и других мер административного принуждения, в том числе и административной ответственности. Охарактеризованы виды публичного контроля в системе административно-правовых средств обеспечения безопасности атмосферного воздуха, среди которых выделены государственный, общественный и производственный контроль, а также предложен комплекс мероприятий по его совершенствованию. Сделан вывод, что сущность государственного контроля за соблюдением атмосфероохранного законодательства заключается в деятельности Государственной экологической инспекции и других уполномоченных контролирующих органов по установлению соответствия объектов требованиям атмосфероохранного законодательства и других нормативах экологической безопасности атмосферного воздуха, фиксировании в установленном законодательством порядке случаев несоответствия деятельности экологическим критериям качества этого природного компонента, принятия соответствующих мер по их устранению и привлечению виновных к ответственности за нарушение атмосфероохранного законодательства.

Ключевые слова: атмосферный воздух, безопасность атмосферного воздуха, административно-правовое средство, правовая охрана, административно-правовая охрана, контроль, публичный контроль, общественный контроль.

Summary

Shevchuk T. O. The place and role of public control in the system of administrative and legal means of ensuring air safety. – Article.

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodological sources, including foreign experience, clarifies the place and role of public control in the system of administrative and legal means of ensuring air safety. It is established that in a broad sense, the control over the protection of atmospheric air acts as an organization of monitoring by technical means of the state of atmospheric air and the degree of its pollution, as a source of pollution and verification of measures to ensure the purity of this air. Another important aspect of control is the supervision of the legality of certain actions performed by government agencies and public organizations, officials and citizens in accordance with the requirements of the legislation on air protection. The importance of such control in the fight against air pollution is emphasized, which consists in: determining the state of air pollution and the harmful effects of other factors on it; identification of sources of pollution and other environmentally unfavorable factors; preventing the emergence of new sources of pollution and taking measures to eliminate their harmful effects; checking the effectiveness of compliance with atmospheric norms and rules, as well as the implementation of appropriate environmental measures; ensuring compliance with the law in the field of environmental protection through administrative influence and other measures of administrative coercion, including administrative liability. The types of public control in the system of administrative and legal means of ensuring air safety are characterized, among which are state, public and industrial control, as well as a set of measures to improve it. It is concluded that the essence of state control over compliance with atmospher-

ic legislation is the activities of the State Environmental Inspectorate and other authorized regulatory authorities to establish compliance with the requirements of atmospheric legislation and other standards of environmental safety, fixing in the manner prescribed by law non-compliance with environmental quality of this natural compo-

nent, taking appropriate measures to eliminate them and bring the perpetrators to justice for violations of environmental legislation.

Key words: atmospheric air, atmospheric air safety, administrative remedy, legal protection, administrative legal protection, control, public control, public control.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

О. В. Мартовицька

Поняття права на правову допомогу	3
---	---

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*А. А. Астаф'єв*

Роль та значення проведення службового розслідування в органах Національної поліції України	8
--	---

Є. В. Бережна

До проблеми визначення місця адвоката в системі учасників адміністративного процесу.....	13
---	----

А. В. Бойко

Використання зарубіжного досвіду як умова вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації державної транспортної політики	16
--	----

С. А. Борискін

Особливості форм та методів контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю.....	21
--	----

В. Р. Боровський

Особливості правового регулювання діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу	26
---	----

В. П. Босий

Юридична відповідальність біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту	31
---	----

С. І. Віговський

Основні завдання контролю за діяльністю місцевих судів.....	35
---	----

І. І. Войтович

Стан наукової розробленості проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки	40
---	----

А. Ю. Дєточка

Роль та значення принципів реалізації правоохоронної функції держави	44
--	----

Д. А. Євдокимов

Сутність адміністративного розслідування як стадії та етапу провадження у справах про адміністративні правопорушення.....	48
--	----

А. В. Захаров

Адвокатська діяльність як об'єкт адміністративно-правового дослідження.....	53
---	----

В. В. Ізотов

Сутність та види гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.....	57
---	----

Г. Ю. Калашніков

До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності	61
---	----

Д. А. Кобильнік

Межі податково-правового регулювання: постановка питання	65
--	----

А. С. Колісник Європейський досвід адміністративно-правового регулювання сервісної діяльності митних органів	71
О. О. Колотілов Адміністративно-процедурний аспект державної реєстрації фізичної особи підприємцем	78
С. В. Кононенко Галузеві принципи адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів	84
В. П. Кононець Специфіка кримінальної відповідальності за невиконання судових рішень	89
В. С. Коренькова До проблеми визначення рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції	97
С. В. Коробенко Наукові погляди щодо сутності категорій «адміністративний процес», «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» як основи визначення адміністративно-процесуальних проваджень в діяльності митних органів	101
Л. В. Котенко Принципи публічного адміністрування виробництва та обігу лікарських засобів в Україні	106
А. В. Кудін Адміністративний примус як класичний метод діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері патентної діяльності в Україні	112
Є. О. Лаврентьєв Міжнародно-правові стандарти та відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією	116
Н. В. Лаговська Удосконалення інформаційного забезпечення як напрям запобігання злочинності у сфері адміністративних послуг	121
А. О. Лапіка Удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність державних місцевих адміністрацій в галузі бюджету та фінансів	124
В. О. Лозінський Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громадами в Україні	131
О. І. Маслов Система принципів адміністративної діяльності Національної поліції України	136
В. В. Нікітін До проблеми визначення поняття уникнення та ухилення від подвійного оподаткування	140
С. С. Павчук До характеристики кадрових процедур в органах прокуратури України	145
С. Є. Петров Відповідальність Головного сервісного центру МВС України як суб'єкта адміністративних правовідносин	149
І. В. Серединський Міжнародні стандарти підготовки поліцейських: загальна характеристика	155

Г. М. Скороход

Поняття та правова природа державного боргу 159

А. В. Томчук

Зарубіжний досвід у сфері запобігання домашньому насильству..... 164

В. С. Чорней

Сутність та структура механізму застосування

адміністративно-правового примусу органами прокуратури 169

Т. О. Шевчук

Місце та роль публічного контролю у системі адміністративно-правових засобів

забезпечення безпеки атмосферного повітря 173

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Martovytska O. V.

The concept of the right to legal aid	3
---	---

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Astafiev A. A.

The role and importance of conducting a police investigation in the bodies of the National Police of Ukraine	8
---	---

Berezhna Ye. V.

To the problem of determining the place of a lawyer in the system of participants in the administrative process	13
--	----

Boiko A. V.

The use of foreign experience as a condition for improving the administrative and legal support for the implementation of state transport policy	16
---	----

Boryskin S. A.

Features of forms and methods of control in the field of realization and protection of rights and freedoms of persons with disabilities	21
--	----

Borovskyi V. R.

Features of legal regulation of the prosecutor's activity as a subject of administrative process	26
---	----

Bosyi V. P.

Legal liability of refugees and persons in need of additional or temporary protection	31
---	----

Vihovskyi S. I.

The main tasks of control over the activities of local courts	35
---	----

Voitovich I. I.

The state of scientific development of problems of combating corruption crime in the field of military security	40
--	----

Dietochka A. Yu.

The role and significance of the principles of realization of the law enforcement function of the state	44
--	----

Yevdokymov D. A.

The essence of administrative investigation as a stage and stage of proceedings in cases of administrative offenses	48
--	----

Zakharov A. V.

Advocacy as an object of administrative and legal research	53
--	----

Izotov V. V.

The essence and types of guarantees for ensuring and implementing public policy in the field of public financial control	57
---	----

Kalashnikov H. Yu.

To the problem of defining the concept and types of administrative procedures in the field of construction	61
---	----

Kobylnik D. A.

Limits of tax and legal regulation: questioning	65
---	----

Kolisnyk A. S. European experience of administrative and legal regulation of service activities of customs authorities	71
Kolotilov O. O. Administrative and procedural aspect of state registration of an individual entrepreneur	78
Kononenko S. V. Sectoral principles of tax administration in the field of circulation of excisable goods	84
Kononets V. P. Specifics of criminal liability for non-compliance with court decisions	89
Korenkova V. S. To the problem of determining the levels of coordination of executive bodies in the spheres of European and Euro-Atlantic integration	97
Korobenko S. V. Scientific views on the essence of categories of “administrative procedure”, “jurisdiction”, “administrative jurisdiction” as the basis for determining administrative and procedural proceedings in the activities of customs authorities	101
Kotenko L. V. Principles of public administration of production and circulation of medicines in Ukraine	106
Kudin A. V. Administrative coercion as a classic method of activity of subjects of public administration in the field of patent activity in Ukraine	112
Lavrentiev Ye. O. International legal standards and liability for administrative offenses related to corruption	116
Lahovska N. V. Improving information support as a direction of crime prevention in the field of administrative services	121
Lapika A. O. Improvement of administrative legislation regulating the activities of state local administrations in the field of budget and finance	124
Lozinskyi V. O. Administrative and legal status of the united territorial communities in Ukraine	131
Maslov O. I. System of principles of administrative activity of the National Police of Ukraine	136
Nikitin V. V. To the problem of defining the concept of avoidance and evasion of double taxation	140
Pavchuk S. S. To the characteristics of personnel procedures in the prosecutor's office of Ukraine	145
Petrov S. Ye. Responsibility of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a subject of administrative legal relations	149
Seredynskyi I. V. International standards of police training: general characteristics	155

Skorokhod H. M.

The concept and legal nature of public debt 159

Tomchuk A. V.

Foreign experience in the field of domestic violence prevention 164

Chornei V. S.

The essence and structure of the mechanism of application of administrative
and legal coercion by the prosecutor's office 169

Shevchuk T. O.

The place and role of public control in the system of administrative
and legal means of ensuring air safety 173

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 2(23)

Том 5

Частина 1

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 29.10.2018 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 21,16, ум.-друк. арк. 21,62.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 1118/174.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua