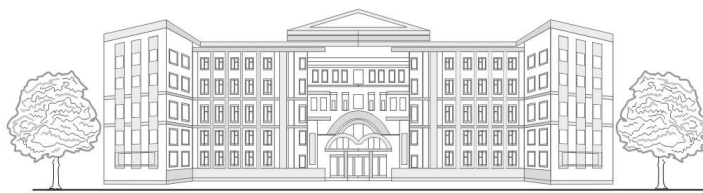


МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
МІЖНАРОДНОГО  
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:

ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 36

Том 1

Одеса  
2018

Збірник включено до Переліку наукових фахових видань України відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України № 326 від 04.04.2018 р.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету  
протокол № 3 від 26.12.2018 р.

**Видавнича рада:**

**С. В. Ківалов**, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **А. Ф. Крижановський**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – заступник голови ради; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **Я. В. Лупій**, народний артист України; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.

**Головний редактор** – д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України **А. Ф. Крижановський**

**Заступник головного редактора** серії – д-р. юрид. наук, проф., завідувач кафедри теорії та історії держави і права **Н. М. Крестовська**

**Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:**

**К. В. Белякова**, д-р юрид. наук, проф. (Польща); **В. В. Дудченко**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **К. В. Горобець**, канд. юрид. наук (Нідерланди); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **О. С. Кізлова**, д-р. юрид. наук, проф.; **О. О. Подобний**, д-р юрид. наук, проф.; **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Є. О. Харитонов**, д-р юрид. наук, проф.; **Г. І. Чанишева**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Mark Weston Janis William F.**, Starr Professor of Law (США); **Р. М. Жамієва**, канд. юрид. наук (Казахстан); **Є. М. Цибуленко**, проф. (Естонія).

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику  
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету»,  
допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на  
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 16818-5490Р від 10.06.2010

Адреса редакції:

Міжнародний гуманітарний університет  
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,  
Телефон: +38 099 269 70 67, [www.vestnik-pravo.mgu.od.ua](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua)

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2018

© Міжнародний гуманітарний університет, 2018



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА



*Водько Н. П.,**доктор юридических наук, професор,  
професор кафедри уголовного процесса**Одесского государственного университета внутренних дел*

## ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ИЛИ ЕГО УНИЧТОЖЕНИЕ?

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы современного образования, развивающегося в условиях процесса глобализации, цели внедрения болонской системы в образовательный процесс как одного из направлений глобализации образования в мире, особенности коммерциализации в болонском процессе, а также перспективы совершенствования структуры высших учебных заведений с учетом образовательного опыта Соединенных Штатов Америки.

**Ключевые слова:** глобализация, трансгуманизм, мировая религия, мировое образование, образовательные корпорации, попечительский совет университета, глобальный образовательный рынок.

В последние годы в отечественной и зарубежной научной литературе, да и в публицистике часто употребляются термины «глобализация», «в условиях глобализации» и д.р. без глубокого понимания их истинного значения даже в среде аспирантов и научных работников. Под глобализацией западные теоретики понимают слияние наций, религий, сокращение населения земли, внедрение глобального образования, охватывающего весь земной шар.

С начала развала социалистического блока в 1990 г. под эгидой ЮНЕСКО состоялась всемирная конференция «Образование для всех» с участием 155 стран, которая приняла Всемирную декларацию об образовании для всех. Отвергнув устоявшиеся в большинстве стран жесткие директивные системы образования, программа возвестила о начале «Новой эры» в образовании с простором для гибкости, адаптированности под местные потребности учащихся, которые будут приобретать знания, навыки и ценности, необходимые для улучшения качества жизни.

В целях нивелирования мировоззренческих и нравственных стандартов в образовании в 1993 г. в Чикаго состоялся самый крупный в истории Совет религиозных глав, на котором была поставлена задача разработать такие моральные критерии, которые примирили бы все существующие в мире религии. К ним отнесли отсутствие насилия, экуменизм, плюрализм, феминизм, соблюдение прав человека, отмену дискриминации и «трансформацию совести». На основании этих критериев должна быть разработана всемирная этика, объединяющая всех по фундаментальным моральным позициям, – мировая религия одна для всех.

В русле этих положений, а также Декларации «Образование для всех» в 2015 г. ЮНЕСКО принята Рамочная программа действий в области образования на период до 2030 г., подчеркивающая важность образования в духе глобальной гражданственности, равноправия и гендерного равенства. Реализуя эти принципы, правительства стран действуют в тесной связи с международным сообществом и частным сектором, подчиняют национальное образование интересам транснационального бизнеса. Базисные принципы глобализации образования вне-

дряются путем стандартизации программ, методик и оценок на всех уровнях образования – начальном, среднем и высшем.

В условиях глобального образовательного рынка бизнес нуждается в кадрах, способных работать в разных культурах и рынках, технологических средах. Растет спрос на высокоскоростное образование, которое готовит работников под узкий круг задач для данного рабочего места. Далее цифровые технологии меняют способы, которыми передаются знания и формируются навыки. В-третьих, в системе образования внедряются технологические стартапы в качестве наиболее перспективных направлений. Поэтому в сфере образования появляются более привлекательные альтернативные системы, независимые от национальных правительств и более выгодные экономически, поскольку традиционное образование школьной и университетской системы постоянно дорожает. Поэтому широко внедряется более дешевое дистанционное (онлайн) обучение.

В Европейском Союзе со времени принятия доклада 1989 г. «Образование и компетентность в Европе» перестали говорить о «знаниях» и «знании», на смену которым пришли «компетенции», когда речь идет об изменении самого содержания этих понятий, поскольку «компетентность» понимается не как образованность, а как некий продукт, изготовленный по заказу клиента. Изложенные идеи и породили Болонский процесс, инициаторами которого выступили министры образования Франции, Германии, Италии и Великобритании. В 1999 году министры образования 29 стран подписали Болонскую декларацию «Зона европейского высшего образования», которая провозгласила следующие цели:

- построение европейской зоны высшего образования как ключевого направления развития мобильности граждан с возможностями трудоустройства;
- обеспечение конкурентоспособности ВУЗов в борьбе за студентов, деньги, влияние;
- достижение совместимости и сравнимости национальных систем высшего образования.

В этих целях:

- распространяются одинаковые образовательные циклы из двух уровней – бакалавриата для рынка труда и магистратуры – для науки;
- вводится единая зачетная система (количество учебных часов и кредитов) и одинаковые формы фиксирования получаемых квалификаций;
- утверждаются стандарты транснационального образования;
- меняются законодательные акты в области трудоустройства иностранцев для взаимного обогащения европейским опытом;
- знания выпускников используются и востребованы европейским рынком труда;

– вводятся автономность ВУЗов, их независимость от государства, как в финансовом плане, так и в сфере образовательных решений;

– обеспечение обучения на протяжении всей жизни человека.

Итогом «болонизации», как отмечают исследователи, стало снижение уровня массового образования, фрагментация знаний в силу ориентации на узких специалистов, делающих невозможным формирование аналитического и критического мышления, пассивность студентов, снижение качества образования. К числу провалов этой реформы, изложенных в черной книге «Болонского процесса» на основании опроса студентов из 31 страны-участницы этого процесса, отмечается неэффективность кредитной системы и проблемы со структурой «бакалавриат – магистратура» [1, с. 88–89]. Авторы крайне критично оценивают Болонский процесс и во Франции. Однако Евросоюз поддерживает Болонский процесс и в 2010 г. поставил задачу продвижения европейского пространства образования в глобальном пространстве, что означает, что инновационные методы, исследования, открытость, мобильность финансирования должны определяться требованиями глобального рынка труда, то есть транснационального бизнеса.

С 2003 г. Россия, Украина и другие страны СНГ присоединились к Болонской системе и начали перестройку ВУЗов в соответствии с требованиями коммерциализации и конкурентоспособности. Это предполагает переход от всеобщего адаптирующего образования к образованию «деятельному и личностноориентированному». В рамках этой идеологии в странах СНГ были созданы стандарты, финансируемые из-за рубежа, по которым начали составлять новые учебники и выхлещивать из учебных заведений «избыточный багаж знаний» путем сокращения количества обязательных предметов для обучающихся. Следовательно, современное образование – это постоянно текущая реформа на протяжении последних 20 лет, постоянно разрушающая исторически сложившуюся систему образования и не приносящая пока никаких новых плодов в качестве образования.

По мнению теоретиков Всемирного банка, финансирующего в странах СНГ инновационные центры, инновационное образование – это формирование способности строить свои действия в новой, неизвестной ситуации. Эти способности стали называть компетенциями – информационными, экономическими, социальными, коммуникационными. Например, в Российской Федерации был введен новый ФГОС (Федеральный государственный образовательный стандарт), утвердивший вместо четко определенной суммы знаний и понятий малопонятные «компетенции». На высшие учебные учреждения возложили задачи вырабатывать у студентов общекультурные и профессиональные компетенции. Конституционное понятие «государственная обязанность» в системе образования на законодательной основе превратилось во внеконституционное понятие «государственная образовательная услуга». Во всех имеющих государственную аккредитацию ВУЗах по американскому образцу создают попечительские советы с участием представителей бизнеса, которые корректирует образовательные программы в интересах работодателей. К ним перешла функция развития университета, ее стратегии, объемы ресурсного обеспечения и контроль. В результате принятых в истекшие годы решений в школах произошло резкое сокращение

обязательной программы, перевод части предметов на платную основу; поощрение многообразия учебников внесло полную путаницу в процесс обучения, дезориентирует учителей, учащихся и родителей. А уничтожение в России более 14 тысяч сельских школ привело к вымиранию сел, скомпрометировало себя и ЕГЭ.

После присоединения к Болонской системе продолжается трансформация вузовских структур; их сокращение, объединение явно не оправданы. Аналитики отмечают, что в то время, как в России в 2011 г. числилось 1 080 ВУЗов, и из них только 643 государственных, в США, по данным ЮНЕСКО, в 2010 г. насчитывалось 5758 учреждений высшего образования. Планово сокращалась доля бюджетных мест в ВУЗах и уже к 2011 г. она упала с 59,6% до 37,2%, то есть платное обучение стало доминировать [1, с. 147]. В России в результате образовательной реформы катастрофически быстро сокращается число людей, умеющих аналитически и масштабно мыслить, поскольку молодые специалисты ориентированы высшей школой на формирование фрагментарного мышления, узкого взгляда на жизнь, приспособления и поиска успеха в качестве квалифицированного потребителя, могущего правильно использовать технологии, разработанные другими.

Коммерциализация образования привела к расширению неравенства возможностей для большей части молодежи и ее маргинализации. По данным Швейцарского центра Medelle, коммерциализация превратила российское высшее образование в одно из самых дорогих в мире, а бывшие позиции России в рейтингах лучших мировых ВУЗов стали падать. По данным ЮНЕСКО, за период реформ Россия, занимавшее третье место в мире по интеллектуальному потенциалу молодежи, переместилась на сороковое [1, с. 150].

В системы образования стран СНГ Всемирный банк через финансируемые и создаваемые им центры и институты настойчиво внедряет новые образовательные технологии, суть которых состоит в следующем: тотальные перемены в мире XXI века делают ненужной сложившуюся в XVII веке модель образования, направленную на формирование образовательной личности и предполагавшую наличие соответствующих институтов: школы, уроков, учителей, оценок, экзаменов. Правила, мол, на планете теперь диктует интернет. Поэтому школа и университет будут преобразованы по модели компьютерной игры, где между реальным и виртуальным не будет границ. Вместо учителей и преподавателей будут тьютеры, помощники, эксперты, вместо знаний – получение нужных навыков для успешной карьеры, необходимых для работодателя – заказчика, который и будет их оценивать. Учебные заведения и особенно университеты должны будут работать по принципу венчурных фондов, будет стерта граница между образованием и бизнесом, учить будут «в деле», а не за партой. Вступительные экзамены заменяются метаиграми, вместо преподавателей будут проповедники, вместо защиты диплома – выступление с презентацией проекта в интересах инвестора. Сведение студента с бизнесом станет завершением образования.

Поскольку демонстрация компетенции на практике зависит от личных качеств студентов, то учиться они будут разное количество лет. Образование будущего должно представлять собой просто приобретение компетенций, нужных в данный момент работодателям, поэтому для нормального преподавания выбирают только часть предметов, а остальные, в первую



очередь гуманитарные, переводятся в онлайн-обучение. Фундаментальное дорогое образование будет для немногих, а для масс – дешевое компьютерное. Авторы этих идей считают, что в постинформационном обществе, к которому якобы движется мир, образование перестанет быть какой-то отдельной задачей, а становится практикой, которая будет длиться всю жизнь. Каждый будет учиться тому, что нужно знать прямо сейчас, – проходить курсы и тренинги, посещать семинары, конференции, мастер-классы специалистов.

Кратко изложенные образовательные новеллы являются содержанием российского форсайт-проекта – «Образование – 2030», реализацией которого на уровне экспериментов занимаются большой коллектив Научного центра и несколько ВУЗов страны. Конечная цель данного проекта – самоликвидация традиционных моделей образовательной системы. Основными направлениями высшей школы должны стать элитарность обучения, работа на локальный заказ, практикоориентированность образования, которое будет не для всех. ВУЗы делятся на три группы: «университет для миллиарда», традиционные ВУЗы и университет для одного с предельной индивидуализацией обучения. Основным драйвером развития в сфере образования становится распространение глобальных производственных и управленческих стандартов.

В формировании мирового образования главную роль играют американские университеты, 2/3 которых представляют собой мощные частные образовательные, исследовательские и научно-производственные корпорации, тесно связанные с бизнесом и системами управления. Основными источниками их финансирования являются спонсоры, субсидии корпораций банков, фонды и гранты. Руководитель университета подотчетен попечительскому совету, в состав которого входят бизнесмены, крупные благотворители, ученые, политики, представители местной государственной администрации. Стратегию развития ВУЗа определяет попечительский совет, осуществляя контроль. Такие университеты выполняют большой объем фундаментальных исследований, что отличает их от традиционных университетов Украины, России и Европы, занимающихся преимущественно образованием.

Деятельность американских университетов приобретает особое значение в связи с принятием в США «Стратегии безопасности – 2015», поскольку в них сосредотачивается разработка когнитивных, поведенческих, образовательных и иных гуманитарных технологий, реализация которых возможна лишь в условиях создания единого образовательного пространства – глобального рынка образовательных услуг. Внедрение своих программ осуществляется США под лозунгом «интернационализации», привлечения большого количества молодых ученых, исследователей, студентов, а также зарубежных исследовательских центров разных стран к работе в частных транснациональных бизнес-структурах, связанных с госадминистрацией США. Следовательно, корпоративные элиты встраивают ВУЗы других стран в систему обеспечения американского технологического превосходства над другими странами.

Таким образом, в условиях построения демократических форм государственной власти на постсоветском пространстве, внедрения толерантности и соблюдения прав человека, имплементации в национальное законодательство стран СНГ европейских правовых стандартов и норм в сфере образования формируются чуждые даже европейской практике принципы

перестройки образования на откровенно кастовое с расчетом на формирование неразвитой личности, которой легко манипулировать. В 2012 г. на Санкт-Петербургском экономическом форуме известный российский политик Г. Греф заявил: «Вы говорите странные вещи. Вы предлагаете передать власть практически в руки населения. Как только простые люди поймут основу своего «Я» и самоидентифицируются, управлять, то есть манипулировать, ими будет чрезвычайно тяжело. Люди не хотят быть манипулируемыми, когда имеют знания» [1, с. 215]. Греф как глава Сбербанка России на деньги тех, кем надо манипулировать, создал корпоративный университет Сбербанка стоимостью 10 миллиардов рублей для подготовки специалистов, владеющих искусством манипулирования сознанием масс, по примеру Центра лидерства в Сент-Луисе.

Новое планируемое общество будет разделено на две части: первая – это люди «одной кнопки», которые не будут пользоваться сервисами, где нужно что-то выбирать, «им сказали, посадили, заставили». Вторая группа – это те, кто планирует свою образовательную траекторию, то есть манипуляторы. В ходе реализации этого проекта, например, в России планируется сокращение филиалов ВУЗов на 80%, а число самих университетов и институтов – на 40%.

Изложенные подходы перестройки системы образования, противоречащие не только отечественным традициям, но и европейской образовательной практике, не следует рассматривать как фантазии и эксперименты ученых. Правительством РФ в 2013 г. создан Международный совещательный орган управления в составе известных российских, американских и английских ученых, под эгидой которого был проведен конкурс 54 ВУЗов, из них победили 15. Они получили субсидии на условиях перехода на международные стандарты с участием специалистов из США и Великобритании. Для координации сетевого взаимодействия ВУЗов – участников в 2014 г. создана ассоциация «Глобальные университеты», которая контролирует перестройку ВУЗов участников на западные модели образования, а также в сфере научной и инновационной деятельности, обеспечения конкурентоспособности на международном образовательном рынке. Задумываясь над этими образовательными новеллами, поневоле задаешься вопросом, действительно ли это новые прогрессивные научные подходы или же мы имеем дело с профанацией образования и забвением ее традиционных систем, успешно зарекомендовавших себя за свою 500-летнюю историю?

Приходится быть солидарными с О. Н. Четвериковой, которая, подводя итог 20-летней непрерывной реформы образования России, на основании глубокого научного исследования проблемы считает, что происходящие процессы в системе образования в странах СНГ есть ни что иное, как планомерная программа уничтожения высшего образования, проводимого под предлогом борьбы с некачественным образованием в негосударственных ВУЗах. С 2014 г. по март 2016 г. количество ВУЗов и филиалов в России сократилось с 2 486 до 1 450, то есть на 1 036 единиц. В рамках слияния происходит закрытие кафедр и факультетов, программ и курсов, сокращение профессорско-преподавательского состава, как правило, старых и опытных кадров, нарушается преемственность и передача уникальных знаний следующим поколениям. Это означает, что на корню уничтожается гуманитарная и техническая интеллигенция – гордость российской промышленности. Разработанные

властью и бизнесом образовательные проекты, выдержанные в откровенно рыночных терминах, обеспечивают ускоренный переход высшей школы под управление крупного бизнеса, что в условиях глобализации означает:

– ориентацию ВУЗов не на интересы общества и государства, а на пользу частного капитала, который в роли заказчика диктует образование в интересах мирового рынка труда;

– находясь под влиянием глобального рынка образовательных услуг, национальная высшая школа оказывается под контролем транснационального капитала, который определяет образовательные стандарты и общие стандарты мышления молодежи;

– перенос из академических центров в ВУЗы научно-исследовательской деятельности в силу открытости глобального рынка превращает национальные ВУЗы в каналы по перекачке «мозгов» и новейших научных разработок в образовательный комплекс США. Например, в 2012 г. из России уехали 123 000 человек, а 2014 г. – 203 600 человек, большинство из которых «белые воротнички». Ученые самого плодотворного возраста (30–60 лет) большей частью трудятся за рубежом. Половина Кремниевой долины разговаривает по-русски, что свидетельствует о признании мировым сообществом потенциала советской научной школы;

– такой порядок вещей не совместим с суверенитетом национальных государств и их безопасностью [1, с. 231–244].

Есть над чем задуматься ученым, политикам и властям национальных государств СНГ.

#### *Литература:*

1. Четверикова О. Н. Трансгуманизм в Российском образовании. Москва : Книжный мир, 2018. 380 с.

#### **Водько М. П. Глобалізація освіти або її знищення?**

**Анотація.** У статті розглядаються проблеми сучасної освіти, що розвивається в умовах процесу глобалізації, цілі впровадження болонської системи в освітній процес як одного з напрямів глобалізації освіти в світі, особливості комерціалізації в болонському процесі, а також перспективи вдосконалення структури вищих навчальних закладів з урахуванням освітнього досвіду Сполучених Штатів Америки.

**Ключові слова:** глобалізація, трансгуманізм, світова релігія, світова освіта, освітні корпорації, піклувальна рада університету, глобальний освітній ринок.

#### **Vodko N. Globalization of education or its destruction?**

**Summary.** The article deals with the problems of modern education, which is developing in the context of the globalization process. The objectives of the introduction of the Bologna system in the educational process as one of the directions of the globalization of education in the world. Features of commercialization in the process of Bologna, as well as prospects for improving the structure of higher education institutions, taking into account the educational experience of the United States of America.

**Key words:** globalization, transhumanism, world religion, world education, educational corporations, university trustees, global education market.

**Корнієнко І. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ОРГАНІЗАЦІЯ АДВОКАТУРИ В ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ КІНЦЯ ХІХ – ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХХ СТ.: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню історії становлення інституту адвокатури в Одесі з кінця ХІХ до першої чверті ХХ ст. Аналізуючи цей процес, було проведено порівняльну характеристику організації і діяльності адвокатури зазначеного періоду. Зібрані матеріали дали змогу продемонструвати загальну динаміку розвитку адвокатури в Одесі та визначити способи і цілі реорганізації цього інституту в УРСР до 1925 р. Метою цього дослідження було виявлення та систематизація маловідомих матеріалів із метою створення об'єктивного бачення історії вітчизняної адвокатури. Зібрані дані можуть бути корисні в навчальному процесі, а також задля удосконалення законодавства про адвокатуру України та популяризації видатних правознавців минулого в сучасному світі.

**Ключові слова:** адвокатура, присяжні повірені, реформа адвокатури, Одеський судовий округ, політика «військового комунізму», нова економічна політика.

**Постановка проблеми.** Ратифікація угоди про асоціацію з Європейським Союзом засвідчила вибір Україною європейської системи цінностей та стандартів захисту прав людини, додержання яких на практиці можливе за умови забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд незалежним та неупередженим судом, а також ефективного виконання своїх функцій суміжними правовими інститутами і, перш за все, адвокатурою України. Розбудова професійного та неупередженого інституту адвокатури задля реального захисту інтересів громадян виявилась непростою завданням. Гармонізація українського законодавства привела до великого кола дискусій щодо проблем, пов'язаних із законодавством про адвокатуру. Враховуючи це, варто пам'ятати, що формування сучасної адвокатури неможливе без залучення вітчизняного досвіду попередніх поколінь. Тому нагальною є потреба дослідити історію та роль адвокатури та адвокатів в Україні.

Треба констатувати, що досліджень з історії діяльності адвокатури в Україні ще сильно бракує. Наявні праці охоплюють лише деякі аспекти дослідження. Вивченню питання функціонування інституту адвокатури присвятили свої праці такі фахівці-сучасники, як П. С. Елькінд, М. В. Кожевников, А. Л. Ривлін, М. С. Строгович, М. О. Чельцов, М. Д. Чубатий, М. П. Шаламов, а також науковці пізнішої доби – М. Р. Аракелян, Н. М. Баканова, Т. В. Варфоломєєва, М. М. Видря, В. Г. Гончаренко, П. Т. Землянський, В. Ф. Кушнар'єв, М. М. Міхеєнко, П. П. Михайленко, П. П. Музиченко, С. Ф. Саф'улько, О. Д. Святоцький, В. О. Святоцька, Д. С. Сусл'єв, І. Б. Усенко, Д. П. Фіолєвський, П. В. Хотинець та ін. Однак, спираючись на Резолюцію учасників Всеукраїнського круглого столу «Адвокатура Одещини: історична ретроспектива та сучасний стан», що відбувся

9 жовтня 2017 р. у м. Одеса, доцільно нагадати, що аналіз українських наукових досліджень, зокрема з правового становища адвокатури періоду дії Судових статутів 1864 р., дає змогу дійти висновку, що нині бракує ґрунтовних досліджень діяльності рад присяжних повірених, співпраці адвокатури з прокуратурою участі адвокатури у проведенні реформ. Додаткових досліджень потребує і напрям в історії адвокатури 1917–1939 рр. із метою формування об'єктивних та обґрунтованих висновків щодо правового становища радянських адвокатів, особливо захисників-дисидентів тощо [1].

**Метою статті** є виявлення та систематизація маловідомих матеріалів з історії процесу трансформації інституту адвокатури в Одесі між 1864 по 1925 рр. та його наслідків на підставі аналізу рідкісних джерел. Отримані дані з історії вітчизняної адвокатури допоможуть сформувати об'єктивне розуміння місця і значення цього інституту в суспільстві, що планує будівництво правової та соціальної держави. Практичне значення досліджень адвокатури України полягає у тому, що отримані висновки та теоретичні положення поглиблюють історико-правові знання громадян, сприяючи розвитку їх досвідченості. Також матеріали можуть бути корисними для удосконалення сучасної адвокатури.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Російській імперії, до складу якої входила значна частина України, поява Інституту присяжних повірених пов'язана з Судовою реформою 1864 р. За Судовими статутами 1864 р., названий інститут організовувався як незалежна корпорація, що давало змогу присяжним повіреним кожного округу судової палати об'єднуватися в одне ціле їх загальними зборами і Радою [2, с. 717]. Нагляд за діяльністю присяжних повірених був покладений на ради, які обиралися присяжними повіреними з їхнього числа. Організована таким чином система управління адвокатською корпорацією забезпечувала автономність і незалежність адвокатури від державних органів, виборність і підзвітність рад присяжних повірених.

Адвокатура поділялась на два види: присяжні повірені – адвокати, що працювали при судових місцях (судових палатах та окружних судах) та склали присягу перед вступом на посаду; приватні повірені – адвокати, що могли брати участь у справах лише за довіреністю від однієї з сторін спору та з дозволу суду. Діяльність останніх була індивідуальною, визнавалась та регламентувалась на законодавчому рівні лише після прийняття змін до основного законодавчого акта у 1874 р.

У процесі реформування судової системи Російської імперії 1869 р. був виданий Найвищий Указ про введення гласного суду в Новоросійському краї, після чого в Одесі були відкриті



«судебныя установления». Проте в Одесі продовжували діяти тимчасові правила прийому у присяжні повірені особливіми комітетами на підставі спеціальної інструкції від 1 квітня 1871 р.

Але зупинити подальший розвиток адвокатури було вже неможливо. 6 червня 1874 р. був виданий закон, котрий ввів, крім присяжної адвокатури, інститут приватних повірених. Ними могли бути громадяни, котрі досягли 18 років, за винятком жінок. В основному приватними повіреними ставали ті самі особи, що надавали правову допомогу у дореформений період. Приватні повірені не мали своєї корпоративної організації. Щоб отримати звання, вони складали іспит в окружному суді або судовій палаті. Там і видавали свідоцтво на право ведення судових справ. Списки цих осіб публікувалися в губернських відомостях із метою інформування населення та уникнення випадків шахрайства.

Відмінність присяжних повірених від приватних повірених полягала також у тому, що присяжні повірені зберігали право клопотати у всіх судових інстанціях Російської імперії, а приватні повірені могли виступати тільки в судах, що видали їм такий дозвіл. У касаційних департаментах Урядового Сенату приватні повірені могли діяти тільки по тих справах, які вони вели в нижчих інстанціях, а присяжні повірені – по всіх справах.

Приватні повірені могли виступати лише в тих судах, до яких вони були приписані і які, відповідно, здійснювали нагляд за їхньою діяльністю. Однак, оскільки для такої діяльності не обов'язково було мати спеціальну освіту та проходити стажування, нерідко приватні повірені мали незначну професійну підготовку [3, с.1]. В реальності кількість присяжних повірених переважала кількість приватних [4].

Ст. 406-1 Судових статутів встановлювала, що жінки не можуть одержати звання приватного повіреного в судових справах. Проти цієї норми активно боролися прогресивні юристи того часу, і наприкінці квітня 1916 р. у Петрограді нарада представників усіх рад присяжних повірених Російської імперії висловила протест проти обмеження доступу до адвокатури нехристиян і жінок.

Як показує статистика, кількість адвокатів на території українських губерній була досить значною. Так, по округу Харківської судової палати у 1886 р. налічувалося 168 присяжних повірених і 53 помічники, в Одеській – відповідно 125 і 63, Київській – 120 і 54. У 1913 р. у Харківській – 339 і 461 помічників, присяжних повірених в Одеській – 441 і 467, Київській – 492 і 417 [3, с. 3–4]. Кількість приватних повірених 1890 р. у Російській імперії становила приблизно 3 407 осіб, а 1907 р. – 2 662 осіб [3, с. 5]. Порівнюючи цифри статистичних відомостей Міністерства Юстиції імперії, за інтенсивністю зростання адвокатського корпусу в державі Одеський судовий округ займав третє місце після Московського та Петроградського округів. Водночас статистика яскраво ілюструє факт постійного коливання кількості адвокатів із певних обставин.

Кількість населення, що обслуговувалося адвокатами судових округів України, була різною. У 1897 р. один адвокат обслуговував 55 300 осіб Харківського округу, 23 700 – Одеського й 32 300 – Київського, а в 1910 р., відповідно, 26 900, 17 400 і 16 100 [3, с. 42]. Статистика свідчить, що в 1910 р. на одного присяжного повіреного Харківської судової палати припадало 112,6 кримінальних і цивільних справ, Київської – 81,3, Одеської – 88,6 [3, с. 49].

У 1868 р. було засновано Одеський судовий округ на чолі з Одеською судовою палатою, до якої належали Херсонська, Катеринославська, Таврійська, Подільська губернії та Бессарабська область.

Судова реформа показала значні результати організації адвокатів (присяжних повірених) у незалежну корпорацію, яка виробила та закріпила загальні принципи своєї діяльності та допомогла створити справжню корпорацію фахівців. Згідно з «Учреждением судебных установлений» від 20 листопада 1864 р. [5]. органами адвокатського самоврядування були ради присяжних повірених. Згідно зі ст. 357 зазначеного документа присяжні повірені обирали в кожному судовому окрузі з осередку присяжних повірених, які належали до округи судової палати, раду, а також його голову і товариша голови.

До моменту заснування рад присяжних повірених їх функції виконували окружні суди, що, відповідно, не дозволяло вести мову про повне самоврядування в адвокатській діяльності. Маловідомим фактом є те, що в окружних судах Одеси, Саратова та Казані існували місцеві традиції, за якими там ще до створення ради присяжних повірених збирали інформацію про практикуючих адвокатів. В Одесі існував кабінет присяжних повірених (консультація), при якому було влаштовано спеціальну бібліотеку для адвокатів. Враховуючи реалії того часу, там регулярно проводили зібрання адвокатів. За потреби вони збирали різні комісії, вживали різні заходи щодо регулювання діяльності помічників адвокатів та розробили низку правил професійної етики з відповідальністю за їхнє порушення [3, с. 100].

На загальних зборах присяжних повірених, які проводили в Одесі, обирався старшина, який займався проблемами, що виникали в діяльності присяжних повірених. У Новоросійському краї обов'язки старшини тривалий час (з 1894 по 1905 рр.) виконував відомий одеський адвокат В. Я. Протопопов. Однак для діяльності такої консультації необхідно було мати гроші. Тож ще до офіційного створення Ради одеські адвокати прийняли рішення про «сословное обложение». Пізніше, вже на відкритті загального зібрання Ради 28 лютого 1905 р. усі присяжні повірені Одеської судової округи мали одночасно внести по 10 карбованців, потім щороку сплачувати 12 карбованців. Новоприйняті до складу сплачували при вступі 30 карб. [3, с. 378–379]. Грошові внески в інших радах за сумою відрізнялись.

За велінням імператора Миколи II «Об образовании при Казанской, Одесской и Саратовской Судебных палатах Советов присяжных поверенных» від 10 листопада 1904 р. було створено Одеську раду присяжних повірених. 26 лютого 1905 р. на загальному зібранні присяжних повірених, у присутності 124 осіб було обрано 15 членів цієї ради [6, с. 16]. З одеських адвокатів до складу ради увійшли: К.Г. Бернштейн, Г. О. Блюменфельд, Ф. Д. Богацький, М. К. Де-Антоніні, Т. О. Куликовський, О. Н. Літвицький, В. І. Масленіков, О. Я. Пергамент та С. Г. Тіктін [7, с. 5]. Отже, через сорок років після прийняття Судових статутів в Одесі з'явилась Рада присяжних повірених. Її очолив активний громадський діяч, письменник О. Я. Пергамент. Його заступником (товаришем Голови) було обрано Т. О. Куликовського [7, с. 4].

Урочисту подію відкриття Одеської Ради присяжних повірених вітали їхні колеги з інших регіонів імперії та з-за кордону. Діяльність ради була досить детально регламентована.

Метою її створення був «правильний і успішний нагляд» за всіма присяжними повіреними. Крім того, рада поєднувала обов'язки судового і адміністративного характеру, наприклад, спостереження за точним і неухильним дотриманням присяжними повіреними своїх обов'язків, виконанням законів і правил в інтересах довіритель. Діяльність ради підлягала щорічному звіту перед загальними зборами рад [8, с. 84].

Рада присяжних повірених була наділена адміністративними та дисциплінарними функціями. Зокрема, вона розглядала клопотання осіб, що мали намір стати присяжними повіреними; слідувала за морально-етичним станом членів адвокатури; встановлювала правила, обов'язкові для присяжних повірених тощо. Рада також призначала присяжних для надання безоплатної правової допомоги та вирішувала інші питання організації і діяльності. Так, наприклад, рада слідувала за морально-етичними критеріями, які висувались до присяжних повірених, які не мали права представляти в суді інтереси своїх родичів, були зобов'язані зберігати адвокатську таємницю та ін. За вчинки, несумісні зі званням присяжного повіреного, адвокат підлягав дисциплінарній відповідальності перед радою присяжних повірених, що виступала як перша інстанція, і судовою палатою у другій інстанції. При цьому особи, виключені з числа присяжних повірених, позбавлялися права повторно клопотати про вступ в це звання на всій території Російської імперії [9, с. 78–79]. У Російській імперії інститут адвокатури мав певні особливості свого розвитку. Спостерігаючи за наслідками реформування правоохоронних органів влада виявила занепокоєння через високі темпи демократизації суду і судочинства. Отже, процес контрреформації розпочався доволі швидко. Його ознаки можна побачити вже 19 жовтня 1865 р., коли були введені тимчасові правила, згідно з якими міністр юстиції особисто ухвалював рішення про вступ до адвокатури. Тим самим порушувалися Судові статuti, згідно з якими тільки рада присяжних повірених мала право приймати до свого складу нових осіб. Ситуацію ускладнило і прийняття тимчасового закону від 5 грудня 1874 р., яким припинялося подальше утворення нових рад присяжних повірених в округах, де таких палат ще не існувало.

Українська адвокатура того часу відрізнялася демократичними принципами організації. До неї вступило багато прогресивних вчених, громадських діячів, а видатні одеські адвокати В. Протопопов, Й. Пергамент, Є. Попандопуло, А. Ріхтер, Г. Брелідзе, О. Пассовер, Ф. Богацький, Є. Васьковський, І. Ковшаров, Е. Немировський здобули широкого визнання.

Події революції 1917 р. внесли тектонічні зміни до всієї історії України. І якщо в період Національної революції 1917–1920 рр. правове становище адвокатури в Україні не знало кардинальних трансформацій, то з приходом до влади більшовиків ситуація повністю змінилась. В умовах панування політики «Військового комунізму» руйнувались усі державні інституції попереднього періоду. Творці «Нової ери» закликали до винищення буржуазних засобів пригнічення працюючих мас. Серед них опинилась і адвокатура.

У процесі уніфікації законодавства РРФСР та УСРР ще в 1919 р. комісією юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті було прийнято рішення щодо необхідності зарахування на посади судових працівників членів комуністичної партії та їх прихильників. Було встановлено ценз щодо членів колегій правозаступників при революційних трибуналах: ними

могли бути «комуністи-боротьбисти, або боротьбисти, або представники комфарбанду, комфракції Поалей-Ціон, або с.д. меншовики [10, арк. 10].

Колегії правозаступників було створено на підставі «Тимчасового положення про Народні Суди і Революційні Трибунали УСРР» [11, с. 156–164.], затвердженому Радою Народних Комісарів України 24 квітня 1920 р. Згідно зі ст. 30 цього документа кадетів та безпартійних приймати було заборонено. Природно, що відверто дискримінаційні методи тих часів викликали обурення та протести з боку освічених правозахисників. Тож експерименти з «адвокатурою» продовжувались у загальному руслі розбудови комунізму. Так, на підставі розпорядження Наркомпросу від 1 травня 1920 р. юридичний факультет Новоросійського університету було закрито [12, с. 15].

Закриття університетів в УСРР позиціонувалось більшовиками як перемога над ворогами революції, але колишні кадри правоохоронної системи залишилися і змушені були пристосовуватись до нових реалій часу. Але в березні 1921 р., відповідно до резолюції X з'їзду РКП(б), в СРСР було започатковано курс на нову економічну політику [13, с. 115].

Нова економічна політика в СРСР вимагала впровадження низки реформ, серед яких центральне місце займали правова та судова. В межах цих реформ в УСРР трансформувалась і адвокатура. Так, 21 жовтня 1922 р. ВЦВК прийняв «Положення про адвокатуру УСРР» [14, ст. 630]. Того ж року на колегії правозаступників було скасовано і натомість утворено колегії оборонців відповідно до нового «Положення про адвокатур». 14 листопада на основі того ж положення Народний Комісаріат Юстиції УСРР затвердив Інструкцію Про організацію губернських колегій захисників при губ. народних судах. 27 грудня 1922 р. НКЮ затвердив Положення про консультації для надання юридичної допомоги населенню, які організовуються колегіями захисників.

Колегії оборонців у ті часи представляли собою самоврядні організації, що діяли на засадах самофінансування. У Положенні визначалися такі підстави оплати праці захисників: а) від усякої винагороди оборонців у кримінальних та цивільних справах звільнялися підсудні у справах, в яких участь оборони є обов'язковою, а також особи, визнані окремими постановами Народного Суду незможними; б) за такою, встановленою НКЮ УСРР, оплачували послуги оборонців робітники державних і приватних підприємств, члени комітетів незможних селян, військовослужбовці, а також службовці радянських установ і підприємств; в) усі інші категорії населення оплачували послуги оборонців за домовленістю з ними [14, с. 630]. Члени Колегії оборонців вносили зі своєї винагороди відсоткове відрахування, що встановлювалося НКЮ УСРР, у фонд Колегії оборонців на витрати по утриманню Президії Колегії та на організацію юридичних консультацій [14, с. 630]. Нагляд за роботою Колегій оборонців здійснювали губернські Ради народних судів та губернські прокурори.

У березні 1923 р. було створено Одеську губернську колегію захисників. Після чого очевидним виявився брак «правильно підготованих» юридичних кадрів в УСРР. Задля вирішення цієї проблеми у вересні 1927 р. НКЮ був введений інститут стажерів і практикантів при президії колегії [15, с. 234].

Якщо дослідити особовий склад правозаступників по УСРР, то можна побачити, що 62,1% від їхньої загальної кількості у минулому належали до присяжних повірених. Серед

правозаступників чисельність робітників та селян була вкрай низькою: зі 168 правозаступників, особові картки яких надійшли до НКЮ у 1921–1922 рр., лише один був хліборобом (0,1%), два працювали у торгово-промисловій сфері, 38 правозаступників належали до службовців (більше 1/5), 106 – до осіб вільних професій, або 63,1% (серед них адвокатів – 94, інших вільних професій – 12), інших – 12; не зазначено в особових картках рід діяльності 8 правозаступників. Для порівняння, у революційних трибуналах відсоток хліборобів сягав 5,5% від чисельності особового складу, робітників заводів та фабрик – 43,5%. Серед особливих народних слідчих до робітників належало 10,3% від загальної кількості слідчих по УСРР, серед народних суддів – 11,1% [16, с. 3, 5–6]. При цьому кількість комуністів серед правозаступників порівняно з іншими працівниками судового відомства була найнижчою.

Методи вичищення радянської адвокатури від «ворожих елементів» були різноманітними. До них належали: проведення іспиту при прийомі на роботу, встановлення квот за соціальним походженням при прийомі кандидатів, наявність та обсяг громадського та політичного стажу роботи майбутніх оборонців, праця у дореволюційних органах, рівень знань, володіння українською мовою, політичні погляди та переконання. Саме останні критерії часто були причиною виключення з колегій та застосування репресій щодо конкретних захисників [17, с. 93].

З другої половини 20-х років ХХ ст. ідеологічні чистки серед працівників правоохоронних органів значно посилювались, що безпосередньо позначилось і на особовому складі правозаступників. 1925 р. НКЮ поставив питання перед ВУЦВК та РНК про необхідність проведення чистки особового складу колегій оборонців у всеукраїнському масштабі, зокрема було поставлено на порядок денний проект постанови ВУЦВК та РНК «Про утворення особливих комісій з перевірки персонального складу колегій захисників» на початку 1925 р. [18]. Його реалізація була завершена наприкінці 1928 р. – на початку 1929 р. до проведення чистки всього радянського апарату у всеукраїнському масштабі.

Після ліквідації у 1925 р. губерній колегій оборонців створювалися при окружних судах. Діяльність оборонців, відповідно до Положення про Судоустрій 1925 р., здійснювалася у двох формах: через приватний кабінет та юридичні консультації, що організовувались за завданням Народного Комісаріату Юстиції та окружного суду [19, с. 51].

**Висновки.** Досліджений нами матеріал висвітлює факти з історії становлення адвокатури кінця ХІХ – першої чверті ХХ ст. на прикладі Одеси. Цей процес хоч і відбувався в рамках імперських реформ, водночас мав і певні особливості. Потреби портового міста ще з початку ХІХ ст. вимагали адвокатських послуг. Тож їм мешканці шукали підтримки з боку судових стряпчих. Саме їхній практичний досвід із часом було враховано членами Одеської ради присяжних повірених, які докладали багато зусиль до організації високопрофесійної адвокатури. Разом із прогресивними науковцями вони активно боролись за реформи в юридичній освіті, за ліквідацію дискримінації за гендерною та національною ознаками, що досить часто драгувало владу.

Інститут адвокатури того часу відрізнявся демократичними принципами організації. До неї вступили багато прогресивних вчених, громадських діячів, а видатні одеські адвокати В. Протопопов, Й. Пергамент, Є. Попандопуло, А. Ріхтер, Г. Брелід-

зе, О. Пассовер, Ф. Богацький, Є. Васьковський, І. Ковшаров, Е. Немировський здобули широкого визнання не тільки на адвокатській, а й на науково-педагогічній ниві. Але, на жаль, більшість цих талановитих фахівців стали не просто непотрібними, а й небезпечними для нової радянської влади.

Причини такого ставлення були різними, але, насамперед, радянська державно-правова система виключала можливість існування суспільно значимої адвокатури. Вона діяла в чітко окреслених фахових межах, що виключали будь-який вплив адвоката на громадську думку, його активну національну позицію. Пристосовуючи адвокатуру до реалій нового політичного режиму, влада проводила політику політичних «чисток» в адвокатурі, спрямовану на винищення усіх незадоволених радянським ошасливленням. Паралельно з нищенням кращих демократичних традицій адвокатури влада докладала максимум зусиль і до знищення юридичної освіти в Одесі та в республіці.

#### Література:

1. Резолюція учасників Всеукраїнського круглого столу «Адвокатура Одещини: історична ретроспектива та сучасний стан» 9 жовтня 2017 р. м. Одеса. URL: [unba.org.ua/.../Резолюція%20кругл%20столу%20Історія%](http://unba.org.ua/.../Резолюція%20кругл%20столу%20Історія%20)
2. Середкина О. А., Калашникова Е. Б. Формирование профессиональной адвокатуры в Российской империи. *Science Time*. 2015. № 12. С. 716–719.
3. История русской адвокатуры. 1864–1914. В 3-х т. Москва : Изд. Советов присяжных поверенных, 1916. Т. 2. М. Н. Гернет. Словесная организация адвокатуры. Глава I. Статистика адвокатуры. 354 с.
4. ЦДІАК України. Фонд 442. Опис 635. Справа 343. Аркуш 1-5; Дело об образовании при Киевской судебной палате Совета присяжных поверенных (11–31.08.1905 г.).
5. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны : в 2 ч. Санкт-Петербург : Типография 2 отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1867. Ч. 1. 763 с.
6. Бакаянова Н. М. История возникновения адвокатского самоуправления на Украинских землях. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 3. С. 13–20.
7. Одесская областная коллегия адвокатов (история возникновения и становления). URL: [attorneys.odessa.gov.ua/wp.../ystoryyaadvokatury-Odessa-y-Odesskoj-oblasty\\_.pdf](http://attorneys.odessa.gov.ua/wp.../ystoryyaadvokatury-Odessa-y-Odesskoj-oblasty_.pdf)
8. Осадчук Е. И. История зарождения и развития адвокатуры в царской России. *Ученые записки Орловского государственного университета*. 2013. № 4. С. 81–85.
9. Левчук Ю. М. Київська судова палата в державному механізмі Російської імперії (1880–1917): історико-правове дослідження : дис. ... к.ю.н. за спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харківський Національний Університет імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 216 с.
10. ЦДАВОВ України. Ф. 8, Оп. 1, Спр. 14. Письмо от Комиссии Юстиции при Всеукраинском в Полтавский Губернский Юротдел исх. от 18 февраля 1919 г. № 157. Арк. 10.
11. Тимчасове положення про народні суди і революційні трибунали УСРР. *Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства Украины*. 19–20 листопада 1919 р. № 11. Ст. 14, п. 4-6.
12. Домбровский А. И. К вопросу об истории юридического образования в Одессе в 20-е годы ХХ века. *Становлення, функціонування та розвиток правових систем сучасності: проблеми науки і практики* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 145-й річниці створення ОНУ ім. І. І. Мечникова, м. Одеса, 23 квітня 2010 р. Одеса, 2010. С. 13–18.



13. 170 років – зберігаємо традиції. 20 років – створюємо майбутнє / ред. кол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) [та ін.]; відп. за вип. М. Р. Аракелян. Одеса : Юридична література, 2017. 560 с.
14. Положення про адвокатуру. *Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України* / Рада Народних Комісарів УРСР, Народний Комісаріат юстиції УРСР. Харків : Друк. «Вукопспілки», 1922. С. 630.
15. Єфремова Н. В. До питання професійної підготовки адвокатів в Одесі кінця 20-х – початку 50-х років ХХ ст. *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри* : матеріали Між. н.п.к : в 2-х ч., 25–26 квітня 2018 р. Сумський національний аграрний університет, юр. ф-т. Суми, 2018. Ч. 2. С. 232–237.
16. Статистика України. 1921/1922. Серія 8. Моральна статистика. Випуск 1. Суд и преступность на Украине. № 29. / ЦСУ Української ССР. Харьков, 1923. 26 с.
17. Гусева В. П. Щодо питання проведення чисток серед представників адвокатури в УСРР у 1919–1929 роках. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. 96 число 2(27). С. 91–96.
18. ЦДАВОВ України, ф. 8, оп. 2, спр. 50 Витяг з Протоколу Ч. 40/193 засідання Великої Президії ВУЦВК 25 лютого 1925 р. Арк. 1–11.
19. Губар С. В. Соціалістична реорганізація адвокатури: досвід УСРР кінця 1920-х років. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 50–55.

**Корниенко И. В. Организация адвокатуры в южноукраинских губерниях конца XIX – первой четверти XX вв.: сравнительно-правовая характеристика**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию истории становления института адвокатуры в Одессе с конца XIX до первой четверти XX ст. В процессе анализа данного процесса была проведена сравнительная характеристика, организация деятельности адвокатуры указанного периода. Собранные материалы позволили продемонстрировать об-

щую динамику развития адвокатуры в Одессе и определить способы и цели реорганизации данного института в УССР до 1925 года. Целью данного исследования было выявление и систематизация малоизвестных материалов для создания объективного видения истории отечественной адвокатуры. Собранные материалы могут быть полезны в учебном процессе, а также для усовершенствования законодательства об адвокатуре Украины и популяризации выдающихся правозащитников прошлого в современном мире.

**Ключевые слова:** адвокатура, присяжные поверенные, реформа адвокатуры, Одесский судебный округ, политика «военного коммунизма», новая экономическая политика.

**Korniienko I. Organization of Advocacy in Southern Ukrainian provinces at the end of the 19th – the first quarter of the 20th century: comparative legal characteristic**

**Summary.** The article researches into the history of the establishment of the Bar Association in Odessa in the period from the end of the 19th to the first quarter of the 20th century. Analyzing this process, the comparative characteristics of organization and activity of the Bar in the specified period was conducted. The materials collected allowed demonstrating the general dynamics of advocacy development in Odessa and determining the ways and purposes of reorganization of this institute in the USSR until 1925. The purpose of this study was to identify and systematize unfamiliar materials in order to create an objective vision of the history of domestic advocacy. The collected data can be useful in the educational process, as well as for improving the legislation on the advocacy of Ukraine and the promotion of prominent human rights defenders of the past in the modern world.

**Key words:** Bar Association, jurors, advocacy reform, Odessa court district, “military communism” policy, new economic policy.

**Зварич Р. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
ПВНЗ «Університет Короля Данила»

## РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ ПРАВА В ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'І

**Анотація.** У статті досліджено специфіку розвитку та юридичного закріплення регулятивної функції права в рамках правових систем. Визначено роль регулятивної функції в формуванні норм процесуального права і матеріального права та здійсненні державної влади з метою забезпечення демократичних засад та загальнолюдських цінностей.

**Ключові слова:** функції права, регулятивна функція права, правові системи англо-американської правової сім'ї, загальне право, право справедливості, судовий прецедент.

**Постановка проблеми.** Становлення та розвиток правових систем англо-американської правової сім'ї супроводжувалось утвердженням функціональних основ права, серед яких важливу роль належить його регулятивній функції.

У процесі дослідження використані наукові праці В. Александрова, К. Волинки, О. Космінського, О. Мироненко, М. Пруднікова, О. Максимова, О. Головка, І. Погрібного, О. Волошенюк, Ю. Шемшученко та інших, а також нормативно-правові акти з відповідної проблематики.

**Мета статті** полягає у комплексному теоретико-правовому аналізі становлення, змісту і значення регулятивної функції права у правових системах англо-американської правової сім'ї.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш ніж перейти до дослідження специфіки втілення регулятивної функції у рамках правових систем англо-американської правової сім'ї, варто звернути увагу на особливості та етапи розвитку англо-американської правової сім'ї, а отже, особливості та етапи правового регулювання та застосування регулятивної функції права.

О. М. Головка, І. М. Погрібний, О. В. Волошенюк в історії становлення і розвитку досліджуваної правової сім'ї та втілення на її теренах регулятивної функції права виділяють такі етапи:

- 1) перший етап – етап, що передував нормандському завоюванню (до 1066 р.);
- 2) другий етап – етап до встановлення династії Тюдорів (1066–1485 рр.);
- 3) третій етап – етап розквіту загального права (1485–1832 рр.);
- 4) четвертий етап – етап поєднання загального права з розвитком законодавства (з 1832 р. і до наших часів) [18].

На першому (донормандському) етапі розвитку досліджуваної правової сім'ї регулятивна функція не була належним чином розвинута, переважно втілювалась на рівні правових звичаїв, однак певні її ознаки почали формуватись. До таких ознак належать:

1) роздільність на рівні норм окремих племен (англів, саксів, ютів, датчан і т. д.);

2) юридичне закріплення у формі звичаєвого права;

3) відірваність змісту та форм втілення регулятивної функції від цінностей романо-германської правової сім'ї.

На думку К. Г. Волинки, другий етап (1066–1485 рр.) починається з перемоги Вільгельма Завойовника над військами англосаксів та встановлення норманського панування на Британських островах. Цей етап вважається початком формування загального права (common law). Розвитку загального права сприяло створення єдиної централізованої влади та єдиної системи королівських судів. Починаючи з X ст., королівські судді починають формування єдиного для всієї країни прецедентного права. Створені рішення приймаються за основу всіма іншими суддями. За відсутності прецеденту суддя самостійно формує рішення у справі і тим самим здійснює нормотворчі функції. Саме в ці часи склалися п'ять основних якостей англійського права: 1) королівське (створене під протекторатом короля); 2) судове (створене судовою практикою); 3) загальне (охоплює територію всієї країни); 4) процесуальне (пріоритет надано не матеріальному, а процесуальному праву); 5) публічне (особливу увагу приділено публічному праву, тоді як приватне право фактично ігнорується) [7].

Варто зазначити, що завдяки загальному праву та праву справедливості регулятивна функція почала втілюватись більше на рівні норм процесуального права, ніж права матеріального.

На рівні матеріального права особливу роль на цьому етапі розвитку досліджуваної правової сім'ї в контексті становлення регулятивної функції відіграла Велика Хартія вольностей 1225 р. [6].

Отже, Велика Хартія вольностей увійшла в історію як перший конституційний акт, який має значення для сучасного англійського конституціоналізму. Статті Хартії щодо контрольних і дорадчих функцій Ради королівства підготували правову базу для англійського парламенту. Але найбільше відомі статті, які гарантували вільному населенню Англії недоторканність особи і справедливість правосуддя. Вивчаючи Велику хартію вольностей 1215 р., насамперед, варто звернути увагу на її ст. 12 і ст. 14, які стали правовою основою майбутнього англійського парламенту [7].

Отже, Велика Хартія вольностей, по суті, заклала ще дві основні форми юридичного закріплення регулятивної функції права – через акти парламенту (матеріальне право) та акти судових органів (процесуальне право).



Третій етап (1485–1832 рр.) у правовому регулюванні та втіленні регулятивної функції права характеризується певним дуалізмом, який пов'язується з появою так званого «права справедливості». Право справедливості виникло з реалізації повноваження короля через діяльність лорда-канцлера втручатися у здійснення правосуддя шляхом пом'якшення жорстких вироків. При цьому посилення робилися не на прецеденти, а на загальні принципи права, поняття добра, справедливості тощо. Таким чином, право справедливості – це сукупність норм, які створювалися судом лорда-канцлера для того, щоб доповнювати, а деколи і змінювати систему загального права, якщо вона відставала від життя. Таким чином, на цьому етапі виникає ситуація, коли фактично діють дві системи судів: ті, що застосовують загальне право, і ті, що застосовують право справедливості. Це спричинило виникнення конкуренції позовів, а також проблему з'ясування того, рішення якого суду має вищу силу [6].

Отже, у цьому разі йшлося про втілення регулятивної динамічної функції права через дуалізм саме процесуального права (через процесуальні норми судів загального права та процесуальні норми судів справедливості).

На вказаному етапі розвитку державності та правової системи було прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які суттєво вплинули як на характер правової системи, так і на розширення сфери застосування регулятивної функції права. Серед них варто зазначити, у першу чергу, Петицію про права 1628 р., згідно з якою жодних податків і зборів не можна було стягувати без згоди парламенту [11].

Отже, Петиція про права 1628 р. утвердила особливості втілення регулятивної функції:

1) конкретизація регулятивної функції в економічній (а особливо – фінансовій) сфері. Це проявилось у тому, що жодних податків і зборів не можна було стягувати без згоди парламенту. Примусові позики, добровільні приношення і дари підданих королю оголошувались незаконними;

2) втілення регулятивної функції у гуманітарній сфері. Це означало, що кримінальна відповідальність будь-якої особи могла настати лише тоді, коли караність діяння була встановлена законом, а покарання настало за вироком суду;

3) обмеженість регулятивного впливу актів монарха та самої монархічної влади. Зокрема, монарх втратив право діяти в обхід встановленого порядку судочинства і звільняти від покарання осіб, винних у вчиненні злочинів.

На цьому етапі також було прийнято такий важливий нормативно-правовий документ, як «Габеас корпус акт» 1679 р. («Акт про краще забезпечення волі підданих та про запобігання ув'язненням за морями»).

Цей нормативний документ акцентував на регулятивній функції права у гуманітарній та політико-правовій сфері, тобто на рівні забезпечення прав внутрідержавної та зовнішньополітичної свободи особи. Він був прийнятий у зв'язку з тим, що застосовуване англійськими судами з XII ст. право видання наказу про доставку заарештованого часто зумовлювало порушення особистої недоторканності: накази видавалися на власний розсуд судді, їх виконання не було зумовлене строками, невиконання не мало наслідком відповідальності. Основною метою прийняття цього акта стало визначення процедури і строків перевірки судом законності та обґрунтованості ареш-

ту (затримання) і дальшого перебування особи під вартою [13].

Отже, Габеас корпус акт втілював у своїх положеннях ідею гарантування особистої свободи, яка згодом стала складовою частиною ідеології гуманізму.

Наступним важливим актом із позицій формування правової ідеології та її основоположних ідей став Білль про права 1689 р. як результат так званої «славної революції» 1688 р. [3].

Основоположними нормами, які засвідчили втілення регулятивної функції права у змісті Білля про права 1689 р., стали такі положення:

1) утвердження через регулятивну функцію права контрольних повноважень парламенту над главою держави. Це виявилось у тому, що незаконним вважалось призупинення дії будь-якого законодавчого акта з ініціативи короля без згоди парламенту і стягнення зборів та податків без його санкції;

2) специфіка регулятивної функції права у галузі оборони та зовнішніх відносин. Вона проявилась в обмеженні повноважень короля у галузі управління армією і флотом. Зокрема, набір та утримання постійного війська у межах королівства в мирний час могли здійснюватися тільки за згодою парламенту;

3) специфіка регулятивної функції в гуманітарній сфері, яка проявилась у проголошенні низки особистих і політичних прав особи, зокрема, свободи слова (право звернення до короля з петиціями і проголошення незаконності переслідування за це), свободи волевиявлення, політичного плюралізму тощо;

4) втілення регулятивної функції права в установчій діяльності законодавчої влади. Це проявилось у проголошенні вільних виборів до парламенту, регулярності його скликання, незалежності від виконавчої влади та ін. Згодом ці положення було уточнено, і строк повноважень парламенту визначено спочатку в три роки, а потім – у сім;

5) реалізація регулятивної статичної (констатуючої) правової функції у сфері утвердження підзаконності королівської влади. Особливо це стосується статті XI, за якою влада встановлюється в суспільстві внаслідок досягнутого компромісу «на вічні часи за порадою і згодою духовних і світських лордів та общин, які засідають у парламенті» [17].

Таким чином, Білль про права 1689 р. утвердив регулятивну статичну (констатуючу) функцію права в питаннях легітимної влади шляхом проголошення пріоритету парламентської влади над королівською, а також ідеологічні засади визнання та юридичного закріплення особистих і політичних прав людини.

Регулятивну функцію у рамках англо-американської правової сім'ї (у частині Британії та її колоній) також закріпив Акт про престолонаслідування (престолонаступництво) 1701 р. У ньому, зокрема, визначалися такі засади:

1) подальше втілення регулятивної обмежувальної функції права у частині повноважень глави держави: а) король не мав права без згоди Парламенту виїздити за межі Англії; б) король не мав права милувати тих своїх міністрів, які були засуджені Парламентом у порядку імпічменту; в) особа, що була народжена за межами Англії, не могла бути членом Таємної ради, депутатом Парламенту, обіймати будь-яку іншу відповідальну посаду в державному апараті;

2) юридичне закріплення регулятивної поширювальної функції права у частині повноважень парламенту: а) усі акти

короля потребували підпису відповідного міністра («міністерська відповідальність перед Парламентом»); б) заборонялося обіймати посаду в королівській адміністрації й одночасно бути членом Парламенту; в) судді, призначені короною, залишалися на своїх постах «доки поведуться добре», їх можна було змістити тільки за рішенням Парламенту;

3) поєднання регулятивної функції права з іншими соціальними регуляторами. Це виразилось у формі тісного поєднання світських та релігійних засад у державотворчих процесах та розбудові правової системи (зокрема, особа, що вступала на королівський трон, мала приєднатися до Англійської (протестантської) церкви та не підтримувати жодних зв'язків із Папою Римським) [1].

Четвертий етап (з середини XIX ст. і понині, або, як свідчать окремі джерела, з 1832 р. – понині) характеризується проведенням значних правових реформ. Англійське право модернізується та пристосовується до потреб сьогодення, насамперед, через регулятивну функцію права. Серед основних моментів цього етапу варто виділити такі:

1) консолідація регулятивної функції загального права і регулятивної функції права справедливості. По суті, мова йдеться про об'єднання їх регулятивного впливу на рівні норм процесуального права Британії. Це проявилось у тому, що внаслідок проведення судової реформи 1873–1875 рр. дві судових системи були об'єднані. За результатами такої реформи англійські суди отримали змогу застосовувати як норми загального права, так і положення права справедливості;

2) зростання регулятивної функції статутного права (законів та статутів) у системі джерел англійського права. Незважаючи на те, що судовий прецедент у рамках цієї правової системи залишається визначальним джерелом права, проте активізація законодавчої діяльності частково змінює структуру і зміст англійського права. Це стало результатом часткової рецепції цінностей системи континентального права;

3) домінуючий вплив юридичного закріплення регулятивної функції через положення процесуального права, що засвідчило його домінування над матеріальним правом. Хоча і до XIX ст. англійське право розвивалося переважно як процесуальне, оскільки було пов'язане, передусім, із судовою процедурою і доказами, однак починає формуватись і матеріальне право, яке має другорядний характер порівняно з процесуальним правом.

Значний поступ у розвитку регулятивної функції права Великої Британії та низки держав англо-американської правової сім'ї відіграв прийнятий 11 грудня 1931 р. Вестмінстерський статут. Тому у його преамбулі було чітко зафіксовано, що основу цього списку утворили декларації та резолюції імперських конференцій 1926 та 1930 рр. Статут став підсумком тривалої боротьби британських домініонів на чолі з Канадою за свою політичну незалежність від Англії [8, с. 167].

Вестмінстерський статут 1931 р. закріпив регулятивну статичну функцію, яка мала на меті сформувати автономію домініонів, що входили до Британської співдружності, а також, по суті, створив передумови до подальшого проголошення ними незалежності у майбутньому та утворення самостійних держав. Так, регулятивна статична функція права у сфері закріплення автономного статусу домініонів, по суті, переросла в регулятивну статичну функцію майбутніх держав та на юри-

дичному рівні сприяла правовій констатації юридичного факту їх незалежності.

Наступною державою, яка активно розвивала регулятивну функцію у рамках англо-американської правової системи, стали Сполучені Штати Америки. При цьому варто зауважити, що правова система США істотно відрізняється від англійської, що зумовлено різноманітними політичними, правовими, економічними, національно-культурними та ідеологічними чинниками.

Одним із нормативних актів, який заклав основи для юридичного закріплення та подальшої реалізації регулятивної функції права у рамках англо-американської правової системи загалом та США зокрема, стала Декларація незалежності США 1776 р. При цьому провідною стала саме регулятивна евристична функція, яка передбачала юридичне закріплення незалежності США та її відокремленість від Британської співдружності. Евристичний характер регулятивної функції тут полягає у тому, що американські колонії Великої Британії на той час вперше закріпили концепцію від'єднання від метрополії та створення власної державності та правової системи [9; 15].

Таким чином, із зазначених положень випливає регулятивна евристична функція новосформованого американського права, яка просякнута ідеями правової, політичної, економічної та іншої свободи з усіма подальшими правовими наслідками та демократичними засадами.

Наступним важливим нормативно-правовим актом, який закріпив та розширив зміст регулятивної функції в рамках американської правової системи та англо-американської правової сім'ї, стала Конституція США 1787 р. Зі змісту норм вказаного акта випливають такі особливості втілення регулятивної функції:

1) регулятивна евристична функція – утвердження нового демократичного устрою, метою якого є «створення досконалішої Спільки, утвердження правосуддя, збереження спокою в краї, налагодження спільної оборони, сприяння загальному добробуту й забезпечення нам та нашим нащадкам благ свободи». Це випливає зі змісту преамбули Конституції США [5858. Декларація незалежності США 1776 р. Зміст, значення. URL: <http://ibib.ltd.ua/deklaratsiya-nezavisimosti-ssha-1776g.html>];

2) регулятивна установча функція – справедливий розподіл влади та функціональних повноважень між державними органами [10];

3) регулятивна інтегруюча функція, яка закріпила засади справедливого федералізму. Вона випливає зі ст. 4 Розділу 4 Основного Закону США, за якою Сполучені Штати гарантують кожному штату у цій Спільці республіканську форму правління й охорону кожного з них від нападу ззовні, а на прохання законодавчих зборів чи виконавчої влади (коли законодавчі збори не можуть бути зібрані) – і від внутрішніх виявів насильства [10].

Водночас у первинній редакції Конституції США не було відображено регулятивну гуманістичну функцію права, що стосувалася природних прав людини. У зв'язку з цим у подальшому до неї було внесено цілу низку поправок, які варто проаналізувати з позиції етапів формування та утвердження вказаної функції у рамках англо-американської правової сім'ї. Саме у зв'язку з цим було прийнято так званий Білль про права

1791 р., який включав 10 поправок станом на 1791 р., а також був доповнений поправками № 11 та № 12 у 1798 р. та у 1804 р. відповідно. Якщо аналізувати його зміст із точки зору регулятивної функції права, то можна визначити такі особливості:

1) регулятивна гуманітарна функція права, яка втілює широке розуміння правового статусу особи, що базується на поправці 9 до Конституції США, згідно з якою перелік у Конституції певних прав не має тлумачитись як заперечення чи применшення інших прав, що зберігаються за народом [12];

2) регулятивна гарантійна функція права, яка має на меті забезпечення всебічного гарантування прав людини. Вони впливають із поправок 4–6 Білья про права 1791 р., за якими право народу на охорону особи, житла, паперів та власності від необґрунтованих обшуків чи затримань не має порушуватися, і ордери на обшук чи затримання не можуть видаватися без достатніх підстав, підтверджених присягою чи урочистою обіцяною [5].

3) регулятивна ціннісно-орієнтаційна функція права, яка закріплює та утверджує пріоритет прав людини перед державними інтересами та функціями держави [4]. Отже, тут має місце обмеження законодавчої та судової функції у порівнянні з обсягом прав людини.

Специфіку у контексті формування, юридичного закріплення та реалізації регулятивної функції права має Канада, котра належить до держав англо-американської правової сім'ї. У контексті специфічної моделі її правової системи та особливостей закріплення регулятивної функції доцільно, на наш погляд, визначити такі засади:

1) регулятивна установча функція, яка втілюється через юридичне закріплення та реалізацію ідеї відповідального уряду [16, с. 5–6];

2) регулятивна статична та регулятивна інтеграційна функції, які передбачають поєднання загальнодержавного (федерального) та територіального парламентаризму з чітким розподілом законодавчих повноважень [16, с. 6];

3) регулятивна демократична функція, яка встановлює принцип пріоритетності громадської думки у діяльності представницьких органів. Як із цього приводу зауважила О. І. Максимова, парламентарі здійснюють принцип представницького уряду через вислуховування думки громадян, виступаючи посередником від їхнього імені, захищаючи їхню точку зору та висуваючи відповідні політичні ініціативи [16, с. 15];

4) регулятивна контрольна функція, що встановлює засади ефективного парламентського контролю за державними інституціями. Як зауважує О. І. Максимова та свідчать канадські електронні ресурси, за парламентської форми правління влада має здійснювати управління країною, яка надана уряду, має бути збалансована його підзвітністю та відповідальністю перед законодавчою гілкою влади, яка представлена парламентом [16, с. 18–19; 19].

**Висновки.** Таким чином, регулятивна функція в рамках правових систем англо-американської правової сім'ї спочатку в основному розвивалась на базі домінування норм процесуального права, а роль матеріального права в її юридичному закріпленні почала зростати лише з XVIII – XIX ст. Крім того, якщо на первинних етапах її утвердження вона була спрямована на утвердження засад одноосібної влади глави держави, то на наступних етапах – на обмеження його влади, забезпечення домінування демократичних засад та загальнолюдських цінностей.

#### Література:

1. Акт про престолонаступництво 1701 р. URL: <http://lawbook.online/gosudarstva-zarubejnogo-pravo/1511akt-pro-prestolonastupnitstvo-16681.html>.
2. Александров В. В. Новейшая история стран Европы и Америки (1918–1945 гг.). Москва : Высшая школа, 1986. 558 с.
3. Англія в XVII – XVIII ст. «Біль про права» URL: <http://history.vn.ua/book/world1/610.html>.
4. Біль про права (1789–1791 рр.). Перші 10 поправок до Конституції США. URL: [pravo/bill\\_pro\\_prava\\_1789-1791\\_pershi\\_popravok\\_konstitutsiyi\\_ssha](http://pravo/bill_pro_prava_1789-1791_pershi_popravok_konstitutsiyi_ssha).
5. Біль про права від 15.12.1791 р. URL: <http://photos.state.gov/libraries/adana/30145/publications-other-lang/UKRAINIAN.pdf>.
6. Велика Хартія вольностей 1215 р. URL: [http://pravo/velika\\_hartiya\\_volnostey\\_1215](http://pravo/velika_hartiya_volnostey_1215).
7. Волинка К. Г. Англосаксонська правова система. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2426/31/>.
8. Всемирная история: в 10 т. Т. 9. М. : Соцэкгиз, 1962. 750 с.
9. Декларация независимости Сполучених Штатів Америки від 4 липня 1776 р. (Declaration of independence of the United States of America, July 4, 1776). URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1776%20\(07\)%2004.USA.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1776%20(07)%2004.USA.php).
10. Декларация независимости США 1776 р. Зміст, значення. URL: <http://ibib.ltd.ua/deklaratsiya-nezavisimosti-ssha-1776g.html>.
11. Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. / Отв. ред. Е. А. Косминский. Москва-Ленинград : Изд-во АН СССР, 1946. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/petition.htm>.
12. Конституція США від 17 вересня 1787 р. URL: [pravo/konstitutsiya\\_ssha\\_veresnya\\_1787](http://pravo/konstitutsiya_ssha_veresnya_1787).
13. Мироненко О. М. Хабеас корпус акт 1679 р. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: [http://leksika.com.ua/14170120/legal/habeas\\_korpus\\_akt\\_1679](http://leksika.com.ua/14170120/legal/habeas_korpus_akt_1679).
14. Поправки 1791 року (Біль про права). URL: <http://constituante.livejournal.com/11694.html>.
15. Прудников М. Н. История государства, права и судопроизводства зарубежных стран. Москва : Юнити, 2007. 543 с.
16. Система державного управління Канади : досвід для України / уклад. О. І. Максимова; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 60 с.
17. «Славна революція» – «Біль про права» 22 січня 1689 р. URL: <http://www.dw.com/uk/%D183/a-5596792>.
18. Теорія держави і права : навчальний посібник / [О. М. Головка, І. М. Погрібний, О. В. Волошенко та ін.]; за заг. ред. І. М. Погрібного; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2010. 276 с.
19. The work. *Inside Canada's Parliament: an introduction to how the Canadian Parliament works*. First Edition. Ottawa : Library of Parliament, 2002. 40 p. URL: <http://www2.parl.gc.ca/Sites/LOP/AboutParliament/InsideParliament/pdf/inside-canada-parliament-e.pdf>.

#### Зварич Р. В. Регулятивная функция права в правовых системах англо-американской правовой семьи

**Аннотация.** В статье исследована специфика развития и юридического закрепления регулятивной функции права в рамках правовых систем англо-американской правовой семьи. Определена роль регулятивной функции в формировании норм процессуального права и материального права и осуществлении государственной власти с целью обеспечения демократических принципов и общечеловеческих ценностей.

**Ключевые слова:** функции права, регулятивная функция права, правовые системы англо-американской правовой семьи, общее право, право справедливости, судебный прецедент.

**Zvarych R. Regulatory function of law in the legal systems of the Anglo-American legal family**

**Summary.** The article explores the specifics of the development and legal consolidation of the regulatory function of law within the legal systems of the Anglo-American legal family. The role of the regulatory function

in shaping the norms of procedural law and substantive law, and the exercise of state power in order to ensure democratic principles and human values are determined.

**Key words:** law functions, regulatory function of law, legal systems of the Anglo-American legal family, general law, right to justice, judicial precedent.



*Забокрицький І. І.,  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри конституційного та міжнародного права  
Інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»*

## ТРАНСНАЦІОНАЛЬНЕ ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОЗНАКА ТРАНСНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

**Анотація.** У статті розглянуто транснаціональне громадянське суспільство як ознаку транснаціоналізації сучасного конституціоналізму. Проведено аналіз підходів до розуміння поняття транснаціонального громадянського суспільства та встановлено, що спостерігається активне формування транснаціонального громадянського суспільства як сукупності акторів громадянського суспільства, що оперують на кількох рівнях (локальному, національному та міжнародному, в їх взаємодії), таким чином координуючи свої зусилля для вирішення питань, що є спільними для багатьох держав світу.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, транснаціональне громадянське суспільство, транснаціональний конституціоналізм, транснаціоналізація конституціоналізму.

**Постановка проблеми.** Традиційно одним із важливих складників сучасного конституціоналізму розглядають громадянське суспільство. Наприклад, В. Б. Ковальчук пропонує вважати громадянським суспільством «союз вільних індивідів, які, будучи правосвідомими членами спільноти, об'єдналися навколо основоположних правових цінностей і в організаційний спосіб та за допомогою самоврядних інститутів захищають свої права та свободи у відносинах з органами державної влади на основі системи правових норм та справедливої, демократичної процедури» [1, с. 60]. Як бачимо з цього визначення, науковець наголошує на інституційному аспекті та взаємодії з органами державної влади. В науці розглядаються також інститути громадянського суспільства в їх взаємодії з правовою державою, зокрема такими дослідниками, як Т. З. Гарасимів та Т. Ю. Дашо [2], громадянське суспільство як основа розвитку правової держави в контексті конституційної реформи [3], проблеми і шляхи побудови громадянського суспільства і правової держави [4] тощо. Однак об'єднує більшість сучасних досліджень підхід до розгляду громадянського суспільства саме в контексті сучасної держави, зокрема в рамках концепції правової держави. Громадянське суспільство традиційно розуміється як важливий елемент для формування такої та як гарантія належного обмеження влади, впливу на неї з боку суспільства, а отже, забезпечення конституціоналізму.

Проте, розглядаючи сучасні тенденції транснаціоналізації конституціоналізму, необхідно звернути увагу і на формування громадянського суспільства на транснаціональному рівні. Дедалі більше сучасних досліджень розглядають громадянське суспільство як феномен, що перестає бути прив'язаним чи замкнутим у рамках держави. Особливо це стосується питань, які є важливими для людства загалом, – екології чи за-

безпечення належного рівня безпеки. Важливими і такими, що є предметом уваги світової спільноти, є питання корупції, особливо враховуючи переміщення грошових потоків, одержаних внаслідок корупційних схем на міжнародному рівні та виведення їх в офшорні зони. Отже, не дивно, що сучасна глобалізація та дедалі більша інтеграція багатьох держав призводить до виникнення транснаціонального громадянського суспільства.

**Метою статті** є дослідження поняття транснаціонального громадянського суспільства як ознаки транснаціоналізації сучасного конституціоналізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ґрунтовне дослідження щодо еволюції міжнародних неурядових організацій у контексті розвитку громадянського суспільства було проведено Т. Р. Девісом [5]. Дослідник, зокрема, вказує, що лише нещодавно, після завершення холодної війни набули популярності в академічній літературі і міжнародній політиці такі терміни, як «транснаціональне громадянське суспільство» та «глобальне громадянське суспільство» [5, с. 2]. Згодом він наводить фактори, які спричинили розвиток транснаціонального громадянського суспільства, що можна поділити на 5 категорій: технологічні, економічні, соціальні, зовнішньополітичні та внутрішньополітичні. Так, із технологічних він виділяє розвиток дешевих авіаполетів та телекомунікацій, мобільні телефони та інтернет, до економічних зараховує періоди економічної глобалізації. Соціальними факторами виступають такі демографічні зміни, як урбанізація, і психологічні чинники, як-от формування «глобальної свідомості». До зовнішньополітичних пропонується зарахувати демократизацію, міждержавний мир, виникнення транснаціональних політичних питань, зростання міжурядових організацій та розвиток міжнародного права. Однак дослідник наводить також і фактори, які, навпаки, мають негативний ефект на розвиток транснаціонального громадянського суспільства, зокрема націоналізм. Що ж до внутрішньополітичних чинників, то, на думку автора, ступінь об'єднання і координації громадських організацій, природа їх цілей та наслідки їх дій можуть по-різному впливати як на розвиток, так і на занепад транснаціонального громадянського суспільства [5, с. 5–6]. Як бачимо, з цих міркувань дослідника можна дійти висновків, що всі фактори, які він наводить, так чи інакше є свідченням суспільного прогресу та глобалізації. Водночас технічний прогрес полегшує комунікації між людьми і дає змогу легко координувати зусилля між потенційними учасниками громадянського суспільства з різних держав, економічний розвиток свідчить про дедалі більше зростання взаємозалежності економік різних держав. Водночас економіки глобалізуються,



зростає роль світових економічних організацій, таких як Світова Організація Торгівлі (СОТ). Невипадково, що і розвиток Європейського Союзу починався в рамках економічного об'єднання, а чотири свободи внутрішнього ринку ЄС лежать в основі цього наднаціонального об'єднання. Підтримуємо також тезу про розвиток міжнародного права і міжнародних організацій, що також важливим чином сприяють дедалі більшій увазі до міжнародних питань і зростанню ролі міжнародного права.

Згодом Т. Р. Девіс аналізує розвиток транснаціонального громадянського суспільства в історичному аспекті, пропонуючи як відправний пункт XIX ст. та 1839 р., в якому виникла міжнародна організація проти рабства. Далі дослідник наводить такі приклади, як трудові права (Міжнародна організація працівників була створена у 1864 р.), мир (Міжнародне бюро миру, 1891 р.), виборчі права жінок (Міжнародний альянс жінок, 1902 р.) як об'єкти інтересу інституцій транснаціонального громадянського суспільства. Автор продовжує розглядом періоду після Першої світової війни, в якому були створені такі організації, як Міжнародна ліга за права людей (1922 р.). Однак, як переконує Т. Р. Девіс, незважаючи на періоди розвитку транснаціонального громадянського суспільства, як-от в період після Першої світової війни, коли відбувались поствоєнне економічне відновлення та технологічний розвиток, були і періоди занепаду, як-от «Велика депресія», коли значний спад у доходах міжнародних організацій, відповідно, позначився і на активності. Однак спостерігається значний розвиток після Другої світової війни. Розкриваючи своє бачення щодо майбутнього, Т. Р. Девіс вказує, що, незважаючи на загальний оптимізм щодо подальшого зростання транснаціонального громадянського суспільства, є певні фактори, які виглядають не так оптимістично, зокрема націоналізм, який у деяких державах може бути більш потужним, ніж транснаціональне громадянське суспільство. Наводиться також і такий цікавий приклад, що глобалізація попри, на перший погляд, фактору, що має спричинити розвиток транснаціонального громадянського суспільства може мати і зворотній бік медалі. Зокрема, хоча люди і стали завдяки технологіям ближчими один до одного, водночас вони стали більш свідомими і відмінними один від одного. Крім того, негативний вплив може мати і економічна глобалізація – зокрема, негативні наслідки для тих, хто не може належним чином конкурувати в світовій економіці, спричинили розвиток націоналістичних реакцій, що можуть підірвати транснаціональне громадянське суспільство. Ще як приклад автор наводить той факт, що інституції транснаціонального громадянського суспільства зазвичай спрямовані на розвиток «західних» цінностей, що можуть певною мірою конфліктувати, наприклад, із цінностями, поширеними в азійській культурі. Також певні сумніви наводяться і щодо їх ефективності та раціонального використання коштів. І, зрештою, останнім таким чинником є нереалістичні цілі, які можуть ставити перед собою деякі з інституцій транснаціонального громадянського суспільства, зокрема «інший світ є можливий» [5, с. 7–15].

Щодо вищезазначеного дослідження Т. Р. Девісом факторів, що впливають на розвиток або, навпаки, певний занепад транснаціонального громадянського суспільства, вважаємо, що ці фактори можна поділити на дві групи: ті, які за аналогією можуть застосовуватись і до представників традиційних та звичних нам інституцій громадянського суспільства, що діє в межах держави, та ті, що є особливими з огляду на унікальну природу

транснаціонального громадянського суспільства. Наприклад, звичним є звинувачення інституцій громадянського суспільства в недостатній ефективності та нераціональному використанні коштів, з огляду на те, що цілі, які вони ставлять перед собою, могли б бути із залученням меншої кількості ресурсів. Натомість конфронтація на рівні «глобальний-національний», що може проявлятися як у культурному, так і економічному націоналізмі, а отже, негативному ставленні до інституцій транснаціонального громадянського суспільства, є явищем, що притаманне громадянському суспільству лише на транснаціональному рівні.

Грунтовне дослідження щодо транснаціонального громадянського суспільства було проведене і такими авторами, як А. Бауеркампер та К. Гумб [6], які приділяють увагу як історичним аспектам проблематики, так і дослідженню актуальних питань. Зокрема, аналізується співвідношення таких понять, як «світове громадянське суспільство», «міжнародне суспільство», «глобальне громадянське суспільство» та «транснаціональне громадянське суспільство». На переконання авторів, терміни «світове громадянське суспільство» та «міжнародне суспільство» обстоюють прихильники неокантіанських ідеалів універсального громадянського суспільства, однак такі поняття все ще є здебільшого орієнтованими на державу і наголошують на змозі створити міжнародний уряд [6, с. 10]. Підтримуємо цю ідею, оскільки, наприклад, поняття «міжнародне суспільство» створює враження, що існує єдина спільнота, яка діє об'єднано. Те саме можна сказати і про поняття «світове громадянське суспільство», де акцентовано на понятті «світове», а отже, може наштовхнути на думку, що представники такого громадянського суспільства діють на єдиній світовій арені, репрезентуючи інтереси всього світу.

Далі автори проводять аналіз поняття «глобальне громадянське суспільство», вказуючи на недоліки такої концепції. Зокрема, наводиться такий аргумент, що сталою поняття громадянського суспільства не було помічено в світі протягом останніх двох століть і навіть нині є різні варіації громадянського суспільства, хоча існують і певні базові ознаки як самоорганізації проти або поза межами держави. Також міжнародні організації, що репрезентують громадянське суспільство на міжнародному рівні, в основному приваблювали осіб із високим рівнем доходів. Іншим важливим аргументом є те, що ідея громадянського суспільства не була поширена рівномірно по світу, натомість в основному сконцентрована в північно-західній Європі [6, с. 10]. Надзвичайно влучним є аргумент, який підкреслює, що незважаючи на те, що ідеї конституціоналізму як доктрини обмеження влади дедалі більше поширюються у світі, їх не можна назвати універсальними, що ми продемонстрували на прикладі допустимості існування формальних типів конституціоналізму та ідей «ісламського конституціоналізму», що зосереджуючи лише на формі – наявності Конституції, а не її дієвості. А тому коли ми говоримо про транснаціоналізацію сучасного конституціоналізму, необхідно зважати, що маємо на увазі не повсюдність у світі, а притаманність спільних ознак у тих державах, які сповідують цінності та принципи сучасного конституціоналізму західного типу.

Далі А. Бауеркампер та К. Гумб вказують, що термін «глобальне громадянське суспільство» має також і серйозні аналітичні недоліки, та наводять основні аргументи на користь вживання терміна «транснаціональний» [6, с. 11–15]. Одним із них

виступає той, що поняття «транснаціоналізм» прагне охопити процеси над державою-нацією, а також «транснаціоналізм» все ще звертається до поняття держави-нації [6, с. 11–12]. В політичній ж науці, стверджують автори, «транснаціоналізм» використовувався як розширення національних рамок [6, с. 14]. Підсумовуючи, можемо стверджувати що термін «транснаціональне громадянське суспільство» нам видається більш вдалим і тому, що він не прагне відмовитись від важливості розуміння участі держави-нації, як ми розуміємо її нині, що очевидно було б передчасним (як у спробах запровадити терміни «світове» чи «глобальне» громадянське суспільство). Розуміючи, що учасники транснаціонального громадянського суспільства діють хоч і в інтересах, що виходять за рамки суто однієї держави, тим не менше з певною прив'язкою до неї, а також враховуючи, що питання, якими вони займаються, є важливими як для світового співтовариства загалом, так і для кожної окремої держави зокрема (наприклад, питання екології), такий термін більш влучно відтворює суть таких рухів, які прагнуть скоординувати діяльність на рівні більш ніж однієї держави.

Також автори цього дослідження, як і праця Т. Р. Девіса, показують розвиток транснаціонального громадянського суспільства в історичному аспекті, аналізуючи рухи проти рабства, рухи за мир, рухи жінок та асоціації робітників [6, с. 26–46], таким чином свідчать, що хоч ця концепція найбільш активно почала обговорюватись нині, однак історично вона прослідковується з XIX ст.

Подекуди в літературі простежується і певне ототожнення термінів «глобальне» та «транснаціональне» громадянське суспільство, вказуючи, що «глобальне або транснаціональне громадянське суспільство відіграє значну роль у глобальному управлінні <...> присутність організацій громадянського суспільства в міжнародних справах стає дедалі більш релевантним. Вони відіграють велику роль у формулюванні порядку денного, міжнародному правотворенні та управлінні, транснаціональній дипломатії <...> та імплементації і моніторингу ряду критичних глобальних питань, що варіюються від торгівлі до розвитку і зменшення бідності, від демократичного управління до прав людини, від миру до навколишнього середовища і від безпеки до інформаційного суспільства. Громадські організації, таким чином, є значними міжнародними акторами як поборники політичних рішень, надавачі послуг, брокери знань або просто наглядачами державних і міждержавних дій» [8, с. 2]. Погоджуємось із цим твердженням і зростанням впливу громадських організацій на міжнародному рівні. Але, як бачимо, тут оперують поняттями «глобальне» та «транснаціональне» громадянське суспільство як синонімами. На наше переконання, хоча понятійний апарат ще не є до кінця сформованим із цього питання, йдеться про одне і те саме явище – інституції громадянського суспільства, що оперують на рівні більш ніж однієї держави та зосереджені на вирішенні питань, які є спільними для більшості держав світу, а подекуди – і для світового співтовариства загалом.

Також у звіті, підготовленому Р. Маркетті, вказується, що підвищена присутність громадянського суспільства в міжнародних справах може бути інтерпретована в рамках ширшої ліберальної парадигми і в основному характеризується двома різними ролями, що відіграє громадянське суспільство. По-перше, вони відіграють ключову роль у промоції демократії шляхом утвердження прав людини, що узгоджується з ліберальним при-

пущенням, відповідно до якого справді демократична система може відбутись лише через залучення ефективної громадської думки, що робить свій вклад у політичну систему і тримає її під тиском необхідності звітності, а отже, таким чином актори громадянського суспільства посприяли легітимності міжнародної системи. По-друге, вони відіграли свою роль у наданні послуг, що призвело певною мірою до «приватизації» світової політики [8, с. 3]. Як бачимо, в цьому дослідженні звертається увага на роль такого транснаціонального громадянського суспільства в утвердженні прав людини та демократії, що є неодмінною складовою частиною конституціоналізму. Таким чином, і конституціоналізм у цьому контексті можна розглядати на транснаціональному рівні, на якому і діють актори транснаціонального громадянського суспільства.

У звіті вказується також і на глобальну неоднорідність транснаціонального громадянського суспільства, оскільки більшість західних організацій громадянського суспільства інтенсивно та транснаціонально поєднані між собою, зі значними зв'язками з організаціями в Латинській Америці і кількома державами у Південно-Східній Азії. Натомість інші частини світу все ще є від'єднаними. Росія, Китай, більшість Африки та країн арабського світу залишаються ізольованими від загального тренду росту транснаціонального громадянського суспільства, і це завдає шкоди довірі такому активізму як справді глобальному руху [8, с. 7]. І тому вказується, що більша ефективність дій транснаціонального громадянського суспільства може бути досягнута, коли дотримані такі умови:

- створення транснаціональних коаліцій і мереж щодо специфічних глобальних питань, з участю організацій громадянського суспільства з різних ділянок дій, так само як наукової спільноти і світу бізнесу;
- одночасне застосування різноманітних форм дій (кампанії публічної обізнаності, протести, лобювання, альтернативні політики і практики);
- розгортання багаторівневої стратегії (локальний, національний, регіональний та глобальний), що є паралельним із багаторівневою структурою глобального управління;
- створення «вертикальних альянсів» з агенціями ООН, урядами-однодумцями та акторами бізнесу;
- присутність лідерів із харизмою, пристрасстю, кмітливостю, рішучістю та рефлексивністю;
- відсутність (або обмежена присутність) явних або прихованих інституційних перешкод і фільтрів [8, с. 9].

Підтримуємо такі аргументи, водночас хочемо підкреслити, що особливо важливим, на нашу думку, є розгортання багаторівневої стратегії, оскільки багато питань є водночас локальними та глобальними (наприклад, питання дотримання прав людини є важливим у кожній окремій державі та для глобальної спільноти і довіри до системи міжнародного права загалом; те саме стосується і питань екології та багатьох інших). А тому необхідно координувати зусилля на різному рівні, коли деякі дії можуть бути ефективнішими на локальному чи національному рівні, а деякі потребують уваги та координації зусиль на транснаціональному. Це можна порівняти із відомим принципом субсидіарності, відповідно до якого завжди треба починати з питання, чи може бути ефективно вирішене питання на локальному рівні, і якщо ні і більш ефективною є ескалація на рівень вище – йти таким шляхом знизу. Наприклад, у питанні забезпечення належного рівня екології, очевидно, що зусилля

спрямовані на посилення ролі відновлювальної енергетики чи зменшення рівня шкідливих викидів в атмосферу, будуть недостатніми, якщо такі дії будуть реалізовуватись лише однією чи кількома державами. Натомість для ефективного вирішення проблеми необхідна координація більшості, а в ідеалі – усіх держав світу.

**Висновки.** Зрозуміло, що питання діяльності транснаціонального громадянського суспільства є багатоаспектним, комплексним, та таким, що може бути предметом окремого дослідження – від історичних аспектів його формування до діяльності в різних сферах. Натомість нашою метою було показати, що існування транснаціонального громадянського суспільства – це вже визнаний факт. Попри певні термінологічні неоднозначності (оскільки подекуди вживаються і такі поняття, як «глобальне» чи «світове» громадянське суспільство), найбільш вдалим видається саме застосування терміна «транснаціональне громадянське суспільство» як такого, що не позбавляється прив'язки до держави-нації, натомість вказуючи, що такі інституції оперують на рівні поза межами держави. Однак їх роль для утвердження демократії, звітності, прав людини на транснаціональному рівні дає підстави стверджувати, що однією з ознак транснаціоналізації сучасного конституціоналізму є активне формування та розвиток транснаціонального громадянського суспільства як сукупності акторів громадянського суспільства, що оперують на кількох рівнях (локальному, національному та міжнародному, в їх взаємодії), таким чином координуючи свої зусилля для вирішення питань, що є спільними для багатьох держав світу.

#### *Література:*

1. Ковальчук В. Б. Громадянське суспільство як правова категорія. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання», м. Острог, 16–17 листопада 2012 р. С. 57–60.
2. Гарасимів Т. З. Основні інститути громадянського суспільства та правової держави: засади взаємодії / Т. З. Гарасимів, Т. Ю. Дашо. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки* : збірник наукових праць. 2015. № 813. С. 96–107.
3. Славна О. В. Громадянське суспільство як основа розвитку правової держави в контексті конституційної реформи. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія : Юридичні науки*. 2017. № 1. С. 16–19.
4. Колодій А. Громадянське суспільство та правова держава: проблеми і шляхи розбудови. *Право України : Юридичний журнал*. 2010. № 7. С. 12–17.
5. Davies T. R. (2008). *The Rise and Fall of Transnational Civil Society: The Evolution of International Non-Governmental Organisations*

- since 1839 (Report No. CUTP/003). London, UK : Department of International Politics, City University London, ISSN 2052-1898.
6. Bauerkämper, Arnd & Gumb, Christoph, 2010. "Towards a transnational civil society: Actors and concepts in Europe from the late eighteenth to the twentieth century". Discussion Papers, Research Group Civil Society, Citizenship and Political Mobilization in Europe SP IV 2010-401, WZB Berlin Social Science Center.
  7. Забокрицький І. І. Допустимість існування «формальних» моделей конституціоналізму (на прикладі концепції «Ісламського конституціоналізму»). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015 № 15. Том 1. С. 55–58. URL: [http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc15/part\\_1/17.pdf](http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc15/part_1/17.pdf)
  8. Marchetti R. The Role of Civil Society in Global Governance. Report on the joint seminar organized by the EUISS, the European Commission / DG Research, and UNU-CRIS (Brussels, 1 October 2010). URL: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Civil-Society\\_Report.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Civil-Society_Report.pdf)

#### **Забокрицький І. І. Транснаціональне громадянське суспільство як признак транснаціоналізації сучасного конституціоналізму**

**Анотація.** В статті розглянуто транснаціональне громадянське суспільство як признак транснаціоналізації сучасного конституціоналізму. Проведен аналіз підходів к пониманию понятия транснационального гражданского общества и установлено, что наблюдается активное формирование транснационального гражданского общества как совокупности акторов гражданского общества, оперирующих на нескольких уровнях (локальном, национальном и международном, в их взаимодействии), таким образом, координируя свои усилия для решения вопросов, которые являются общими для многих стран мира.

**Ключевые слова:** гражданское общество, транснациональное гражданское общество, транснациональный конституционализм, транснационализация конституционализма.

#### **Zabokrytsky I. Transnational civil society as a feature of transnationalization of modern constitutionalism**

**Summary.** The article analyzes transnational civil society as a feature of the transnationalization of modern constitutionalism. The analysis of approaches to the understanding of the concept of transnational civil society is conducted and is found that there is an active formation of a transnational civil society as a set of actors of civil society operating on several levels (local, national and international, in their interaction), thus coordinating their efforts to resolve issues, which are common to many countries of the world.

**Key words:** civil society, transnational civil society, transnational constitutionalism, transnationalization of constitutionalism.



Сачко О. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ДОКТРИНА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

**Анотація.** У статті аналізуються доктринальні проблеми принципу верховенства права з урахуванням європейських стандартів та конституційних норм, а також формування на цій основі концептуальних моделей окремих кримінально-процесуальних принципів законності, юридичної визначеності, дотримання прав людини, заборони державного свавілля, недискримінації та рівності перед законом, ефективного доступу до правосуддя, пропорційності.

**Ключові слова:** верховенство права, законність, права і свободи людини, пропорційність.

**Постановка проблеми.** Реалізація верховенства права в кримінальному процесі взагалі та під час застосування особливих форм і порядків кримінального провадження зокрема потребує забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, гармонізації кримінально-процесуального законодавства з міжнародними правовими актами та рішеннями Європейського суду з прав людини.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлюється конкуренцією правових норм та прогалинами в процесуальному законодавстві, недостатнім інтегративним аналізом наявних правничих проблем, недоліками слідчої і судової практики.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми, дозволяє говорити про увагу дослідників до окремих проблем реалізації принципу верховенства права [1–23]. Проте наявні публікації не вичерпують всю складну проблему формування інтегративної моделі засади верховенства права.

**Мета статті** – визначити інтегративну модель, структуру, зміст та функціональні особливості застосування принципу верховенства права в удосконаленні особливих форм та порядків кримінального провадження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Формування доктрини та реалізація засади верховенства права в удосконаленні процесуальної форми має здійснюватися на основі інтегративного аналізу системи всіх процесуальних норм національного законодавства та демократичних європейських стандартів правосуддя.

У сучасній правовій доктрині по суті верховенство права, будучи загальноправовим принципом правової держави, є найбільш загальною, інтегративною засадою правосуддя, яка проявляє свою генетичну дію через свої структурні, гармонізовані одна з одною функціональні засади кримінального права і процесу.

В інтегративному сенсі слушною є думка В.М. Тертишника, який зазначає, що «верховенство права – система правового і суспільного устрою, де природні права і свободи людини знайшли законодавче закріплення, визнані найвищою цінністю суспільства, а їх забезпечення стає пріоритетом держави, де сама влада перебуває під контролем закону, обмежується пра-

вом, а саме право створює таку систему правовідносин, за якої максимально усуваються можливості свавілля чиновників» [18, с. 17].

Узагальнення суджень Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), викладених у доповіді про верховенство права, а також рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 (справа № 1–11/2012), де визначено, що одним з елементів верховенства права є також принцип пропорційності, дає підстави для висновків, що верховенство права розглядається як інтегративна засада права та державотворення, яка фактично включає в себе якості окремих, менш загальних, але, безумовно, не менш важливих і неzapеречних принципів кримінального процесу, як-от: а) законність; б) юридична визначеність; в) дотримання прав людини; г) заборона державного свавілля; д) недискримінація і рівність перед законом; е) ефективний доступ до правосуддя; ж) пропорційність.

Вищезазвані окремі принципи правосуддя як структурно-функціональні складники фундаментальної загальноправової інтегративної засади права і державотворення мають бути чітко сформульовані на доктринальному рівні та розкриті в нормах Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України як принципи кримінального процесу.

У контексті висловленого пропонуємо внести такі зміни і доповнення до КПК України.

І. Ст. 7 КПК України доцільно назвати «Засади та принципи кримінального провадження», та викласти в двох частинах.

У ч. 1 зазначити, що засадами кримінального провадження є: 1) забезпечення встановлення істини та справедливості; 2) верховенство права; 3) змагальність сторін.

У ч. 2 назвати такі принципи кримінального провадження, як: 1) законність; 2) юридична визначеність; 3) дотримання прав людини; 4) всебічність, повнота і об'єктивність досліджень обставин справи; 5) презумпція невинуватості; 6) повага до людської гідності; 7) забезпечення права на свободу та особисту недоторканність; 8) недоторканність житла чи іншого приватного володіння особи; 9) таємниця спілкування; 10) невтручання в приватне життя; 11) недоторканність права власності; 12) свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї; 13) забезпечення права на захист; 14) недискримінація та рівність перед законом і судом; 15) пропорційність; 16) ефективний доступ до правосуддя; 17) безпосередність дослідження доказів; 18) забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності; 19) гласність і відкритість судового провадження; 20) обов'язковість судових рішень; 21) документованість провадження в справі; 22) розумність строків; 23) заборона державного свавілля й обмеження дискреційних повноважень.

II. Ст. 9 КПК України «Законність» викласти так:

«Під час безпосереднього виявлення злочину, затримання підозрюваної особи на місці злочину та здійснення кримінального провадження, а також під час виконання вироку чи іншого судового рішення, слідчий, детектив, суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, інші службові особи органів державної влади зобов'язані в межах своєї компетенції та у визначений законами спосіб ужити всіх передбачених законом заходів для встановлення події злочину, осіб, винних у вчиненні злочину, їх покарання, забезпечити правильне застосування Закону для того, щоби кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності, жодний невинний не був покараний, неухильно додержуватися водночас вимог Конституції України, цього Кодексу, міжнародних правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших законів та рішень Європейського суду з прав людини.

Ніхто не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності або обмежений у своїх правах і свободах інакше, ніж на підставах і в порядку, установлених законом.

Закони й інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати нормам Конституції України та рішенням Конституційного Суду України.

У разі конкуренції правових норм застосовуються норми Конституції України як норми, які мають вищу юридичну силу та можуть застосовуватись як норми прямої дії.

У разі наявності прогалин у законодавстві сумніви щодо притаманності приватним особам певних прав і свобод, їхнього змісту й обсягу мають тлумачитися і вирішуватися на користь такої особи, а сумніви щодо повноважень посадових осіб органів влади мають тлумачитися обмежувальним характером».

III. Доповнити КПК України ст. 9–1 КПК України «Юридична визначеність», яку доцільно викласти так:

«Кримінально-процесуальне законодавство має передбачити залежно від обставин участі в справі чіткий процесуальний статус особи, закріпити в правових нормах зрозумілі правові приписи, які забезпечують легкість і доступність з'ясування суті права та покладеного на особу обов'язку, передбачити юридично гарантовану можливість скористатися цим правом, а посадові особи, які здійснюють кримінальне провадження, зобов'язані роз'яснити зміст таких прав і обов'язків та порядок їх реалізації».

Реалізація такого елемента принципу верховенства права, як «заборона державного свавілля», потребує також більш чіткого розкриття в кримінальному процесі принципу, закладеному в ст. 19 Конституції України, згідно з яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

IV. КПК України доцільно доповнити ст. 19–1 «Принцип пропорційності» та викласти її так:

«1. Обмеження прав і свобод людини в кримінальному провадженні буде вважатися допустимим і виправданим, коли таке обмеження є необхідним у демократичному суспільстві та коли були достатньо вагомі причини, надані правовими нормами на його виправдання.

2. Обмеження прав і свобод людини в кримінальному провадженні може допускатись лише в передбачених законом

випадках та лише для досягнення передбаченої законом цілі, якщо іншими засобами її досягти неможливо.

3. Обмеження прав учасників процесу для досягнення мети кримінального судочинства має бути мінімально обтяжливими для осіб, чиї права обмежуються, у конкретних умовах провадження».

V. Пропонуємо ст. 26 КПК України назвати «Заборона державного свавілля» та викласти її так:

«Кожен обвинувачений у кримінальному злочині має право на презумпцію невинуватості та поведіння з ним як з невинуватим.

Ніхто не може зазнавати безпідставного свавільного арешту, затримання, примусу чи обмеження у своїх правах і свободах.

Нікого не може бути піддано катуванню чи жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поведінню чи покаранню. Забороняється домагатись показань шляхом тортур, насилля чи застосування інших незаконних засобів.

Кожному арештованому повідомляються під час арешту причини арешту і повідомляється без зволікань пред'явлене обвинувачення.

У кримінальному провадженні ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Приватні особи можуть робити все, що не заборонено законом.

Прокурор, обвинувач, слідчий, детектив, слідчий суддя, суд, інші посадові особи правоохоронних органів та органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, дотримуватися процесуальної форми кримінального провадження та вживати необхідних і визначених законом заходів для забезпечення прав і свобод інших учасників процесу; під час визначення прав і свобод людини враховувати міжнародні правові акти та практику Європейського суду з прав людини; усі сумніви щодо змісту й обсягу прав і свобод людини тлумачити на її користь, виходячи із принципу добросовісності людини; виключати будь-які акти свавілля щодо людини, її прав і свобод.

Обмеження, дозволені законом щодо прав і свобод людини, не можуть застосовуватися для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені.

Під час увахлення законодавчим органом нових законів недопустимо звуження наявних прав і свобод та гарантій їх захисту».

VI. Виходячи із принципу рівності, для забезпечення реалізації права кожної особи на правничу допомогу доцільно передбачити право потерпілих у кримінальних провадженнях на безоплатну правничу допомогу в кримінальному процесі на тих же підставах, за яких даний інститут застосовується до підозрюваного.

VII. Стосовно народних депутатів, слідчих, прокурорів, детективів, суддів, журналістів, адвокатів та інших фахівців права, які надають правничу допомогу, доцільно встановити єдиний універсальний імунітет. Зокрема, затримання, арешт, притягнення даних осіб до кримінальної відповідальності допускається на підставі ухвали слідчого судді за згодою міністра юстиції, виданою на підставі подання Генерального Прокурора чи його заступника, керівника регіональної прокуратури або директора Національного антикорупційного бюро України, чи його заступника (щодо працівників самої прокуратури).

VIII. Для забезпечення розслідування і судового розгляду найбільш резонансних справ, які пов'язані з гарантуванням



державної безпеки, заочне провадження може бути дозволено за таких умов.

Матеріалами справи доведено вчинення підозрюваною особою особливо тяжкого злочину, за який передбачається покарання понад десять років позбавлення волі.

Підозрюваний (обвинувачений) покинув територію держави.

Підозрюваний (обвинувачений) оголошений у розшук та з дотриманням законодавства сформована вимога щодо його екстрадиції.

Вимога щодо екстрадиції обвинуваченого не виконується чи не може бути виконана державою, де виявлено місцезнаходження підозрюваного (обвинуваченого).

Кримінальний процес здійснюється за обов'язкової участі не менше двох захисників.

За клопотанням сторони захисту здійснення судочинства забезпечується з участю присяжних.

За клопотанням сторони захисту суд має забезпечити право обвинуваченого давати показання та допитувати інших учасників процесу в режимі відео-конференції зв'язку.

За бажання участі обвинуваченого в судовому розгляді та прибуття його до суду суд має відновити судовий розгляд загальним порядком.

**Висновки.** На основі системного аналізу Конституції України, міжнародних правових актів, рішень Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України необхідно детально викласти інтегративний зміст загальноправової засади верховенства, в окремих нормах дати дефініцію і розкрити зміст таких процесуальних принципів, як: пропорційність, законність, юридична визначеність, дотримання прав людини, заборона державного свавілля, недискримінація і рівність перед законом, ефективний доступ до правосуддя.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробленні концептуальної моделі окремої глави КПК України, присвяченої засадам і принципам кримінального провадження.

#### Література:

- Аленін Ю.П., Волошина В.К. Поняття та система принципів кримінального провадження. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2014. Т. XIV. С. 78–89.
- Бочаров Д.О. Правові позиції як засіб зближення правових систем. *Polska i Ukraina W dobre transformacji, 11–12 września 2014 r. w murach państwowej Wyższej szkoły Wschodnioeuropejskiej (pWwS) w Przemyślu*.
- Буряк К.М. Злочини проти професійної діяльності журналістів у Україні: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : монографія / за заг. ред. Н.С. Юзикової. Дніпро, 2018. 250 с.
- Галаган О.І., Письменний Д.П. Поняття та система засад (принципів) кримінального провадження. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 167–172.
- Головатий С. Верховенство права: у 3 книгах. Кн. 2. Верховенство права: від доктрини до прецеденту. Київ : Видавництво «Фенікс», 2006. 1286 с.
- Гуренко М.Н. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини та громадянина : монографія. Київ : НАВСУ, 2001.
- Корнієнко М.В., Тертишник В.М. Принципи права в розв'язанні проблем конкуренції правових норм, юридичних фікцій і колізій. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 1. С. 7–11.
- Костенко О.М. Концепція прав людини: сучасний стан і перспективи розвитку. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 11 С. 5–11.
- Кучинська О.П. Принципи кримінального провадження в механізмі забезпечення прав його учасників : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 2013. 288 с.
- Маляренко В.Т. Конституційні засади кримінального судочинства. Київ, 1999. 320 с.
- Молдован А.В. Засади кримінального процесу в Україні та ФРН. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 4. С. 24–26.
- Назаров В.В. Засада невтручання у приватне життя як засіб для захисту особи у кримінальному провадженні. *Юридичний вісник*. 2012. № 3 (24). С. 114–118.
- Онiщенко Н.М. Принцип верховенства права та верховенства закону: взаємовиключення чи взаємозумовленість? *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. № 3. 2010. С. 3–7.
- Петришин О.В. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 27–29.
- Погребняк С.П. Принципи права: доктринальні питання. *Право України*. 2013. № 9. С. 217–218.
- Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія: у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. Кн. 1. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. 344 с.
- Смоков С.М., Горелкіна К.Г. Гарантії застосування заходів процесуального примусу у кримінальному судочинстві України : монографія. Одеса : Астроринт, 2012. 152 с.
- Тертишник В.М. Верховенство права та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2009. 432 с.
- Тертишник В.М. Кримінальний процес України : підручник. 7 вид., доповн. і перероб. Київ : Алерта, 2017. 840 с.
- Тертишник В.М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Вид. 15, доповн. і перероб. Київ : Правова Єдність, 2018.
- Тертишник В.М. Верховенство права в сфері правосуддя: алгебра процесса, или мои права – моё богатство. *Защита прав человека: Научно-практическая конференция, Молдова – Болгария*. Комрат. 2018. С. 225–232.
- Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. 2 вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.
- Шевчук С.В. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України. *Право України*. 2011. № 5. С. 175.

#### Сачко А. В. Доктрина верховенства права и совершенствование институтов уголовного процесса

**Аннотация.** В статье анализируются доктринальные проблемы принципа верховенства права с учетом европейских стандартов и конституционных норм, а также формирования на этой основе концептуальных моделей уголовно-процессуальных принципов законности, юридической определенности, соблюдения прав человека, запрета государственного произвола, недискриминации и равенства перед законом, соразмерности.

**Ключевые слова:** верховенство права, законность, права и свободы человека, соразмерность.

#### Sachko O. Doctrine of the rule of law and improvement of institutes of criminal process

**Summary.** This article analyzes the conceptual problems of the legal definition of the rule of law, taking into account European standards and constitutional norms, and on this basis, the conceptual models of criminal procedural principles of legality, legal certainty, respect for human rights, the prohibition of arbitrary State, non-discrimination and equality before the law, proportionality.

**Key words:** rule of law, legitimacy, rights and freedoms of human person, proportionality.

**Федоренко В. В.,**  
кандидат філософських наук, доцент,  
доцент кафедри суспільних наук  
Житомирського військового інституту імені С. П. Корольова

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ТРАДИЦІЙ У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ КОМПОНЕНТІВ МОРАЛЬНОЇ ТА ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню ролі та місця традицій у системі суспільно-психологічних компонентів реформування Збройних Сил України (ЗСУ) в умовах євроінтеграції та співпраці з НАТО, ведення гібридної війни на Сході України. Встановлено, що буденна правова і моральна свідомість вплетені в військову практику, народжуються саме в ній практичним досвідом і є засобом його забезпечення. Вони містять емпіричні знання про об'єктивні процеси, погляди, настрої, традиції. Зміст буденного гносеологічного рівня моральної і правової свідомості проявляється через компоненти суспільної і індивідуальної свідомості, яка є частиною буденної свідомості. Традиції в системі суспільно-психологічних компонентів моральної і правової свідомості складають стійке ядро. Вони відіграють особливу роль як специфічний різновид соціальних норм і як фактор національної ідентичності в морально-правовому регулюванні діяльності і поведінки особового складу ЗСУ.

**Ключові слова:** мораль, право, свідомість, традиції, суспільно-психологічні компоненти, діяльність, морально-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Одним із важливих напрямів реформування Збройних Сил України (ЗСУ) в умовах євроінтеграції, співпраці з НАТО, ведення гібридної війни на Сході України є забезпечення ефективного морально-правового регулювання діяльності і поведінки військовослужбовців. Ефективність процесу регулюючого впливу детермінована станом моральної і правової свідомості особового складу ЗСУ в їх діалектичному взаємозв'язку. Особливу роль і місце в цьому процесі відводиться традиціям як специфічному різновиду соціальних норм і фактору національної ідентичності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначена проблема перебуває в центрі уваги багатьох як українських вчених-юристів, філософів, психологів, соціологів, так і зарубіжних авторів: В. Абрамова, Є. Афоніна, В. Головченка, О. Штоквиша, Е. Гіденса, Дж. Х. Пейтона та багатьох інших. Майже всі дослідники звертають увагу на складність, особливість взаємозв'язку моральної і правової свідомості як на ідеологічному, так і суспільно-психологічному рівнях. Підкреслюється особлива роль традицій у системі суспільно-психологічних компонентів моральної і правової свідомості. Разом із тим у межах цих досліджень існує чимало невивчених і суперечливих питань, на що вказують і самі дослідники.

**Мета статті** – дослідити роль та місце традицій у системі суспільно-психологічних компонентів моральної та правової свідомості як специфічного різновиду соціальних норм і фак-

тора національної ідентичності в морально-правовому регулюванні діяльності й поведінки військовослужбовців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Моральна і правова свідомість військовослужбовців розглядається абсолютною більшістю науковців не тільки на теоретичному, але й на буденному гносеологічному рівні. Буденна правова і моральна свідомість вплетені у військову практику, народжуються саме в ній практичним досвідом і є засобом його забезпечення. Вони містять емпіричні знання про об'єктивні процеси, погляди, настрої, традиції. Зміст буденного гносеологічного рівня моральної і правової свідомості проявляється через компоненти суспільної та індивідуальної психології, яка є частиною буденної свідомості, що створюється безпосередньо в процесі повсякденної життєдіяльності людей, їхнього взаємного спілкування і являє собою сукупність поглядів, емоцій, настроїв, звичок, традицій, звичаїв, що виникають у людей під впливом безпосередніх умов їхньої життєдіяльності через призму їхніх повсякденних інтересів [1, с. 172]. Система суспільно-психологічних компонентів моральної та правової свідомості, як і ідеологія, здійснює суттєвий вплив на формування світогляду та дисциплінованість особового складу ЗСУ, морально-правове регулювання його діяльності і поведінки. В багатьох випадках саме психологічний стан військового колективу і кожного військовослужбовця окремо зумовлює їх світогляд. Суспільна психологія включає в себе позитивні правові й моральні знання та навички, які напрацьовані в процесі військової діяльності, елементи стихійного пізнання світу, уявлення здорового глузду, які підказані військовою практикою та досвідом. Поряд із цим суспільно-психологічні погляди містять хибні уявлення, негативні думки і чутки, віджилі традиції та застарілі погляди. Домінування здорового глузду чи негативного, хибного в суспільній психології в багатьох випадках визначається конкретними умовами військового життя, положенням військовослужбовців у сучасному українському суспільстві, рівнем розвитку їх загальної і морально-правової культури.

У системі суспільно-психологічних компонентів моральної і правової свідомості стійке ядро складають традиції, звичаї, характери, вищі почуття, а також вірування, міфи, які відображені в суспільній психології. Особливу роль та місце в цій системі відіграють традиції, які є специфічним різновидом соціальних норм регулювання поведінки воїнів, формують та уточнюють її [2, с. 35]. Традиції та звичаї визначали і визначають життя більшості людей протягом більшої частини історії. Тим більше викликає здивування, що недостатньо уваги проявляють до них як зарубіжні, так і вітчизняні вчені й мислителі. Із цього приво-

ду видатний соціолог сучасності Ентоні Гідденс у своїй праці «Вислизуючий світ: як глобалізація змінює наше життя» підкреслює, що, досліджуючи проблему традицій, йому вдалося виявити лише кілька книг, які спеціально присвячені традиціям [3, с. 55]. Але, як показують дослідження, дуже часто більшість із того, що ми вважаємо традиційним, що уходить в далеку давнину, існує в кращому випадку років двісті.

Збираючись на національні свята, шотландці суворо додержуються традицій. Чоловіки надягають спідниці-кельти з особливим клітчатим візерунком, а всі заходи супроводжують звучанням волинок. За допомогою цих символів вони демонструють свою прихильність стародавнім ритуалам, які уходять своїм корінням в глибоку давнину. Але це не так. Коротку спідницю – кельту на початку XVIII ст. запровадив промисловець англієць Томас Роулінсон. Він вирішив зробити традиційний одяг шотландських горців більш зручним для фабричної праці. Другий приклад. До 1860 р. солдати-індуси, як і британці, носили європейську форму. Але з точки зору британців індуси повинні були виглядати як індуси. Тому для них розробили нову парадну форму з тюрбанами, кушаками та «істинно індійськими» мундирами.

Слово «традиція» має давнє лінгвістичне походження. Його корені лежать в латинському понятті *tradere*, що означало «передати», віддати щось іншому на збереження. Спочатку слово *tradere* застосовувалося в римському праві відносно законодавства про спадщину. Власність, яка переходила від одного покоління до іншого, ніби «здавалась на збереження» – спадкоємець зобов'язаний був її зберігати та примножувати. Слово «традиція» в його сьогоденному розумінні виникло в Європі в останні двісті років. В епоху Середньовіччя його просто не існувало. Воно було не потрібне, оскільки традиції і звичаї оточували людей скрізь. Таким чином, сама ідея традиції – породження Нового часу. Але це не означає, що його не потрібно застосовувати до більш ранніх періодів чи цивілізацій.

До аналізу цього поняття, безумовно, потрібно підходити з обережністю. Ототожнюючи традиції з догмами, філософи-просвітники бажали виправдовувати свою особисту заклопотаність новизною. Як же нам слід розуміти слово «традиція»? Почати потрібно з питання про винахід традицій. На певному історичному етапі вони створювались штучно, а не виникали спонтанно. Їх використовували як інструмент влади, і вони не існували з давніх часів. Із цього приводу Є. Гідденс пише: «Всі традиції, і я це стверджую, є видуманими. Жодного з традиційних суспільств не існувало традиційним від початку і до кінця, причин для винайдення традицій та звичаїв існує достатньо. Не слід думати, що навмисне створення традицій характерно лише для Нового і новітнього часу. Більше того, в будь-яких традиціях присутній елемент влади, створені вони штучно чи ні. Королі, імператори, священники з давніх часів займалися винайденням традицій, які є вигідними для себе і які надають їх стану легітимність» [3, с. 57]. Умовивід про те, що традиції не змінюються, – просто міф. Традиції із часом не тільки еволюціонують, але і схильні до різних змін та трансформацій. Якщо можна так сказати, то вони весь час є результатом вигадки.

Безумовно, деякі традиції, наприклад, ті, що пов'язані з великими релігіями світу, існують вже багато років. Підкреслимо, що основні настанови ісламу, християнства, залишаються в загальному незмінними вже довгий час. Але притаманна таким настановам спадкоємність поєднується з багаточисельними,

іноді революційними, змінами у сфері їх пояснення і практичної ролі для керівництва до дії. Традиції «у чистому вигляді» просто не існує. Так, іслам, як і всі світові релігії, наповнювався ідеями багатьох культурних джерел – інших традицій. Відмінні характеристики традицій – це ритуальність і повторюваність. Вони незмінно є приналежністю групи, співтовариства, колективу. Індивід може слідувати традиціям та звичаям, але традиції, на відміну від звичок, не належать до властивостей індивідуальної поведінки. Традиції відрізняються тим, що вони визначають деякі істини. Людина, яка слідує традиційному способу дій, не ставить перед собою питання про альтернативні варіанти. Як би не змінювались традиції, вони є керівництвом до дії, яке не викликає сумніву. Традиція, ймовірно, є головною концепцією консерватизму, тому що в ній накопичена мудрість поколінь. Ще одна причина стійкості традицій в розвинутих країнах полягає в тому, що інституційні зміни, які пов'язані з модернізацією, в основному відбулися в суспільних структурах – особливо в управлінських (у тому числі і військово-управлінських) та економічних. У багатьох інших сферах життя традиційний спосіб дій чи зберігся, чи був затверджений заново. Можливо говорити про деякий симбіоз між модернізацією і традиціями.

Сьогодні під впливом глобалізації і в цій сфері відбуваються зміни, які складаються із двох головних елементів. З одного боку – це зменшення в результаті євроінтеграційних процесів впливу національних традицій як на суспільні інститути, так і на повсякденне життя. З іншого боку – це бажання окремої частини суспільства не втратити свого національного обличчя, національні традиції, національну ідентичність. У свій час заклали основи сучасного психоаналізу, Фрейд думав, що створює наукову методику лікування неврозів. Але за суттю і змістом він відкрив метод оновлення ідентичності на ранній стадії процесу детрадиціоналізації. Наразі психоаналіз складається з того, що людина повертається у своє минуле, щоб отримати більшу самостійність у майбутньому.

Розглянуті підходи до визначення сутності та змісту поняття «традиція» підкреслюють, що воно відображає складне суспільне явище, тому його розуміння є багатозначним. Полісемантизм поняття пояснюється тим, що складно показати специфіку цього явища. Поняття «традиція» використовується і як синонім багатьох близьких за змістом та значенням понять: звичай, обряд, ритуал, свято, звичка, церемонія; і як категорія для вираження загальних рис усіх цих понять та явищ, що стоять за ними, а також використовується і в самостійному значенні [4, с.14–18].

У широкому розумінні традиція – це універсальна форма фіксації, закріплення та вибіркового збереження тих чи інших елементів соціокультурного досвіду, а також універсальний механізм його передачі, який забезпечує стійку історично-генетичну спадкоємність у соціокультурних процесах. У вузькому значенні термін «традиція» вживається для характеристики самоорганізованих та саморегульованих (автономних) підсистем людської діяльності і пов'язаного з ними соціокультурного досвіду. Традиціям належить важлива роль і в системі засобів і норм морально-правового регулювання діяльності та поведінки військовослужбовців, які формують й уточнюють її. Засвоєні, інтегровані, перетворені в стійкі компоненти внутрішнього світу воїнів, вони впливають на їх поведінку за допомогою системи внутрішніх факторів регулювання самосвідомості



і самооцінки, мотиваційної системи установки, тобто здійснюють саморегуляцію [5, с. 89]. Близькість військових традицій та морально-правового регулювання діяльності й поведінки військовослужбовців не викликає сумніву, хоча це й різні поняття. Особливого значення використання військових традицій набуває під час реформування ЗСУ в контексті євроатлантичної інтеграції. Сучасна військова практика засвідчує, що стан морально-психологічного забезпечення особового складу перебуває у прямій залежності від наявності й кількості позитивних традицій, які об'єднують воїнів, прищеплюють їм почуття військового обов'язку, відповідальності.

Військовий дослідник Є.А. Афонін сукупність військових традицій умовно поділяє на ціннісно-історичні, звичаї, військові ритуали і свята [5, с. 9]. До традицій необхідно підходити з позицій історизму, що дозволяє розглядати їх у спадкоємності й розвитку, у зв'язку з конкретними історичними умовами функціонування армії, об'єктивно оцінювати їх роль та місце у військовій сфері, морально-правовому регулюванні діяльності і поведінки військовослужбовців. Військові традиції вбирають у себе найкраще, що було притаманне воїнам та полководцям України. Військовослужбовці ЗСУ – це не тільки спадкоємці героїчних традицій Другої світової війни, а й гідні нащадки героїв минулих битв і перемог. У спадкоємності традицій чітко проглядається те, що кожний наступний період їх розвитку спирається на попередній. Але це не значить, що на нинішньому етапі становлення і розвитку української армії не можуть з'явитися нові традиції чи елементи новизни в старих.

Залежно від ступеня узагальненості військові традиції поділяють на загальні й часткові. До перших відносять традиції, які притаманні всім Збройним силам. Вони є елементом свідомості всіх військовослужбовців та еталоном формування й розвитку традицій конкретного виду Збройних сил, роду військ, об'єднання, військової частини, підрозділу. Часткові традиції, які залежні від загальних, можуть мати різні прояви. Так, існують специфічні традиції на флоті і в авіації, в танкістів, десантників тощо.

Основним критерієм класифікації військових традицій може слугувати якісно визначені сфери їх прояву, що відповідає сферам взаємозв'язків і відносин військовослужбовців: відносини у процесі бойової діяльності, відносини у процесі повсякденної навчально-бойової підготовки і життя військ, відносини у сфері військового побуту. Відповідно до вищезазначених сфер відносин військовослужбовців військові традиції поділяють на бойові, службові й традиції військового побуту. Основною сферою відносин військовослужбовців є відносини в процесі бойових дій чи підготовки до таких дій у мирний час, тому бойові традиції є ядром військових традицій. Вони охоплюють як відносини у військових колективах, так і відносини між ними, відносини всередині ЗСУ та відносини з військовослужбовцями інших держав. Це та сфера відносин, завдяки якій розкривається сутність ЗСУ як інституції щодо захисту державних інтересів. Бойові традиції служать мотивом поведінки військових колективів під час бойових дій чи наближених до цих дій навчань, походів, вони є основним видом традицій.

Бойові традиції ЗСУ – це історично усталені звичаї і правила, які стали нормою поведінки воїна в бою та спонукають його зразково виконувати свій військовий обов'язок як у мирний, так і у воєнний час, чесно та сумлінно служити народу України. До них можна віднести вірність військовому обов'язку, що

ґрунтується на любові до своєї Батьківщини; мужність, відвагу і героїзм; військове братерство; взаємну допомогу в бою; повагу до свого командира і захист його в бою; вірність Бойовому прапору частини і символам держави та інші. Всі бойові традиції взаємопов'язані. Джерелом бойових традицій ЗСУ є вся героїчна історія її народу. Воїни ЗСУ – гідні нащадки захисників Київської Русі, запорізьких козаків, учасників Другої світової війни та національно-визвольних рухів українців. Подвиг і в воєнний, і в мирний час здійснюють люди високого військового обов'язку. Герої, як правило, – люди високої дисципліни, суворого виконання вимог військових статутів. Тільки люди, які усвідомлюють військовий обов'язок, відповідальність перед країною, суспільством і з гордістю ставляться до звання захисника Вітчизни, сумлінно виконують накази командира, здатні на героїчні дії та вчинки [6, с. 95].

Значимо, що багато бойових традицій отримали своє правове закріплення у військових статутах і військовій присязі. Службові традиції містять у собі й традиції військового побуту: бездоганне, пильне несення бойового чергування; підтримка бойової техніки та зброї в бойовому стані; вдосконалення боєздатності і психологічної готовності особового складу до сучасної війни; боротьбу за підвищення бойової кваліфікації, за високу дисципліну і зразковий порядок у підрозділі й частині. Службові традиції й традиції військового побуту взаємопов'язані і взаємозумовлені, вони утворюють атмосферу захопленості й всезагальної зацікавленості ратною працею.

Морально-правове регулювання поведінки військовослужбовців має проводитись на основі військових традицій українського народу. Особливість мілітарної культури українців, на нашу думку, полягає в тому, що в ній відбувся своєрідний культурологічний синтез двох доволі протилежних психологічних образів, двох архетипів – землероба і воїна-кочівника. Це був тип воїника зовсім інший, ніж, скажімо, степовик-кочівник, для якого війна – основний вид діяльності. Українське козацтво, сформувавшись початково як продукт мілітарної культури, поступово вийшло далеко за межі власне військової організації і стало своєрідним соціокультурним феноменом, який уособлював у собі складові частини всієї культури, а не лише мілітарної.

Окрім державно-адміністративної та оборонно-мілітарної функції, Січ була осередком освіти, релігії та мистецтва українського народу. Це було, по суті, етноконсолідуюче ядро українського етносу [7, с. 152–154]. Поряд із традиціями поширеним засобом морально-правового регулювання поведінки військовослужбовців є й військовий ритуал – стереотипна форма масової поведінки, яка ґрунтується на повторенні стандартизованих дій. Ритуали підкреслюють внутрішній сенс і зміст традицій, пов'язаних із важливими подіями в житті українського суспільства та Збройних Сил України, зумовлюють певні соціальні відносини та існуючий соціальний порядок. У здатності формувати в людині суспільну свідомість міститься «примусова» сила, яка закладена в обряді або ритуалі, який зміцнює групову єдність. Бойові та службові традиції, втілені в ритуалах, мають яскраво виражену індивідуальну форму й продукують великий прилив енергії, викликають духовне піднесення. Військовим ритуалом притаманна також гармонійність, виразна й цілеспрямована організація. Розвиток і вдосконалення військових ритуалів у Збройних Силах України є процесом безперервної зміни як їх форм, так і традиційного змісту.



Поряд із позитивними військовими традиціями існують і негативні традиції. А звідси – нестатутні відносини, прояви девіантної поведінки. Підґрунтям виникнення негативних традицій є й недостатня зрілість колективної думки і хибна реакція командного складу на існуючий порядок дій та відносин підлеглих, а також існуючі в суспільстві антиармійські настрої. Важливо своєчасно попередити зародження негативних традицій, тому що боротися з ними досить складно.

На жаль, у деяких підрозділах дізнаються про їх існування лише тоді, коли вони стають підґрунтям порушень військової дисципліни, нестатутних взаємовідносин, злочинів. Військова практика засвідчує, що дисциплінарні міри і заборона не завжди усувають вплив негативної традиції. Згубну традицію, як підкреслював А. Макаренко, неможливо знищити просто наказом, «вона повинна бути витіснена новою традицією, більш сильною і більш корисною, така робота вимагає великого терпіння та глибокої думки» [8, с. 167]. Суб'єкти військового управління повинні уважно вивчати традиційні норми спілкування воїнів, індивідуальні звички, спрямовувати їх на зміцнення єдності й бойового братерства. Такі звички орієнтують воїнів на свідому поведінку й в більшості випадків підтримуються військовим колективом і перетворюються у традиції. Якщо враховувати, що традиції охоплюють об'єкти соціальної спадщини (матеріальні й духовні цінності), то в контексті військових традицій винятково важливе місце посідає проблема формування військових цінностей.

Військові цінності – це широкий спектр найкращих якостей воїна, його ідеалів і норм. Вони ґрунтуються на тисячолітніх традиціях. На жаль, в якийсь момент своєї історії ми перервали спадкоємність традицій. І не тільки в армії. В минулому поширеними були такі поняття, як родинна, козацька та офіцерська честь. У військових колах мало місце й таке явище, як подати у відставку на протест несправедливому рішенню влади. Офіцерський стан цінував і оберігав свою репутацію. Тобто існував кодекс честі, який служив щитом проти аморальності [6, с. 103].

**Висновки.** Таким чином, традиції – це стійке ядро в системі суспільно-психологічних компонентів моральної та правової свідомості. Вони відіграють особливу роль як специфічний різновид соціальних норм і фактор національної ідентичності в морально-правовому регулюванні діяльності й поведінки особового складу ЗСУ. В національних традиціях фіксується багатовікова мудрість народу, його досвід і культура. Шанобливе ставлення до національних традицій, культури і мови, до свого коріння дозволяє створити в ЗСУ нову систему свят та військових ритуалів, що повніше б відображали ідею єдності України та її народу, а також формували у військових колективах таку соціально-психологічну атмосферу, яка б сприяла тому, щоб кожен захисник Вітчизни відчував себе як у рідній домівці.

#### Література:

1. Robertson R. Globalization: Social Theory and Global Culture. L. : Sage, 1992. 211 p.
2. Федоренко В.В. Формування правосвідомості військовослужбовців Збройних Сил України, в контексті право виховної роботи. *Право і суспільство*. 2017. № 3. 4.2. С. 34–38.
3. Гидденс Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. Москва : Издательство «Весь Мир», 2004. 120 с.
4. Плахов В.Д. Традиции и общество: опыт философско-социологического исследования. Москва : Мысль, 1982. 220 с.

5. Афонин Э. А. Становление Вооруженных Сил Украины: социальные и социально-психологические проблемы : монография. Киев : НТЦ «Психея», 2014. 476 с.
6. Федоренко В.В. Військово-правове виховання військовослужбовців: система, організація, оцінка ефективності : монографія. Житомир : Видавець О.О. Євенок, 2017. 260 с.
7. Штоквиш О.А. Мілітарна культура як елемент етнічної свідомості українців. *Етнос і соціум*. Київ : Наукова думка, 1993. С. 149–160.
8. Макаренко А.С. Педагогические сочинения : в 8 т. Москва : Педагогика, 1983–1986. Т. 5. 581 с.

#### Федоренко В. В. Роль и место традиций в системе общественно-психологических компонентов морального и правового сознания военнослужащих Вооруженных Сил Украины

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию роли и места традиций в системе общественно-психологических компонентов морального и правового сознания военнослужащих на современном этапе реформирования Вооруженных Сил Украины (ВСУ) в условиях евроинтеграции и сотрудничества с НАТО, ведения гибридной войны на Востоке Украины. Установлено, что обыденное моральное и правовое сознание вплетены в военную практику, рождаются именно в ней практическим опытом и являются способом его обеспечения. Они содержат эмпирические знания об объективных процессах, взгляды, настроения, традиции. Содержание обыденного гносеологического уровня морального и правового сознания проявляется через компоненты общественного и индивидуального сознания, которое является частью обыденного сознания. Традиции в системе общественно-психологических компонентов морального и правового сознания образуют стойкое ядро. Они играют особую роль как специфический вид социальных норм и фактор национальной идентичности в морально-правовом регулировании деятельности и поведения личного состава ВСУ.

**Ключевые слова:** мораль, право, сознание, традиции, общественно-психологические компоненты, деятельность, морально-правовое регулирование.

#### Fedorenko V. Role and place of traditions in system of public and psychological components of moral and legal consciousness of the military personnel in Armed Forces of Ukraine

**Summary.** The article is dedicated to exploring of role and place of traditions in system of social and psychological components of moral and legal consciousness of the military personnel at the present stage of reformation of the Armed Forces of Ukraine (AFU) in the conditions of EU integration and cooperation in NATO, conducting of hybrid war in the East of Ukraine. It has been established that ordinary moral and legal consciousness are interwoven into military practice, are born in its practical experience and are the way of its providing. They contain empiric knowledge about objective processes, views, moods, traditions. The content of ordinary gnoseological level of moral and legal consciousness is expressed through the components of public and individual consciousness which is part of ordinary consciousness. Traditions in the system of public and psychological components of moral and legal consciousness form a strong core. They play the special role as a specific type of social rules and a factor of national identity in moral and legal regulation of activity and behavior of personnel in Armed Forces of Ukraine.

**Key words:** morality, law, consciousness, tradition, social and psychological components, activity, moral and legal regulation.

*Фляжнікова Я. В.,  
аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ІСТОРІОГРАФІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВИЛ АДВОКАТСЬКОЇ ЕТИКИ НОВІТНЬОГО ЧАСУ

**Анотація.** У статті досліджено основні етапи історіографії правового регулювання правил адвокатської етики новітнього часу. Розкрито характерні риси правил адвокатської етики в Україні, виявлено недоліки щодо процедури їх прийняття. Сформовано правові й практичні висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення правової регламентації етичних правил у професії адвоката.

**Ключові слова:** адвокат, історіографія, правове регулювання, правила адвокатської етики, новітній час.

**Постановка проблеми.** В умовах судової реформи України правовий статус адвоката потребує особливої уваги, а його професійна етика є важливим проявом розвинутого демократичного суспільства. Безсумнівною цінністю держави визнається людське життя та найважливіші його ідеали, закріплені на конституційному рівні. Право на отримання професійної правничої допомоги належить кожному в будь-якій цивілізованій спільноті. Таке право закріплене в низці міжнародних нормативно-правових актів, зокрема в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та інших міжнародних документах.

Беззаперечно, адвокат у суспільстві має займати високоморальну позицію, а дотримання деонтологічних норм у своїй діяльності є одним із головних його обов'язків. На жаль, стає очевидним, що в умовах сьогодення правова культура не є досконалою. Інколи трапляється так, що юристи нехтують етичними правилами, зневажаючи не тільки оточуючих, а й обрану професію (зокрема й адвоката). Дуже важливо правозахисникам, виконуючи свої професійні обов'язки, дотримуватись не тільки приписів закону, а й виформувати свідоме уявлення етичних стандартів поведінки.

Відомо, що діючі Правила адвокатської етики (далі – ПАЕ) перебувають у процесі трансформації до всіх без виключення реформ, які відбуваються сьогодні. Формування етичних правил у професії адвоката – доволі складний епохальний процес.

У новітню історичну епоху з'явилася значна кількість наукових праць, які є не тільки відгуком на потребу формування високої моральної та професійної спільноти адвокатів, але й спробою осмислення історико-правових цінностей особистості адвоката та його діяльності, історичної наступності в розвитку цього суспільного інституту, актуалізації історико-правового досвіду для розв'язання сучасних проблем, пов'язаних із діяльністю адвоката.

Останнім часом окремі аспекти розвитку етичних правил у професії адвоката досліджували такі науковці, як Н.М. Баканова, Т.В. Варфоломєєва, О.Л. Жуковська, Й.Л. Бронз, Д.В. Кухнюк, О.Д. Святоцький, О.Г. Яновська та інші. Проте розгляд даної проблематики потребує подальшого вивчення та опрацювання. Історіографія правового регулювання ПАЕ новітнього часу в Україні сьогодні залишається актуальною, оскільки

спрямована на формулювання положень, які є новим поштовхом для подальшого наукового пошуку.

**Мета статті** полягає в дослідженні історіографії правового регулювання правил адвокатської етики новітнього часу, виявленні правових особливостей правил адвокатської етики, формулюванні практичних висновків й пропозицій щодо процедури прийняття нових ПАЕ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В пострадянській історіографії відбуваються серйозні дискусії як щодо хронології та періодизації новітньої історії, так і щодо слухності вживання самого терміна. Більшість науковців дотримуються позиції, що новітнім вважається час, який пам'ятається за роки середньостатистичного життя людини [7, с. 142].

Прийняття в грудні 1948 р. Загальної декларації прав людини поклато початок проведенню міжнародних форумів, присвячених діяльності суддів, адвокатів і працівників, що здійснюють охорону прав людини. Міжнародним співтовариством були розроблені та прийняті десятки документів, метою яких є впровадження в законодавство країн-учасниць деонтологічних принципів у роботі судових і правоохоронних органів. Безсумнівно, що ця робота троху активізувалася після створення Міжнародної асоціації юристів (ІВА), яка є міжнародною професійною організацією юристів, що була заснована в Лондоні у 1947 році для надання допомоги глобальній юридичній спільноті.

Звичайно, що процес зародження і становлення юридичної етики як загальноновизнаного і невідмінного фактора повноцінної правової діяльності, що гарантує надійний захист прав людини, як самостійної наукової галузі і навчальної дисципліни відбувався в різних державах по-різному.

На прикладі Франції, від давніх часів до сьогодення, ми бачимо, що багатомісячний практичний досвід адвокатури, а також її звичаї та традиції сформували спільну для всієї міжнародної юридичної спільноти модель юриста (адвоката, правника) [6, с. 32]. Про це свідчить збірник традицій французької адвокатури, який був написаний у XIX столітті видатним юристом М. Молло. У праці «Правила адвокатської професії у Франції» були сформовані професійні та особистісні вимоги, яким повинен відповідати адвокат.

Фундаментом для розвитку етичних принципів на міжнародному рівні стала проголошена Організацією Об'єднаних Націй і закріплена в її Статуті «воля» до створення умов, за яких може дотримуватися «справедливість». Саме справедливість була і залишається одним із головних деонтологічних принципів юридичної діяльності.

Однією з найважливіших подій міжнародного характеру, що засвідчила загальне розуміння і визнання етичних факторів у діяльності юристів, стало прийняття Деонтологічного кодексу (Загального кодексу правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства) на пленарному засіданні дванадцяти делегацій

Європейського співтовариства в жовтні 1988 р. у Страсбурзі [8, с. 16]. Суть цього міжнародного документа полягає у встановленні та визнанні як обов'язкової міри – дотримання правил здійснення адвокатської діяльності адвокатами Європейського співтовариства.

Варго акцентувати, що в нашій країні ПАЕ мають за мету уніфікувати та закріпити традиції й досвід української адвокатури щодо норм адвокатської етики, а також загальнодержавних деонтологічних норм і правил, прийнятих у міжнародному адвокатському співтоваристві.

Історія становлення етичних правил у професії адвоката в Україні на більш формальному рівні знайшла своє відображення у Статуті установчого з'їзду Спілки адвокатів України (далі – САУ) 29 вересня 1990 р. У завданнях цього Статуту були викладені положення, які передбачали розроблення та поширення норм адвокатської етики.

Безпосередні учасники процесу прийняття перших ПАЕ в Україні, О.Л. Жуковська й Т.В. Варфоломєєва, зазначають, що розроблення і впровадження Кодексу (Правил) адвокатської етики від початку були одною з важливих засад САУ, що знайшло відображення в її статуті. Поряд із великою роботою з удосконалення Закону України «Про адвокатуру» дев'яності роки були позначені іншим масштабним починанням САУ у сфері регулювання адвокатської діяльності, а саме розробленням ПАЕ. Ще на початку існування Спілки закріплення в єдиному консолідованому документі засадничих положень, що притаманні адвокатській професії і передавались від покоління до покоління адвокатів, розглядалось ініціаторами створення Спілки як одне з провідних завдань, що й знайшло відображення в її статуті, прийнятому на Установчому з'їзді [4, с. 1].

На засіданні правління САУ 11-12 січня 1991 р. Й.Л. Бронз ініціював розроблення кодексу деонтологічних норм адвокатської спільноти, а 14 червня 1994 р. під час чергового з'їзду спілки адвокатів України був взятий до уваги зарубіжний досвід для врегулювання етичної поведінки адвокатів України.

Відтак у 1995 р. на спеціальному засіданні Правління спілки адвокатів України було утворено робочу комісію з питань підготовки проекту Правил етики адвоката. Це були видатні адвокати, представники з різних міст України (В. Маслов, Т. Логойда, В. Міщенко, Й. Бронз, Л. Ізовітова та ін.). Під керівництвом віце-президента САУ О.Л. Жуковської робоча група Спілки провела величезну роботу з узагальнення зарубіжних актів щодо регулювання етичних правил адвоката та вітчизняних традицій, на основі яких був розроблений перший варіант проекту Правил адвокатської етики в Україні у 1995–1996 рр.

Наприкінці 1996 р. Правління САУ проект затвердило та надіслало для обговорення регіональним конференціям адвокатів, що відбулися до скликання З'їзду адвокатів України.

Протягом 1997–1998 рр. Проект був перевірений провідними фахівцями ЄС, Американською асоціацією адвокатів, Правничим товариством Англії та Уельсу та ін., де здобув гідну оцінку як нормативного акта, який закріпив у собі визнані на міжнародному рівні деонтологічні правила діяльності адвоката, які є невід'ємними в демократичному суспільстві.

У 1998 р. Правлінням САУ проект ПАЕ було передано ВККА України.

Першого жовтня 1999 р. ВККА у відповідності до Указу Президента «Про деякі заходи щодо підвищення рівня роботи адвокатури» [1] затвердила ПАЕ, які були рекомендовані САУ.

Відповідно, ухвалення першого Кодексу (Правил) адвокатської етики відзначилось значним успіхом для української адвокатури, адже вони стали невід'ємним елементом світової демократичної спільноти. ПАЕ вмістили в собі важливі положення щодо врегулювання адвокатської діяльності з боку моральності в невизначених ситуаціях, закріпили принципові засади дисциплінарної відповідальності та й загалом стали суттєвим внеском для адвокатури України як професійної спільноти.

Наступна редакція ПАЕ, яка була прийнята 17 листопада 2012 року [2], була наслідком прийняття нового закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року. Постає необхідність провести їх відповідність.

Самі по собі ПАЕ від 17 листопада 2012 року є скороченою та дещо зміненою версією ПАЕ схвалених Вищою комісією адвокатури (далі – ВККА) при Кабінеті Міністрів України 1 жовтня 1999 року (при наймі, вилучено 14 статей). Новий закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року.

9 червня 2017 року було прийнято нові ПАЕ. Однак процедура прийняття ПАЕ від 9 червня 2017 року стала наслідком непоодиноким обговорень й суперечок в адвокатській спільноті.

Так, громадська організація «Лабораторія законодавчих ініціатив» наголосила на необхідності оскаржити чинність діючих ПАЕ в Україні від 9 червня 2017 року та поверненні до ПАЕ в редакції від 17 листопада 2012 року.

До того ж, адвокат Д.М. Кухнюк відзначає, що під час прийняття нових правил адвокатської етики деякі зміни залишились поза увагою адвокатської спільноти та мала місце тривала затримка щодо оприлюднення тексту ПАЕ [5, с. 262].

Тому з недоліків прийняття ПАЕ виділяємо неврахування думки багатьох представників юридичної спільноти щодо запропонованих змін, значну затримку оприлюднення ПАЕ.

Однак внесення деяких змін до нової редакції ПАЕ від 9 червня 2017 року, як от врегулювання проблеми дотримання норм адвокатської етики під час спілкування адвокатів у соціальних мережах, є дійсно викликом сьогодення. Власне, доба незалежності надала й адвокатській діяльності нового життя, принісши нові течії та погляди, притаманні часу.

Досліджуючи позиції вчених, встановлюємо, що сучасним орієнтиром професійної етики поведінки адвоката є вимоги, сформовані у відповідні групи, зокрема: етичні вимоги, що містяться в нормах міжнародного права; закріплені в національному законодавстві; визначені в документах, що не мають нормативно-правового характеру; не є закріплені в будь-якому офіційному документі.

Більше того, у процесі тривалого розвитку ПАЕ сформувались притаманні їм характерні риси, такі як:

1) правова регламентація – із часом прослідковується їх визначеність та конкретизація, адже саме в новітню історичну епоху відбувається перехід від далекого минулого (їх перших історичних витоків та поступових трансформацій) до сьогодення. З одного боку, дійсно стає легше вивчати сам текст правил, коли він уже з'явився й так чи інакше конкретизований. З іншого боку, все ж залишаються певні складнощі й перешкоди щодо прийняття дійсно зразкового документу, де були б втілені найвищі етичні стандарти;

2) зміст – спрямований на подолання кризових ситуацій, які виникають практично;



3) тісний взаємозв'язок – між самими ПАЕ та великою кількістю ситуацій, які виникають у житті адвоката;

4) найважливіший орієнтир сьогодення – високі етичні стандарти в діяльності адвоката, необхідні як для самої адвокатури, так і для окремої людини та й усього соціуму взагалі;

5) встановлена відповідальність за порушення ПАЕ під час найму має стримуючий ефект.

У ПАЕ, які діють в Україні, вимагається високий рівень професійної підготовки, фундаментальне знання чинного законодавства, практики його застосування, опанування тактики, методів і прийомів адвокатської діяльності, ораторського мистецтва, ефективність правової допомоги [3, ст. 10, 32]. ПАЕ активно застосовуються КДКА, ВККА та судами України.

Однак доцільно зазначити, що чинний закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» належним чином не регламентує вищезгадані положення, а лише Присяга адвоката України покладає обов'язок на захисників додержуватись ПАЕ.

**Висновки.** Отже, на основі викладеного можна підкреслити, що в Україні єдиним корпоративним актом, що містить етичні норми діяльності адвокатів, є ПАЕ. Їх прийняття в Україні відзначилось значним успіхом для адвокатської спільноти.

Для того, щоб наступна редакція ПАЕ не викликала сумніву, процедура їх прийняття має бути відкритою, прозорою та легітимною, акцент необхідно зробити на строки. Не повинно бути надмірного затягування щодо оприлюднення тексту. Для подальших кроків щодо скасування, зміни, доповнень тексту ПАЕ необхідно враховувати думку якомога більшої кількості осіб.

Загалом, постійна динаміка та бурхливий розвиток подій під час реформації адвокатури є наслідком нових послідовних етапів прийняття ПАЕ, які поступово вже ввійшли в історію.

Тому історіографія правового регулювання правил адвокатської етики в Україні знайшла свій початок саме в період новітнього часу. Відтак очевидна й їх періодизація, до якої відносимо три основні етапи: 1) перша редакція ПАЕ була прийнята ВККА при Кабінеті Міністрів України 1 жовтня 1999 р.; 2) наступна – затверджена Установчим З'їздом адвокатів України 17 листопада 2012 р.; 3) ПАЕ, затвердженні звітно-виборним з'їздом адвокатів України 9 червня 2017 р., які діють сьогодні. Втім, як бачимо, остання редакція ПАЕ є адекватним поштовхом до пошуку нових стандартів етичної поведінки адвоката.

#### Література:

1. Указ Президента «Про деякі заходи щодо підвищення рівня адвокатури» від 30.09.1999 р. № 1240/99. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240/99> (дата звернення: 21.10.2018).
2. Правила адвокатської етики: затверджені Установчим З'їздом адвокатів України від 17 листопада 2012 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0003418-12> (дата звернення: 18.09.2018).
3. Правила адвокатської етики: затверджені звітно-виборним з'їздом адвокатів України від 9 червня 2017 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#n4> (дата звернення: 21.10.2018).
4. Жуковська О.Л., Варфоломеева Т.В. Історія розробки перших правил адвокатської етики в Україні 05.12.2018 року. URL : [http://tomorrowlawyer.org/історія-розробки-правил-адвокатської-20\(дата%20звернення:%2021.12.2018\)](http://tomorrowlawyer.org/історія-розробки-правил-адвокатської-20(дата%20звернення:%2021.12.2018)).
5. Кухнюк Д.В. Нові правила адвокатської етики як джерело адвокатського самоврядування в Україні. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : Матеріали Міжнародної наукової конференції (Чернівці, 26–27 жовтня 2017 р.). Чернівці, 2017. С. 260–263.
6. Святоцький О.Д. Адвокатура в юридичному механізмі захисту прав громадян (історико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1994. 380 с.
7. Сич О.І., Мінаєв А.В. Новітня історія: зміст поняття та хронологічні межі (науковий семінар кафедри історії нового та новітнього часу, 9 жовтня 2012 р.). *Історична панорама* : Збірник наукових статей ЧНУ. Спеціальність «Історія». Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2012. Вип. 15. С. 141–153.
8. Фіолевський Д.П. Підручник. Київ : Алерта, 2014 р. URL : [diplomvkarmane.org.ua/attachments/3625\\_Fiolevskiy\\_...ruchnik\\_2014\(1\).doc](http://diplomvkarmane.org.ua/attachments/3625_Fiolevskiy_...ruchnik_2014(1).doc) (дата звернення: 17.10.2018).

#### Фляжнікова Я. В. Історіографія правового регулювання правил адвокатської етики новітнього часу

**Анотація.** В статті досліджені основні етапи історіографії правового регулювання правил адвокатської етики новітнього часу. Раскрыты свойственные черты правил адвокатской этики в Украине, определены недостатки процедуры их принятия. Сформированы правовые и практические выводы и предложения, направленные на совершенствование правовой регламентации этических правил в профессии адвоката.

**Ключевые слова:** адвокат, историография, правовое регулирование, правила адвокатской этики, новейшее время.

#### Fliazhnikova Ya. Historiography of legal regulation of the rules of the advocate's ethics of the newest time

**Summary.** The article examines the main stages of the historiography of the legal regulation of the rules of attorney ethics of modern times. The characteristic features of the rules of lawyer ethics in Ukraine are disclosed and the shortcomings of the procedure for their adoption are identified. Legal and practical conclusions and proposals are formed, aimed at improving the legal regulation of ethical rules in the attorney profession.

**Key words:** attorney, historiography, legal regulation, rules of law ethics, newest time.



Акуленко Д. Ю.,  
аспірант

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

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПОВБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЇ З ДЕРЖАВОЮ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню умов побудови громадянського суспільства в Україні та розподілу соціального простору між таким суспільством і державою. Незважаючи на критичну необхідність існування такого суспільства в будь-якій демократичній правовій державі, фахівці не приділяють належної уваги прямому зв'язку між традиціями та ментальністю громадян і вибором необхідного шляху розбудови і розвитку громадянського суспільства. Крім того, чимало сходенок на шляху до реальної незалежності й ефективної діяльності громадянського суспільства були проігноровані. У статті проаналізовані останні наукові дослідження та розроблений чіткий план, включно із системою практичних заходів, спрямованими на подолання кризи інертності впливу громадянського суспільства на захист прав та інтересів громадян України.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, держава, недержавні організації, соціальний простір, механізм співіснування громадянського суспільства і держави, демократичний правовий режим.

**Постановка проблеми.** Громадянське суспільство має велику кількість визначень у сучасній теорії держави і права, політології, філософії та інших суспільних науках. Така ситуація складається внаслідок того, що громадянське суспільство є складним, комплексним явищем, яке досліджується багатьма науками відповідно до предмету їх вивчення.

**Актуальність теми** дослідження полягає в тому, що громадянське суспільство є одночасно ознакою і необхідною складовою частиною правової держави та демократичного режиму в такій державі, а наявність і функціонування такого суспільства суттєво відрізняється в різних країнах, які крокують до побудови вищезгаданої демократії.

**Метою** роботи є розкриття ролі громадянського суспільства в умовах сучасного українського соціального життя та сучасного державотворення.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Громадянське суспільство є невід'ємною частиною будь-якої сучасної держави з демократичним правовим режимом. Україна не є винятком і лише підтверджує загальну тенденцію, яка полягає в тому, що чим менш розвинуті інститути громадянського суспільства, тим більша загроза порушень прав, свобод та інтересів громадян цієї держави. Доказом цього є перші місця України серед країн із найбільшою кількістю звернень до Європейського суду з прав людини. Таким чином, у 2016 р. Україна очолювала рейтинг за кількістю звернень, і попри те, що за рейтингом 2018 р. можна відзначити позитивну динаміку щодо скорочення кількості таких скарг, ми досі входимо до четвірки лідерів, поділяючи лідерство з Туреччиною, Росією та Румунією. Втім, така позиція також не є задовільною, оскільки, на думку багатьох фахівців, Україна знаходиться на піку розвитку громадянсько-

го суспільства, а політичні режими у вищенаведених державах назвати демократичними повною мірою неможливо.

Варто зауважити, що не лише задовільний стан системи захисту прав та інтересів громадян є індикатором реальної ефективності громадянського суспільства. Лівову частку такого суспільства складають недержавні організації (далі – НДО), діяльність яких направлена на забезпечення можливості реалізації громадянами своїх інтересів шляхом недопущення утисків з боку держави. Станом на 2018 р. в Україні зареєстровано 81 598 громадських організацій, це найбільша кількість за весь час існування незалежної України. Необхідно враховувати, що в Сполучених Штатах Америки 1 організація припадає на 130 громадян, тоді як в Україні одна НДО припадає на 1 710 жителів, що, до речі, набагато більше, ніж у таких сусідніх країнах, як Білорусь або Росія. Такий ефект просунутого розвитку українського «третього сектору» можна пояснити традиційним тяжінням українців до демократії, відчуттям природної європейськості. Однак кількісний показник не завжди збігається з якісним. Відтак в Україні більшість НДО зосереджена в столиці та культурно-історичних і промислових центрах, тоді як громадяни, котрі проживають поза такими центрами, залишаються незахищеними.

Вищенаведене вказує на недосконалість механізму співіснування держави та громадського суспільства навіть у момент зеніту останнього.

Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних учених, зокрема таких, як Н.М. Оніщенко, Н.С. Кузнецова, М.О. Баймуратов, В.Ю. Барков, В.В. Горленко, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Т.В. Розова, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фризький та ін.

Згадані теоретики наголошують на важливості становлення і взаємодії громадянського суспільства і правової держави, називаючи це «демократичним середовищем». Важливість такого правового поля складно переоцінити, оскільки воно забезпечує доступність реалізації загальноправових цінностей, таких як інтереси, свободи тощо.

Основні концептуальні положення про громадянське суспільство в історичній ретроспективі були сформульовані такими видатними мислителями, як Дж. Локк, А. Фергюссон, Ш.Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, А. де Токвіль та ін.

Сьогодні в доктрині теорії держави та права немає єдиного і загальноприйнятого розуміння громадянського суспільства, натомість існує лише концепція такого розуміння. Цікавою особливістю є також те, що навіть словосполучення «громадянське суспільство» є відносно умовним, адже «негромадянського», або «антигромадянського» суспільства просто не існує.

За всього вищезгаданого різноманіття такого явища, як громадянське суспільство, більшість науковців поділяють думку Ю.М. Оборотова, що «громадянське суспільство створює такі суспільні відносини, до яких держава не може втрутитися» [4, с. 58]. Аналогічної позиції дотримується і Ю.М. Тодика,

котрий під громадянським суспільством розумів «систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління» [3, с. 187].

На мою думку, найбільш вдалим і сучасним є визначення Н.С. Кузнецової: громадянське суспільство – це «суспільство, здатне чинити спротив державі, контролювати її діяльність; суспільство, здатне вказати державі її місце, тримати її в шорах. Інакше кажучи, громадянське суспільство – це суспільство, здатне зробити свою державу правовою» [5, с. 52–53].

Таке суспільство є сукупністю громадян та організацій, які мають рівні права й обов'язки, воно (суспільство) не перебуває під прямим наглядом і контролем держави, але взаємодіє з нею. Така взаємодія здійснюється задля досягнення загального блага. Громадянське суспільство необхідне для існування демократичного режиму суспільства, а держава, у свою чергу, захищає право незалежного існування та самоврядування недержавних організацій.

Відповідно до ст. 1 Конституції України наша держава є демократичною правовою державою. Втім, фактично сьогодні Україна лише йде шляхом демократизації. Одним із багатьох факторів, що гальмують цей рух, є відсутність громадянського суспільства.

Ймовірно, ситуація склалася таким чином внаслідок відсутності реально функціонуючого комплексного громадянського суспільства в Україні у складі Російської імперії та Радянського Союзу.

#### **Шляхи подолання проблеми:**

Вважаю, що важливими кроками для побудови такого суспільства є:

- підвищення правової та політичної культури і свідомості населення;

- створення і забезпечення можливості здійснення «прямої демократії»;

- створення сучасного функціоналу онлайн-сервісів для забезпечення швидкого і надійного доступу до голосувань, внесення пропозицій, петицій та оскаржень дії чи бездіяльності державних органів;

- скасування повного державного контролю у певних сферах суспільного життя, розвиток місцевого самоврядування, створення приватних пенсійних і страхових фондів, споживчих товариств, організацій колективного управління, об'єднань власників тощо;

- постійне удосконалення контрольних механізмів, тобто механізмів зворотного зв'язку від суспільства до держави;

- ефективна реформа судової системи, створення антикорупційного суду;

- повне перезавантаження «силового» державного сектору після закінчення воєнних дій на Сході України;

- заборона прямого й опосередкованого впливу на засоби масової інформації з боку державних службовців усіх рівнів;

- реформа освіти задля забезпечення будь-якої особи знаннями про свої реальні та потенційні права, обов'язки, а також про можливість їх використання та виконання.

Безпосередню діяльність держави можна успішно, демократично корегувати за допомогою: суб'єктів, інститутів, структур громадянського суспільства. Але не можна позбавити державу певної ролі в організації вітчизняного соціального простору та підмінити громадянським суспільством [1, с. 12–13].

**Висновки.** Отже, для встановлення демократії громадянське суспільство є обов'язковим і невід'ємним фактором, оскільки від рівня розвитку такого суспільства залежить доступність захисту власних інтересів для громадян, а також варіативність можливостей для самореалізації в усіх сферах суспільного життя. Чим більш розвинене громадянське суспільство, тим важче запровадити тотальний контроль над громадянами такої держави, який потенційно може стати причиною розвитку авторитаризму й утисків прав і свобод. На мою думку, в контексті розбудови громадянського суспільства варто враховувати фактор специфіки менталітету українського громадянина. Вплив на цей менталітет може і повинен відбутися шляхом формування заходів співпраці за участі міжнародних організацій, навчальних закладів та інститутів громадянського суспільства в Україні, необхідно забезпечити реалізацію проектів, спрямованих на підвищення освіти та свідомості населення. Законодавець має забезпечити умови та можливість такої співпраці, здійснювати регулярне оприлюднення щорічного звіту про стан громадянського суспільства, а також гарантувати незалежність і засоби існування усім його інститутам. Основні засади розбудови такого суспільства мають закріплювати захист прав і свобод людини центральним пріоритетом державного і суспільного впливу.

#### **Література:**

1. Громадянське суспільство в Україні в умовах демократичних трансформацій: перспективи розвитку : науково-аналітична доповідь / Н.М. Оніщенко та ін. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2017. С. 12–13.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 1.
3. Конституційне право України / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. Київ, 2002. 187 с.
4. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Н. Оборотова. Харьков, 2005. 58 с.
5. Кузнецова Н.С. Развитие гражданского общества и современное частное право Украины. *Частное право*. 2013. Вып. 1. С. 52–53.

#### **Акуленко Д. Ю. Отдельные проблемы построения гражданского общества в Украине и его взаимодействия с государством**

**Анотація.** Стаття посвящена исследованию условий построения гражданского общества в Украине и распределения социального пространства между таким обществом и государством. Несмотря на критическую необходимость существования такого общества в любом демократическом правовом государстве, специалисты не уделяют должного внимания прямой связи между традициями и ментальностью граждан и выбором необходимого пути развития гражданского общества. Кроме того, немало этапов на пути к реальной независимости и эффективной деятельности гражданского общества игнорируются. В статье были проанализированы последние научные исследования и разработан четкий план, включая систему практических мероприятий, направленных на преодоление кризиса инертности влияния гражданского общества на защиту прав и интересов граждан Украины.

**Ключевые слова:** гражданское общество, государство, негосударственные организации, социальное пространство, механизм сосуществования гражданского общества и государства, демократический правовой режим.

**Akulenko D. Selected issues of building a civil society in Ukraine and its cooperation with the state**

**Summary.** The article is devoted to the study of the conditions of building a civil society in Ukraine and the distribution of social space between the society and state. Despite the critical need for the existence of such society in any democratic constitutional state nowadays, the experts neglect the direct relation between traditions and citizen's mentality with a choice of required development path and development of civil society. Further-

more, many stages in the way of real independence and efficient operation of civil society were ignored. In the article the recent research was analyzed and a strong action plan was developed, including the system of practical tools, which focused on dealing with the crisis of civil society inertia influence on protection of the rights and interests of Ukrainian citizens.

**Key words:** civil society, state, non-governmental organizations, social space, mechanism of civil society and state cooperation, democratic legal control.

Андрущенко О. Ю.,

аспірант кафедри теорії та історії держави та права  
Хмельницького університету управління та права

## ГЕРМЕНЕВТИЧНІ ОБРИСИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПРАВОСУДДІ

**Анотація.** У статті проведено дослідження змісту категорії «конфлікт інтересів у правосудді», встановлено специфічні ознаки конфлікту інтересів у діяльності судів під час здійснення правосуддя. Проаналізовано співвідношення конфлікту інтересів у правосудді із юридичним і соціальним конфліктами, визначено роль інтересів і потреб у цій конструкції. Виокремлено специфічні ознаки різних видів конфліктів, стадії переходу одного конфлікту в інший тощо.

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, зміст конфлікту інтересів, ознаки конфлікту інтересів у правосудді, види конфлікту інтересів, підходи до розуміння конфлікту інтересів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на наукові доробки вітчизняних і зарубіжних учених, у науці досі відсутнє одностайне розуміння категорії «конфлікт інтересів у правосудді». Попри наявність законодавчих дефініцій, дискусії науковців тривають досі. Тому вбачаємо за доцільне, використовуючи індуктивний метод, проаналізувати значення категорії «конфлікт інтересів у правосудді» через сутнісне розуміння конфлікту й інтересів і встановити специфічні ознаки у діяльності судів під час здійснення правосуддя.

Спершу проаналізуємо категорію «конфлікт», звернемося до тлумачних словників. Так, в Академічному тлумачному словнику української мови зазначається, що конфлікт – це зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів; серйозні розбіжності; гостра суперечка. В іншому значенні – це ускладнення в міжнародних відносинах, що може призвести до збройної сутички; або ж суперечність, сутичка, покладена в основу сюжету художнього твору [20, с. 274].

У Філософському енциклопедичному словнику під конфліктом розуміється зіткнення інтересів, мотивів, тенденцій, суб'єктів суспільного життя. У межах системи як певної цілісності елементи (складові частини) перебувають у конфлікті з іншими елементами системи за умови, що «відкрите виявлення» інтересів, мотивів, цілей одних елементів системи за необхідності активізує дії протилежних інтересів, мотивів системи. Зародження конфлікту можливе лише тоді, коли в межах цілісної системи на одному рівні знаходяться неідентичні в своїх виявах елементи; відповідно конфлікт визначається як певна об'єктивна взаємодія неідентичних елементів [24, с. 299].

Тобто, конфлікт розуміється як протиборство двох різних, протилежних величин. У науковій літературі теж немає одностайної дефініції. Так, як зазначає Л.І. Скібіцька, конфлікт – це протиріччя, які виникають між людьми, колективами в процесі їх сумісної трудової діяльності через непорозуміння або протилежність інтересів, відсутність злагоди між двома або більше сторонами [19, с. 384]. Очевидно, що у вказаному визначенні автор необґрунтовано звужує зміст категорії «конфлікт» лише

до прагматичного, буденного значення, залишаючи поза увагою внутрішні, особистісні конфлікти в особі.

У свою чергу М.І. Пірен виділяє у конфліктології такі основні структурні елементи конфлікту: конфлікуючі сторони, зону розбіжностей, яка включає предмет, факт, проблему, уявлення про ситуацію, мотиви, дії [16, с. 39–40]. До того ж, автор звертає увагу на те, що конфлікти – це динаміка, джерело змін у суспільних та особистісних відносинах, із чим варто погодитися.

Досить цікавим є визначення А.Я. Анцупова та С.В. Баклановського, котрі вважають, що конфлікт можна визначити як спосіб розвитку і завершення певних протиріч. Розглядаючи його в системі соціальної взаємодії, потрібно вказати на свідомий характер скоєних дій, на сприйняття протиріч суб'єктами конфлікту і самої ситуації загалом. У такому разі соціальний конфлікт можна визначити як найбільш гострий спосіб розвитку і завершення протиріч, які виникають у процесі соціальної взаємодії, що полягає в протидії суб'єктів конфлікту [1, с. 24].

Тобто, у доктрині існує декілька підходів до розуміння категорії «конфлікт». З одного боку, це протиріччя, з іншого – спосіб їх завершення. У нашому дослідженні буде використовуватися саме другий підхід, адже конфлікт не є синонімом протиріччя. Так, протиріччя – це протилежність інтересів (звичайно суспільних, класових); становище, за якого щонебудь одне виключає інше, несумісне з ним або протилежне йому; невідповідність чого-небудь чомусь [21, с. 846]. Більше того, протиріччя можуть існувати і без свого вирішення, тобто є невичерпними. У свою чергу, конфлікт має темпоральні межі та може бути вирішений.

Окремо слід звернути увагу на т. зв. правові або юридичні конфлікти. Так, В.М. Кудрявцев у монографічному дослідженні «Юридичний конфлікт: сфери і механізми» визначив поняття «юридичний конфлікт», проаналізував його динаміку та типологію, показав обсяг конфліктних взаємин, дослідив шляхи подолання конфліктів юридичними засобами. Науковець вважав, що цей різновид конфлікту виявляє протиборство сторін за наявності у ньому юридичних елементів [25, с. 7].

Н.П. Свиридюк у своєму дисертаційному дослідженні вказує, що юридичний конфлікт здійснюється в межах певної процедури, його логічною основою є досить чітка й переконлива аргументація, а розв'язання такого конфлікту, зазвичай, формалізоване і санкціоноване волею держави або принципами і нормами права. Тому юридичний конфлікт у широкому розумінні – це будь-який соціальний конфлікт, що має хоча б один елемент, який характеризується юридичним змістом [18, с. 7].

Як вважає В.О. Криволапчук, обов'язкова умова визнання конфлікту юридичним – наявність у його предметі спірного юридичного факту, що простежується в змісті конфліктного інциденту; далі – можливість розв'язання (припинення) про-



тиборства сторін за допомогою правових процедур [8, с. 6]. М.М. Олексюк зазначає, що юридичний конфлікт виступає специфічним протиборством сторін, за умов якого хоча б один із цих елементів володіє юридичним характером [14, с. 449].

Юридичний конфлікт має специфічну ознаку, яка відрізняє його від соціального, а саме можливість породжувати, змінювати правовідносини та правовий статус суб'єктів цих правовідносин. До цієї ознаки ми ще повернемося.

Філософське осмислення юридичного конфлікту має здійснюватися у рамках соціальної філософії та філософії права. Визначаючи конфлікт, необхідно враховувати той факт, що людина має свідомість і волю, які дозволяють робити усвідомлені вчинки, отже, у конфлікті протиріччя усвідомлені, але існують і об'єктивні умови, що не залежать від свідомості учасників конфлікту, такі, що визначають їх інтереси. Саме синтез цих об'єктивних протиріч в інтересах, їх усвідомлення і перетворення свідомості в стимул дії може перерости в конфлікт [17].

Другою категорією, яка синтезує зміст «конфлікту інтересів», є «інтерес». Розглянемо більш детально її сутність. Так, у Тлумачному словнику української мови під інтересом розуміється увага до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось.

Для нашого дослідження більш точним буде друге визначення – «те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам» [20, с. 37]. Термін «інтерес» (від лат. *inter esse* – «бути всередині») визначається як «важливість, користь, вигода, значення». Інтерес – одне з центральних і найбільш спірних понять гуманітарних наук. У праві терміном «інтерес» позначають вигоду або користь певної особи (сукупності осіб) на протигагу вигоді або користі інших осіб [7].

Поняття «інтереси» (людські) за Філософським енциклопедичним словником – це властиве людині ставлення, що виражає позитивну чи негативну спрямованість її активності, діяльності, історичної творчості, спрямованої на пошук, вибір, використання або створення шляхів, засобів, способів, норм, соціальних інститутів, здатних задовольнити людські потреби. Людські інтереси, разом із потребами та цінностями, спонукаючи соціальний суб'єкт (особистість, групу, історичну спільноту, клас, націю, суспільство), виступають рушійною силою історичного процесу [24, с. 246].

Варто звернути увагу на те, що категорія «інтерес» тісно переплітається з іншою – «потреба». Так, психологи зазначають, що потреби у свідомості людини перетворюються в інтерес або мотив, які спонукають людину до визначеної цільової дії. Тобто, потреба є першоосною, а інтерес – її опрідметненим виразом.

Варто проаналізувати структуру потреб та інтересів особистості. Це дозволить більш глибоко переосмислити сутність категорії «конфлікт інтересів у правосудді». До того ж, будь-яка поведінка живої істоти (у т. ч. конфлікт і його вирішення) передбачає обов'язкову наявність двох умов: наявність потреби та ситуації її задоволення [23, с. 61]. Метою нашого дослідження повною мірою відповідає структура потреб, запропонована В.О. Ядовим у межах вивчення диспозиційної концепції регуляції поведінки індивіда [35, с. 37]. Автор зазначає, що структура потреб індивіда складається з трьох рівнів соціальної активності у суспільстві, середовищі, яке її оточує: перший рівень – мікрогрупа, зазвичай це сім'я; другий рівень – мезогрупа, найближче соціальне оточення, наприклад, друзі; третій рівень – макросередовище, включення індивіда до соціального

організму загалом. Тобто, критерієм структурування є розширення границь соціальної активності людини. Зазначена структура може застосовуватися і до інтересів індивіда, оскільки останні є опрідметненими потребами. Це дозволить по-новому оцінити зміст і значення конфлікту інтересів у здійсненні правосуддя.

Загальноприйнятим і законодавчо закріпленим є те, що конфлікт інтересів у правосудді є юридичним конфліктом, адже породжує та змінює наявні правовідносини або / та правовий статус їх учасників. Однак вказана структура (рис. 1) дозволяє стверджувати, що конфлікт інтересів, у т. ч. і в правосудді, може бути як юридичним, так і соціальним. Схематично це можна зобразити таким чином. Найширшою категорією за змістом є соціальний конфлікт інтересів, що включає в себе правовий, а юридичний входить до останнього. До того ж, конфлікт інтересів у правосудді входить як до соціального, так і до юридичного.

Незважаючи на те, що категорії «конфлікт» та «інтереси» є відносно зрозумілими й однозначними, все ж їх симбіоз не має чіткої дефініції як на нормативному рівні, так і в доктрині. Доцільним для нашого дослідження видається вивчення підходів до поняття «конфлікт інтересів».

Так, на думку Т.В. Мілушевої, конфлікт інтересів за своєю природою і змістом є більшою мірою моральною колізією державних інтересів та особистих інтересів особи, що заміщає відповідну посаду. На практиці дуже часто виникає вельми спокуслива ситуація, в якій інтереси службовця, особисті та громадські перетинаються. Більше того, реалізація публічного інтересу «на свою користь», за своїм розсудом вимальовує для нього чималу матеріальну, політичну чи іншу вигоду [12, с. 8].

Д.І. Дєдов визначає конфлікт інтересів як загальноприйнятий термін, що означає протиріччя між інтересами, які захищені правом і повинні бути задоволеними діями особи, вповноваженою принципалом (фізичні особи, суспільство, держава), й особистими інтересами цього вповноваженого. Інтереси, які захищаються, можуть мати як особистий, так і публічний характер. Конфлікт інтересів має духовний зміст права [5, с. 11]. Конфлікт інтересів як категорія юридична є наслідком різних за природою протиріч, що можуть і не мати юридичного підґрунтя.

Конфлікт інтересів як юридична категорія не має свого однозначного трактування й у юридичній науці розглядається по-різному. Так, Л.І. Ієвлева зазначає, що у юриспруденції конфлікт інтересів переважно розглядається як:

1) правова ситуація, за якої сторона, укладаючи угоду, потенційно може одержати вигоду, здійснюючи дії і завдаючи збитків іншій стороні [11];

2) протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та інтересами служби, наявність якого може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій у процесі його службової діяльності [4, с. 6];

3) протиріччя між приватними інтересами посадової особи та публічними (суспільно-державними) інтересами, коли є підстави вважати, що посадова особа вже не в змозі діяти об'єктивно і неупереджено, під впливом особистих інтересів, які можуть стати причиною прийняття ним рішень або вчинення інших дій по службі, що порушують права та законні інтереси громадян, організацій, суспільства [2, с. 31];

4) колізія державних інтересів у межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, котра обіймає цю посаду [13, с. 8].

5) ситуації, в яких особистий матеріальний чи інший інтерес службовця або залежність його від інших громадян або організацій можуть перешкодити або заважають належним чином виконувати посадові обов'язки державного або муніципально-службовця [9, с. 157].

Як зазначає А. Пашинський, як синонім до терміна «конфлікт інтересів» західні науковці часто вживають словосполучення «conflict of roles» («конфлікт ролей»). Справа в тому, що кожен із нас незалежно від свого віку, роду занять чи майнового стану має велику кількість соціальних ролей – члена сім'ї, близького друга, працівника або приватного підприємця, власника майна, члена політичної партії, релігійної чи громадської організації тощо. У більшості випадків конфлікти між інтересами в цих ролях викликають у нас лише певні побутові незручності. Проте у випадку, коли особа, уповноважена на виконання певних владних повноважень, і її приватний інтерес (як члена сім'ї, власника акцій товариства тощо) вступає в суперечність із її публічними обов'язками, у такої особи виникає конфлікт інтересів у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» [15].

Загальноприйнятим є те, що етика і мораль є вимогами соціальної сфери відносин, критерієм належної поведінки людини в соціумі. Вони закладають основи щодо соціально прийнятної життєдіяльності особи у суспільстві. Для особистості мораль – це певні знання про етично-моральні норми і принципи, загальнолюдські цінності і чесноти, ідеї та переконання, життєву позицію тощо, які виступають як можливість і здатність втілювати в життя свої переконання. У ситуації морального вибору особа вимушена обирати певну модель поведінки, керуючись особистими уявленнями про етично-моральні цінності, віддаючи перевагу одній цінності над іншою. Зазвичай виникають протиріччя між загальнолюдськими цінностями й індивідуальними переконаннями чи потребами, а це породжує моральний конфлікт [22, с. 303]. З цього приводу варто погодитися з К.В. Кімом щодо того, що конфлікт інтересів за своєю природою і змістом є більшою мірою моральною колізією державних інтересів та особистих інтересів особи, котра займає відповідну посаду. Тобто, реалізація публічного інтересу «на свою користь», за своїм розсудом вимальовує для нього чималу матеріальну, політичну чи іншу вигоду [6, с. 88]. Тому в суспільній свідомості реалізація особистих (приватних) інтересів публічними службовцями вважається такою, що не лише призводить до корупції, але й порушує загальноприйняті моральні норми, а тому виникає потреба законодавчого закріплення етичних засад діяльності публічних службовців, у т. ч. і щодо питання врегулювання конфлікту інтересів. Необхідним є одночасне запровадження відповідних механізмів недопущення реалізації таких інтересів публічними службовцями з використанням службових повноважень, а також заходів юридичної відповідальності за порушення етичних засад публічної служби [10, с. 15–16].

Тобто, конфлікт інтересів у правосудді започатковується на рівні соціального конфлікту, а надалі, проходячи формування від абстрактного до більш конкретного, виражається у протиріччях між інтересами судді (зазвичай особистісними / приватними) та принципами здійснення правосуддя. Тому справедливо

значає Т.В. Василевська, що конфлікти інтересів торкаються моральних аспектів взаємовідносин влади та громадян, наслідком яких є небезпека порушення цінностей служіння народу, справедливості, неупередженості, і складається враження, що державно-управлінські рішення приймаються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб [3, с. 112]. Вказане твердження автора можна екстраполувати і на сферу здійснення правосуддя.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного дослідження дефініції категорії «конфлікт інтересів» можна виокремити її ознаки у сфері правосуддя:

1) за своєю сутністю конфлікт інтересів є наслідком сформованих протиріч між особистісними (матеріальними і нематеріальними) інтересами судді та принципами здійснення правосуддя, визначеними Конституцією України;

2) конфлікт інтересів у правосудді за природою може бути як похідним від юридичного конфлікту, який включається до соціального конфлікту, так і суто соціальним;

3) інтереси судді (у разі їх конфлікту) існують на трьох рівнях його соціальної активності. Перший рівень – інтереси, що виникають у взаємодії з мікрогрупою, зазвичай сім'єю, другий рівень – мезогрупа, інтереси щодо найближчого соціального оточення (друзів, колег), третій рівень – макросередовище;

4) конфлікт інтересів створює реальну загрозу вчинення неправомірних дій із боку особи, яка його має, з метою задоволення свого приватного інтересу, що може проявитися у порушенні або зловживанні нормами процесуального або матеріального законодавства;

5) конфлікт інтересів розподіляється на рівні законодавства на два види: реальний і потенціальний, до того ж, останній за своєю сутністю не є конфліктом, однак більш доречно говорити про фактичний і можливий;

6) конфлікт інтересів має морально-етичне підґрунтя, а тому його можна розглядати як внутрішньоособистісний конфлікт судді, що виникає через протиріччя між особистісними інтересами та фундаментальними засадами здійснення правосуддя, що в процесі його професійної діяльності може впливати на вчинення або не вчинення дій, прийняття рішень, породжуючи недовіру й осуд із боку громадянського суспільства.

#### Література:

1. Анцупов А.Я., Баклановский С.В. Конфликтология в схемах и комментариях : учебное пособие. Санкт-Петербург : Питер, 2009. 304 с.
2. Бондарчук О.Г. Урегулирования конфликта интересов как составляющая часть антикоррупционного механизма наведения порядка в уголовно-исполнительной системе. *Закон и жизнь*. 2013. № 10/2 (262). С. 29.
3. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120.
4. Витвицький Б. Корупція у публічному секторі: методи попередження та протидії. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2009. № 1. С. 5–8.
5. Дедов Д.И. Конфликт интересов. Москва : Волтере Клувер, 2004. 288 с.
6. Кім К.В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2014. № 1137. Вип. 18. С. 86–89.
7. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, уре-

- гулирование : научно-практическое пособие / Т.С. Глазырин и др. ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; ИНФРА-М, 2016. 224 с. URL: [www.dx.doi.org/10.12737/18874](http://www.dx.doi.org/10.12737/18874).
8. Криволапчук О.В. Юридичний конфлікт як елемент процесу функціонування та модернізації правової системи суспільства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2009. № 3. С. 1–9.
  9. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2010. № 3. С. 156–163.
  10. Лопушинський І.П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління*. 2010. Т. 130. Вип. 117. С. 11–18.
  11. Лук'янець Д.М. Реформа регулювання професійної етики публічних службовців в Україні. URL: <http://crps.sumynews.com/policydevelopment/rules-of-professional-ethics-in-public-service-and-conflict>.
  12. Милушева Т.В. Конфликт интересов как фактор ограничения публичной власти: теоретико-правовой аспект. *Вестник Поволжской академии государственной службы*. 2009. № 1. С. 4–11.
  13. Михальченко А. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в процесі державної служби. *Казна України*. Київ : ТОВ «Піраміда». 2013. № 5. С. 8.
  14. Олексюк М.М., Орлов С.Ф. Юридичний конфлікт : суть і місце у сучасній конфліктології. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2014. № 2. С. 439–449.
  15. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: [http://www.vkr.ua/ua/publications/articles/konfliktInteresiv\\_u\\_diyalnosti\\_deputativ\\_mistsevikh\\_rad/](http://www.vkr.ua/ua/publications/articles/konfliktInteresiv_u_diyalnosti_deputativ_mistsevikh_rad/).
  16. Пірен М.І. Конфліктологія : підручник. Київ : МАУП, 2003. 360 с.
  17. Руткевич М.Н. Социальный конфликт: философское измерение. *Вестник Российской Академии наук*. 1994. Т. 64. № 6. С. 479–489. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/JOURNAL/VRAN/CONFLICT.HTM>.
  18. Свиридюк Н.П. Філософсько-правові засади конфліктів у сфері професійної діяльності юриста : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2010. 17 с.
  19. Скібіцька Л.І. Конфліктологія : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2007. 384 с.
  20. Словник української мови : в 11 т. Т. 4, 1973. С. 274.
  21. Словник української мови : в 11 т. Т. 9, 1978. С. 846.
  22. Соціологія і психологія : навчальний посібник / за ред. Ю.Ф. Пачковського. Київ : Каравела, 2009. 760 с.
  23. Узнадзе Д.Н. Экспериментальные основы психологии установки. Тбилиси : Издательство Академии наук Грузинской ССР, 1961. 211 с.
  24. Філософський енциклопедичний словник / гол. ред. В.І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 744 с.
  25. Юридический конфликт: сферы и механизмы. *Юридическая конфликтология* / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. Москва, 1995. Ч. 2. 316 с.
  26. Ядов В.А. Саморегуляция и прогнозирование социального поведения личности: Диспозиционная концепция. Москва : ЦСПиМ, 2013. 376 с.
- Андрущенко А. Ю. Герменевтические очертания конфликта интересов в правосудии**  
**Аннотация.** В статье проведено исследование содержания категории «конфликт интересов в правосудии», установлены специфические признаки конфликта интересов в деятельности судов при осуществлении правосудия. Проанализировано соотношение конфликта интересов в правосудии с юридическим и социальным конфликтами, определена роль интересов и потребностей в этой конструкции. Выделены специфические признаки различных видов конфликтов, стадии перехода одного конфликта в другой и т. д.
- Ключевые слова:** конфликт интересов, содержание конфликта интересов, признаки конфликта интересов в правосудии, виды конфликта интересов, подходы к пониманию конфликта интересов.
- Andrushchenko O. Hermeneutic outlines of conflict of interests in justice**  
**Summary.** The article deals with the content of the category of conflict of interest in justice, specifies the specific features of conflict of interest in the activity of courts in the administration of justice. The correlation of conflicts of interest in justice with legal and social conflicts is analyzed, the role of interests and needs in this design is determined. Specific features of different types of conflicts, stages of transition from one conflict to another, etc. are singled out.
- Key words:** conflict of interests, content of conflict of interests, signs of conflict of interests in justice, types of conflict of interests, approaches to understanding conflict of interests.

---

АДМІНІСТРАТИВНЕ,  
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

---



*Гиренко І. В.,**доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів і природокористування України**Тарнавська І. Я.,**аспірант  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу правового регулювання відносин у сфері надання медичної допомоги під час проведення медичної реформи, правового регулювання надання державних фінансових гарантій надання необхідних пацієнтам послуг із медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів. Надано перелік завдань Національної служби здоров'я України. Досліджується нормативно-правова база щодо регулювання правових питань охорони здоров'я в Україні. У статті розглянуто питання реформування системи охорони здоров'я України, що спрямоване на поліпшення медичного обслуговування населення, та проаналізовано окремі заходи реформування щодо подальшого функціонування системи охорони здоров'я.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медична реформа, реформа системи охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі в Україні почала впроваджуватися медична реформа. Нові впровадження законодавства в сфері охорони здоров'я передбачають кардинальні якісні зміни всіх функцій системи охорони здоров'я – управління цією системою, забезпечення її відповідними ресурсами, фінансування та надання якісних медичних послуг [1; 2]. Прийняття на державному рівні законодавчих нормативно-правових документів із реформування системи охорони здоров'я, а також відповідних розпорядчих актів державних органів на місцях дають змогу здійснити реальні кроки у реформуванні первинного рівня надання медичної допомоги, проведення підготовчих робіт задля реформування спеціалізованої медичної допомоги. Запровадження нових інструментів, як-от договір про медичне обслуговування за програмою медичних гарантій і декларація про вибір лікаря, що надає первинну медичну допомогу, вимагають відповідної правової бази.

Проведення медичної реформи та її правового забезпечення – доволі нове явище для України, яке потребує актуальних наукових досліджень. Подальші науковий пошук має бути присвячений розробці законодавства, спрямованого на забезпечення збереження здоров'я населення та поліпшення умов роботи медичного персоналу. Науковий аналіз проблем організаційно-правового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні здійснювався такими вітчизняними вченими, як А. Мельниченко, Н. Удовиченко, В. Григорович, О. Ушакова, І. Фуртак, Л. Буравльов, Я. Радиш та іншими.

Дослідження цивільних правовідносин з урахуванням спеціфіки сфери охорони здоров'я мало місце в багатьох працях

науковців (зокрема, С. В. Антонов, С. Б. Булеца, А. А. Герц, Р. А. Майданик, В. М. Пашков, В. О. Савченко, Р. О. Стефанчук).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Надання державних фінансових гарантій надання необхідних пацієнтам послуг із медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості коштом Державного бюджету України за програмою медичних гарантій визначено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 р., який набув чинності 30 січня 2018 р. [3]. Цей закон започаткував реалізацію медичної реформи.

Також парламент України підтримав ще два закони, які стосуються медичної реформи. Це Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 р. № 2233-VIII, що передбачає перерозподіл повноважень щодо здійснення видатків на первинну медичну допомогу в рамках реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я, зокрема переходу на оплату медичних послуг, та Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 2206-VIII від 14.11.2017 р., який запускає реформу сільської медицини [4]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості задля забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування. Прийняття цього Закону забезпечило систематизацію правового регулювання у сфері охорони здоров'я, створило передумови для запровадження багатоканального фінансування галузі охорони здоров'я та проведення реформування системи охорони здоров'я. Розпочата медична реформа передбачає низку важливих змін:

- скасування прив'язки до місця реєстрації пацієнтів;
  - створення Національної служби здоров'я України;
  - застосування гарантованого пакету (чіткого обсягу обов'язань держави щодо медичних послуг і ліків);
  - оплату за послуги та договірні відносини з медичними установами;
  - створення електронної системи, яка буде визначати, скільки і якій лікарні держава доплатить за надання послуг пацієнтові;
  - незалежність замовників медичних послуг від їх постачальників.
- Перший етап впровадження медичної реформи торкнувся первинної ланки медицини – пацієнти уклали

договір із сімейними лікарями задля надання медичних послуг. Щоб отримувати безплатні послуги в рамках програми медичних гарантій, пацієнтам треба підписати з сімейним лікарем, терапевтом або педіатром «декларацію про вибір лікаря». Фактично вона є договором про надання медичних послуг.

Договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій є договором про надання медичних послуг, який укладається на користь третіх осіб. Це питання було визначено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [2] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25.04.2018 р. N 410 [11]. Сторонами договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій є надавач медичних послуг (заклади охорони здоров'я та фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність із медичної практики) та Уповноважений орган (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, – Національна служба здоров'я України). Договір про медичне обслуговування може укладатись або в письмовій, або в електронній формі. До істотних умов договору про медичне обслуговування законодавець зараховує такі: перелік та обсяг надання пацієнтам медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій, умови, порядок і строки оплати тарифу, фактична адреса надання медичних послуг, права та обов'язки сторін, строк дії договору, звітність надавачів медичних послуг і відповідальність сторін.

Законами про медичну реформу вводиться таке поняття, як державна програма медичного обслуговування. Так називають пакет послуг і ліків, вартість яких оплачена з державного бюджету. Цю програму щороку буде переглядати Міністерство охорони здоров'я і затверджувати парламент у процесі розгляду держбюджету. Щороку МОЗ буде звітувати, на які послуги у нього є гроші. За все, що не ввійде у гарантований пакет, пацієнти будуть платити самі. Однак закон передбачає, що кількість платних послуг не має перевищувати 20% від загальної кількості послуг у лікарні. Направлення на безплатне надання медичних послуг на вторинному або третинному рівні пацієнту зможе видати лише лікар, з яким пацієнт підписав декларацію [6].

В Україні діє розгалужена система законодавчих актів, які відповідно до Конституції України визначають засади державної політики у сфері охорони здоров'я. Тому внесено відповідні зміни до чинних законів прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 р. № 2002.

Положення про Національну службу здоров'я України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної служби здоров'я України» від 27.12.2017 р. № 1101. Згідно з Постановою Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Основними завданнями НСЗУ є:

1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програ-

мою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);

2) виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

У зазначених законах про медичну реформу зустрічаються значна кількість положень, які є декларативними та не наповнені юридичним змістом, не визначені у правовому відношенні терміни і формулювання (наприклад, «сприяння розвитку діяльності з медичного обслуговування у сільській місцевості»; «засоби телемедицини»; «медичне обслуговування населення»; «електронна система охорони здоров'я»), а також загальні оціночні характеристики суб'єктивного характеру, не наповнені юридичним змістом, які не властиві нормам закону (наприклад «запровадження дієвих механізмів залучення до медичного обслуговування у сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників»). Тому Кабінетом Міністрів України було прийнято додаткові постанови та розпорядження:

– «Про затвердження матеріалів методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» від 27.12.2017 р. № 1075;

– «Про затвердження вимог до надавача послуг із медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391;

– «Про затвердження вимог до надавача послуг із медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391;

– «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік» від 25 квітня 2018 р. № 407;

– «Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25.04.2018 р. № 410;

– «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25.04.2018 р. № 411;

– «Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 821-Р;

– «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19.03.2018 р. № 503;

– «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19.03.2018 р. № 504.

Відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою забезпечення належної якості та доступності безоплатної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та ефективного використання ресурсів системи охорони здоров'я в Україні створюються госпітальні округи. Порядок створення госпітальних округів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що

забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території [13].

Госпітальні округи створюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я у спосіб, що дасть змогу забезпечити:

- гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості;
- ефективне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;
- створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської та фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів [13].

У процесі реформування вторинного рівня надання медичної допомоги (спеціалізованої) необхідно здійснити заходи щодо оптимізації ліжкового фонду, удосконалення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я вторинного рівня надання медичної допомоги [7].

Надалі необхідно поступово поширити програму медичних гарантій на другий і третій рівні надання медичної допомоги.

**Висновки.** Можна констатувати, що нині стан системи охорони здоров'я в Україні неповною мірою відповідає вимогам часу та потребам суспільства. Євроінтеграційний вектор розвитку України має забезпечити наближення прав медичних працівників до європейських стандартів шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на достатній рівень фінансування галузі охорони здоров'я, яка спроможна забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Держава має включати питання реформування системи охорони здоров'я до пріоритетного кола завдань. У зв'язку з тривалістю перебігу медичної реформи її правове регулювання має передбачати всю низку питань, що можуть виникати у зв'язку з довгостроковими змінами. Зміни в системі охорони здоров'я держави, в тому числі забезпечення її правового регулювання, мають передбачати низку послідовних заходів, які включають визначення проблеми з аналізом виконання попередніх програм розвитку, пошук шляхів її вирішення, визначення пріоритетів та опрацювання нової програми з визначенням індикаторів її виконання. Реформі має супроводжувати відповідне законодавче забезпечення. Водночас сучасна медична реформа має враховувати особливості забезпечення прав медичних працівників усіх рівнів надання медичної допомоги.

#### Література:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (поточна редакція від 10.06.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (поточна редакція від 30.09.2016). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України № 2168-VIII від 19.10.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
4. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України № 2206-VIII від 14.11.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 80731-10 (поточна редакція від 27.09.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-zarik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->
7. Голованова І. А. Практичні проблеми формування медичного права в Україні: основні тенденції судової практики в сфері захисту права на охорону здоров'я / І. А. Голованова, А. О. Шерстюк. *Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні* : збірник матеріалів наук.-прак. конф. Полтава : 2014. С. 38–45.
8. Булеца С. Б. Правові проблеми захисту прав медичних працівників. *Часопис Академії адвокатури України*. – 2014. – № 1. – С. 133.
9. Медзаклади отримали оплату від Нацслужби здоров'я в жовтні. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/596-medzakladiv-otrimali-oplatu-vid-nacsluzhbi-zdorov%2%80%99ja-v-zhovtni>
10. Всі офіційні документи з медичної реформи в Україні станом на 01.07.2018 р. URL: <https://www.sunrisemy.com/vsi-oficijni-dokumenty-z-medichno%D1%97-reformi-v-ukra%D1%97ni-stanom-na-01-07-2018/>
11. Про деякі питання договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій : Постанова Кабінету Міністрів від 25.04.2018 р. N 410. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-p>
12. Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу : Наказ МОЗ України від 19.03.2018 р. N 503. *Офіційний вісник України*. 2018. N 23. Ст. 847.
13. Порядок створення госпітальних округів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/932-2016-p>

#### Гиренко І. В., Тарнавська І. Я. Правове регулювання отношений в сфері оказания медичної допомоги во время проведення медичної реформи

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу правового регулювання отношений в сфері оказания медичної допомоги во время проведення медичної реформи, правового регулювання предоставления государственных финансовых гарантий оказания необходимых пациентам услуг по медицинскому обслуживанию (медицинских услуг) и лекарственных средств. Предоставлен перечень заданий Национальной службы здоровья Украины. Исследуется нормативно-правовая база по вопросу реформирования системы охраны здоровья Украины. В статье рассмотрены вопросы реформирования системы охраны здоровья Украины, которые направлены на улучшение медицинского обслуживания населения и проанализированы отдельные мероприятия реформирования относительно дальнейшего функционирования системы здравоохранения.

**Ключевые слова:** охрана здоровья, медицинская реформа, реформа системы охраны здоровья.

**Gyrenko I., Tarnavska I. Legal regulation of relation in the field of medical care during the medical reform**

**Summary.** The article was devoted to the analysis of the legal regulation of relations in the field of medical assistance in the course of reforms, the analysis of legal regulation of the provision of state financial guarantees for the provision of services for medical services and necessary to patients' medicines. The list of tasks of the National Health Service

of Ukraine was provided. The regulatory framework for regulation of legal health care issues in Ukraine was explored. Some issues of reforming the health care system of Ukraine, aimed at improving the medical care of the population, were studied. Selected measures of reforming the further functioning of the health care system were disclosed.

**Key words:** health protection, medical reform, health care reform, health system reform.



*Покатаєва О. В.,**доктор юридичних наук, професор, перший проректор  
Класичного приватного університету*

## СПІРНІ ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ЗІ СПЛАТИ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ В РАЗІ ВІДСУТНОСТІ ДОКУМЕНТІВ НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ АБО ПРАВО КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ

**Анотація.** У статті досліджено підстави для набуття права власності та користування земельною ділянкою фізичною особою – платником податків. Вказано перелік документів, які особа повинна надати державному реєстратору для засвідчення право власності на земельну ділянку, зокрема за умов внесення змін до порядку проведення державної реєстрації. Узагальнено судову практику щодо набуття статусу платника плати за землю за відсутності державного акта, який засвідчує право власності на землю або на користування нею. Встановлено, що відсутність вищенаведених документів не є підставою для звільнення від виконання податкового обов'язку зі сплати плати за землю.

**Ключові слова:** право власності, земельна ділянка, плата за землю, податковий обов'язок, платник податків.

**Актуальність теми** дослідження. Постійне зростання активної діяльності людини щодо пристосовування навколишнього середовища для себе і власних потреб зумовлює необхідність вжиття заходів для збереження як земель, так і їхніх цінних якостей. Саме із цією метою за вітчизняним законодавством передбачено справляння плати за землю, що передбачає стимулювання раціонального використання, охорони й освоєння земель, підвищення родючості ґрунтів, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на землях різної якості, забезпечення розвитку інфраструктури в населених пунктах, формування спеціальних фондів фінансування цих заходів.

Але порядок справляння плати за землю, що діє сьогодні, потребує вдосконалення, особливо враховуючи факт віднесення його до місцевих податків, та відкриття можливостей органам місцевого самоврядування за умов раціонального землекористування та виважених підходів у визначенні умов оподаткування землі на належній ним території – суттєво зміцнити фінансову основу місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові пошуки в напрямі вдосконалення системи оподаткування землі були сферою інтересів досить обмеженого кола науковців. Так, Т.М. Шульгою досліджувалося питання правового регулювання бюджетних доходів, пов'язаних із системою природокористуванням. У цьому контексті нею виокремлювалося місце збору за спеціальне використання природних ресурсів як основного джерела доходів у зазначеній сфері [1] та плати за землю як природного ресурсу, за умов раціонального використання якого можна суттєво збільшити надходження місцевих бюджетів за рахунок зростання земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

Комплексне дослідження правового регулювання земельного податку представлено В.В. Хохлаком, який у своїх роботах

детально дослідив становлення та розвиток нормативно-правового регулювання земельного податку, охарактеризував основні та додаткові елементи його податково-правового механізму; умови та підстави виникнення, зміни та припинення земельних податкових правовідносин. Провів комплексний аналіз норм податкового законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, узагальнив матеріали судової практики [2].

Р.А. Джабраїловим у процесі здійснення наукових пошуків вдалося дійти висновків щодо доцільності зарахування плати за землю до місцевих бюджетів, що створило б передумови для збільшення доходів територіальних громад. Водночас ним розвинуто положення щодо розмежування земель, що сприяло б, на його думку, збільшенню податкових надходжень [3]. Проводячи паралель із сьогоденням, можна впевнено визнати доцільність його пропозицій, адже сьогодні визначено напрям на децентралізацію управління, поштовхом до чого стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на виконання якої внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України в частині віднесення плати за землю до місцевих податків, що одразу відобразилося на фінансовій спроможності місцевих бюджетів.

Але для вдосконалення системи справляння плати за землю актуальним залишається питання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та тих, що розташовані в межах населених пунктів. Адже зміна підходів у землекористуванні також сприятиме збільшенню надходжень від плати за землю завдяки перерозподіленню земель на користь більш ефективних власників та землекористувачів.

Цьому питанню присвячені роботи О.П. Охрій, яким обґрунтовано доцільність залучення органів державної влади або місцевого самоврядування до ухвалення рішень щодо відчуження, передачі у власність, в оренду, встановлення та зміни меж між ділянками для примноження економічної активності землі та забезпечення раціонального землекористування [4]; та О.С. Петраковської, якою запропоновано принципово новий підхід щодо оцінки ефективності керування землекористуванням на базі співвідношення доходів і витрат, побудований на принципі збалансованості громадських і приватних інтересів [5].

Але, незважаючи на наукові публікації з досліджуваного нами питання, все ж залишається низка нерегульованих аспектів, зокрема щодо виникнення податкового обов'язку за певних обставин. У нашому випадку – це за відсутності документів у фізичній особи на право власності або право користування земельною ділянкою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спершу необхідно провести дослідження щодо визначення поняття по-

даткового обов'язку, під яким законодавець пропонує розуміти обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені податковим законодавством (п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу (далі – ПК) України [6]). Виконання податкового обов'язку може здійснюватися платником податків як самостійно, так і за допомогою свого представника чи податкового агента (п. 36.4 ст. 36 ПК України [6]). Що стосується фізичних осіб-платників податків, то законодавством передбачено, що нарахування сум податку здійснюється контролюючими органами за місцезнаходження земельної ділянки до 1 липня поточного року на підставі надісланого повідомлення-рішення, сплатити який вони повинні самостійно протягом 60 днів із дня вручення такого податкового повідомлення.

Проте, досліджуючи зміст поняття платника податку, можна дійти висновків, що головною умовою для отримання ними статусу платника та виникнення податкового обов'язку є наявність у них об'єкта оподаткування (тобто земельної ділянки).

Відповідно до п. 269.1 ст. 269 ПК України, платниками земельного податку є: власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі. Об'єктом оподаткування є земельні ділянки, які перебувають у власності або в користуванні фізичної особи.

Відповідно до п. 1 ст. 81 Земельного кодексу (далі – ЗК) України, права власності на земельні ділянки громадяни набувають у разі [7]: придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; прийняття спадщини; виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки.

Але існує спеціальна норма набуття права власності або права користування на земельну ділянку у разі набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду на якій вони розміщені (п. 1 ст. 377 ЦК України) [8]. Свідцтво про право власності на нерухоме майно (у даному випадку житловий будинок, будівлю або споруду) є підставою для державної реєстрації права власності або користування на земельну ділянку.

Отже, можна зробити висновок, якщо особа отримала право власності на об'єкт нерухомого майна, зокрема житловий будинок, будівлю, споруду, то вона автоматично набуває статусу платника земельного податку. Проте норма п. 287.6 ст. 287 ПК України свідчить про виникнення податкового обов'язку зі сплати земельного податку в разі переходу права власності на будівлю, споруду, на якій вони розташовані, лише з дати державної реєстрації права власності на таку земельну ділянку [6], про що свідчить і норма ст. 125 ЗК України. Але що стосується процесу державної реєстрації, то варто звернути увагу на суттєві зміни, що сьогодні мають місце.

Умовно документи, які засвідчують право власності на земельну ділянку, можна розділити на дві групи: до першої групи належать ті, що видані до 1 січня 2013 р.: державний акт на право приватної власності на землю; державний акт на право власності на землю чи державний акт на право власності на земельну ділянку; до другої – документи, які надавалися особі після зазначеної дати: свідцтво про право власності на нерухоме майно чи витяг із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про реєстрацію права власності. Це пов'язано з ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» [9], яким суттєво змінено сам порядок державної реєстрації та вимоги до документів, що подаються для проведення цієї процедури, зокрема визначено можливість одержання за бажанням заявника витягу або виписки про державну реєстрацію в паперовій формі.

Крім того, відтепер Державний реєстратор під час проведення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки має безпосередній доступ до Державного земельного кадастру (п. 1 ст. 33 Закону). Державна реєстрація права власності на земельну ділянку проводиться на підставі державного акта на право приватної власності на землю, державного акта на право власності на землю, державного акта на право власності на земельну ділянку або державного акта на право постійного користування землею, виданих до 1 січня 2013 р. (ч. 8 п. 1 ст. 27 Закону [10]). Отже, для реєстрації права власності на земельну ділянку особа повинна надати Державному реєстратору саме ці документи.

Але, враховуючи те, що використання землі в Україні є платним, про що свідчить норма ст. 206 Земельного кодексу України, можна сказати, що відсутність державного акта, який засвідчує право власності на землю або право на користування нею, не може бути підставою для несплати земельного податку. У разі відсутності такого акта площа земельної ділянки, що підлягає оподаткуванню, може бути підтверджена витягом із Державного земельного кадастру про об'єкт земельного кадастру, який містить усі відомості про земельну ділянку, внесені до Поземельної книги. Крім того, складовою частиною витягу є кадастровий план земельної ділянки, сформований як вкопювання з кадастрової карти (плану) території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

До того ж можна припустити, що за відсутності в особи державного акта, який засвідчує право власності на землю або право на користування нею, особа все ж таки є землекористувачем. Пп. 14.1.73 п. 14.1 ст. 14 ПК України містить визначення землекористувача як юридичної та фізичної особи, яким відповідно до закону надані в користування земельні ділянки державної та комунальної власності, зокрема на умовах оренди [6].

П. 1 ст. 116 ЗК України конкретизує, що громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. До того ж п. 1 ст. 122 ЗК України відносить до повноважень органів місцевого самоврядування право передачі земельної ділянки у власність або в користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб [7]. А п. 1 ст. 28 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» конкретизує, що рішення органів державної влади або органів місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність або користування можуть ухвалюватися й за відсутності державної реєстрації права власності держави чи територіальної громади на таку земельну ділянку в Державному реєстрі прав [10].

Дослідивши поняття землекористувача та порядок набуття такого статусу, можна сказати, що навіть за відсутності державного акта, який засвідчує право власності на землю або право на користування нею, особа повинна сплачувати плату за землю як землекористувач.

Але свого часу існувала норма, яка зобов'язувала органи місцевого самоврядування забезпечити передачу громадянам України в приватну власність земельних ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва й обслуговування жилого будинку та господарських будівель, у межах норм, визначених п. 3 ст. 116 ЗК України. Підтвердженням чого був запис у земельно-кадастрових документах, з наступною видачею державного акта на право приватної власності на землю, тобто в будь-якому разі, навіть з урахуванням чинних положень Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та відсутності належним чином оформлених документів на право власності чи користування особа має в наявності документи, що вона отримала відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» [11].

Аналіз судової практики свідчить про неоднозначність позиції суддів щодо цього. Так, Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у своїй ухвалі від 26 лютого 2014 р. К/800/63541/13 погоджується з рішеннями судів попередніх інстанцій щодо відсутності доказів у матеріалах справи стосовно наявності в позивача права власності на землю чи права на користування земельною ділянкою, а також доказів щодо державної реєстрації цих прав і вважає, що така земельна ділянка не може бути об'єктом оподаткування земельного податку [12].

Проте ВАСУ в іншій своїй ухвалі від 10 червня 2013 р. № К-23550/10 змінює власну позицію та, посилаючись на положення ст. 125 ЗК України, наголошує на правильності попередніх рішень судів першої інстанції щодо виникнення права власності на землю та права постійного користування земельною ділянкою лише після державної реєстрації [13]. Але водночас акцентує увагу на неврахуванні факту фактичного використання земельної ділянки платником податку в господарській діяльності, тоді як ПК України не містить норми щодо звільнення від сплати земельного податку землекористувачів у разі неоформлення документів. ВАСУ наполягає на тому, що податковий обов'язок зі сплати земельного податку виникає з моменту фактичного користування земельною ділянкою, а відсутність правостановлюючих документів із певних причин не позбавляє його такого обов'язку, посилаючись на ст. 206 ЗК України, яка закріплює лише платне використання землі в Україні. Із чим ми цілком погоджуємося.

**Висновки.** У статті досліджено підстави для набуття права власності на землю та права на користування земельною ділянкою фізичною особою-платником податків. Вказано перелік документів, які особа повинна надати державному реєстратору для засвідчення права власності на земельну ділянку, зокрема за умов внесення змін до порядку проведення державної реєстрації. Узагальнено судову практику щодо набуття статусу платника плати за землю за відсутності державного акта, який засвідчує право власності на землю або право на користування нею, виявлено відповідні розбіжності щодо винесення судових рішень.

Проте представники Феміди більш схильються до наявності факту фактичного використання земельної ділянки платником податку в господарській діяльності та відсутності в Податковому кодексі України норми щодо звільнення від сплати земельного податку землекористувачів у разі неоформлення ними документів. Тому, з урахуванням положень Земельного кодексу України щодо платного використання землі, вважають, що податковий обов'язок зі сплати земельного податку виникає

з моменту фактичного користування земельною ділянкою, із чим можна цілком погодитися.

#### *Література:*

1. Шульга Т.М. Правове регулювання бюджетних доходів, пов'язаних з природокористуванням : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 20 с.
2. Хошуляк В.В. Правове регулювання земельного податку в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2003. 20 с.
3. Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2005. 18 с.
4. Охрій О.П. Комплексна стратегія управління землекористування адміністративно-територіального утворення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 Харків, 2006. 21 с.
5. Петраковська О.С. Методологія управління системою землекористування великих міст : автореф. дис. ... докт. техн. наук: 05.24.04. Київ, 2007. 27 с.
6. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями): Закон від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
8. Цивільний кодекс України: Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності: Закон від 6 жовтня 2016 р. № 1666-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1666-19>.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон від 1 липня 2004 р. № 1952-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
11. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет від 26 грудня 1992 р. № 15-92 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15-92>.
12. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 10 червня 2013 р. № К-23550/10. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32145312>.
13. Вищий адміністративний суд України: ухвала від 26 лютого 2014 р. К/800/63541/13. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37427862>.

#### **Покатаєва О. В. Спорные вопросы возникновения налогового обязательства по уплате платы за землю в случае отсутствия документов на право собственности или право пользования земельным участком**

**Аннотация.** В статье исследованы основания получения права собственности на землю и права на пользование земельным участком физическим лицом-налогоплательщиком. Указан перечень документов, которые лицо должно предоставить государственному регистратору для подтверждения права собственности на земельный участок, в том числе при условии внесения изменений в порядок проведения государственной регистрации. Сделан обзор судебной практики относительно получения статуса плательщика платы за землю при отсутствии государственного акта, удостоверяющего право собственности или пользования на землю. Установлено, что отсутствие вышеперечисленных документов не является основанием для освобождения от исполнения обязанностей по уплате платы за землю.

**Ключевые слова:** право собственности, земельный участок, плата за землю, налоговый долг, налогоплательщик.

**Pokataieva O. Special issues are due to the tax liability for the payment of lands under the absence of documents to the property rights or the rights of use of land money**

**Summary.** In the article the bases of acquisition of the right of ownership and use of the land plot by the natural person – the taxpayer are investigated. The list of documents, which the person must provide to the state registrar for certification of the right of ownership to the land plot, is specified, in par-

ticular, in the event of amendments to the procedure for state registration. General jurisprudence concerning the acquisition of the status of a payer for land in the absence of a state act certifying the ownership or use of land. It has been established that the absence of the above-mentioned documents is not a ground for exemption from fulfillment of the tax obligation for payment of land payment.

**Key words:** ownership, land, land payment, tax liability, tax payer.



Сарибаєва Г. М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** Проблематика систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я не привертала увагу вчених-юристів в аспекті системного аналізу, однак її специфіка, розмаїття видового багатоманіття зумовлює потребу розгляду її саме в аспекті системного аналізу. Автором пропонується розгляд відповідної систематизації в аспекті системного аналізу (широкого розуміння системи) з виокремленням її елементів, якими пропонується вважати всі наявні види систематизації (облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація, офіційна та неофіційна, загальнодержавна, регіональна та локальна тощо), зв'язків між ними (зв'язки пропонується розподіляти на горизонтальні та вертикальні, внутрішні та зовнішні, постійні та тимчасові тощо), а також мети, для досягнення якої й здійснюється систематизація законодавства, покликаною врегулювати відносини у зазначеній сфері суспільних відносин. Автором у статті пропонується аналіз елементів, зв'язків та мети систематизації відповідного законодавства як системи, обґрунтовується їх нерозривний зв'язок, взаємообумовленість, взаємний вплив, а також на підставі аналізу наявних у вітчизняній правовій, зокрема в адміністративно-правовій, науці положень із проблематики системного аналізу правових явищ, пропонується авторський перелік обов'язкових унікальних ознак систематизації адміністративного законодавства в зазначеній сфері відносин як системи, серед яких: відкритість, динамічність, цілісність, історична зумовленість, мобільність, антропологічність, структурованість. Автором аналізуються відповідні ознаки, які в сукупності й формують унікальний ресурс систематизації адміністративного законодавства у відповідній сфері відносин.

**Ключові слова:** систематизація, адміністративне законодавство, охорона здоров'я, системи, елемент, зв'язок, мета, ознаки, ресурс.

**Вступ.** Проблематика систематизації законодавства загалом та галузевого законодавства зокрема потребує поглибленого аналізу для з'ясування її ресурсу, в аспекті її системного аналізу також. Важливим є з'ясування реального її ресурсу за допомогою виокремлення не тільки її елементів, а й зв'язків між ними, а також тієї мети, для досягнення якої здійснюється систематизація. Реальний ресурс систематизації відповідного адміністративного законодавства можна з'ясувати не тільки на підставі виокремлення її елементів, якими фактично є її види, а й тих обов'язкових параметрів системи, які формують її реальний ресурс. На жаль, у вітчизняній правовій, зокрема в адміністративно-правовій, науці, проблематика системного аналізу висвітлюється здебільшого крізь призму виокремлення лише елементів системи, решта ж ресурсу залишається поза увагою, що істотно знижує реальний аналіз систематизації. Навіть більше, є кілька базових напрямів щодо розуміння системи загалом і систематизації як системи

зокрема, що також не дозволяє сформувати єдиного розуміння системного погляду на відповідне унікальне правове явище. За таких умов важливості набуває не тільки з'ясування реального ресурсу системного аналізу систематизації відповідного законодавства, виділення всіх необхідних параметрів для того, щоб у сучасних умовах вітчизняних державотворчих та правотворчих процесів забезпечити реальне використання унікального ресурсу систематизації, що фактично і є метою цієї статті.

**Основний зміст.** З'ясування реального ресурсу систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я не буде повним без її системного аналізу. Почати варто зі з'ясування того, що взагалі є «системою». Аналіз сучасних вітчизняних галузевих правових наукових досліджень свідчить про те, що все частіше вчені-адміністративисти зосереджують увагу на системному аналізі галузевих правових явищ. Так, наприклад, І.В. Болочан, аналізуючи реалізацію адміністративно-правових норм, зосереджує увагу і на її системному аспекті [1, с. 14]. Зокрема, пропонується розглядати її як «опосередковану сукупність взаємозв'язків та взаємодії структурних елементів сукупності (форм реалізації норм адміністративного права) та зовнішніх і внутрішніх зв'язків між ними, які забезпечують їхню цілісність та її зв'язок із реалізацією норм права загалом [1, с. 14]. Водночас систему пропонується розглядати як «упорядковану сукупність взаємозв'язків та взаємодії структурних інтеграційних елементів» [1, с. 22].

Системному аналізу приділяє увагу і Ю.В. Пирожкова, досліджуючи функції адміністративного права [2, с. 13]. Зокрема, пропонується виокремлення інтеграційних елементів, які взаємопов'язані між собою (горизонтальні, вертикальні, внутрішні, зовнішні) й завдяки цьому зумовлюють існування системи, а саме: функцій адміністративного права [2, с. 22]. Як бачимо, головна увага приділяється виокремленню елементів, які перебувають у зв'язках. Однак постає питання, чи дійсно система – це сукупність елементів та їх зв'язків. Для з'ясування цього питання варто проаналізувати загальнотеоретичні правові положення проблеми. У нагоді стануть сучасні роботи В.Ф. Оболенцева, які, хоча і присвячені базовим засадам системного аналізу системи держави України [3], однак містять і результати глибокого дослідження феномена «системи» загалом, пріоритетних напрямів її дослідження в науці взагалі та в правовій науці зокрема.

Насамперед варто зазначити, що загально визнаного єдиного підходу до розуміння «системи» немає як серед учених-юристів, так і серед представників галузевих правових наук, представників інших наук, як наслідок, наявне розмаїття визначень. В.Ф. Оболенцев, із посиланням на роботу В.Н. Садовського зазначає «можливість використання сорока найбільш поширених визначень «системи»» [3, с. 9; 4, с. 93–99]. Окрім того, серед усього розмаїття підходів до розуміння «системи» умовно

можна виокремити три «базових» («основних»), які дозволяють поглибити дослідження ресурсу системи. Серед них: а) «звужений» («неповний») підхід до розуміння системи як «<...> певної цілісної сукупності елементів, у якій всі елементи настільки тісно пов'язані один з одним, що виступають стосовно навколишніх умов і інших систем як єдине ціле» [5, с. 297; 3, с. 9]. Тобто цей підхід передбачає розгляд системи через сукупність її елементів, завдяки чому такий підхід навіть умовно називають «елементним»; б) т. з. «розширений» підхід до розуміння системи, за яким це «сукупність функціонально об'єднаних елементів, яка характеризується внутрішньою єдністю, цілісністю, відносною самостійністю (через специфічність внутрішніх суперечностей та законів побудови, функціонування та генезису), динамізмом та внутрішньою структурною складністю» [6, с. 16; 3, с. 10], «<...> це сукупність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках один з одним, яка утворює повну цілісність та єдність» [7; 3, с. 10], «це певна множинність елементів, які перебувають у стійких взаємозв'язках» [8, с. 40]. У такому разі акцент переміщується зі специфіки елементів на структурні зв'язки. Отже, «у центрі уваги опиняється структура, яка визначає якісні характеристики системи» [8, с. 110]. Саме цим і відрізняється цей підхід від першого, бо в першому фактично має місце аналітичний метод пізнання й розкривається «склад об'єкта», а в іншому – системний метод пізнання і вивчається «структура, яка дозволяє виявити закономірності виникнення, функціонування та розвитку системи» [8, с. 110]. Тобто, окрім виокремлення елементів, для цього підходу характерне додаткове виділення зв'язків між ними; в) «складний» підхід, згідно з яким, окрім сукупності елементів та зв'язків між ними, додатково виокремлюють і мету існування (цільовий компонент»). За таких умов система – це «сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють єдине ціле і мають єдине призначення або мету» [9, с. 84; 3, с. 12]. Запропоновані умовні підходи до визначення системи свідчать про поглиблення ступеня дослідження її феномена. Якщо для першого важливим є визначення елементів, які формують систему, для другого – концентрація уваги на її внутрішньому функціонуванні («якщо існує взаємодія, отже, існує і система» [10, с. 201; 3, с. 11–12]), для третього – дослідження проблематики її цільового існування.

Для дослідження систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я доцільним вбачається обрання третього (т. з. «складного») підходу, згідно з яким обов'язковим є виділення сукупності елементів, зв'язків між ними й єдиної мети. Отже, система адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні – це сукупність взаємозалежних її видів (інкорпорація, кодифікація, консолідація, облік, а також офіційна, неофіційна, загальнодержавна, регіональна, локальна тощо), що утворюють єдине ціле й зорієнтовані на приведення в певну єдність адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері охорони здоров'я в Україні, для спрощення доступу до нього та його реалізації й застосування.

Варто простежити особливості системного підходу на прикладі офіційної та неофіційної систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я, які перебувають між собою у безпосередніх зв'язках і лише в цьому аспекті здатні досягти мети відповідної систематизації. Зокрема, збірок нормативно-правових актів, які, зокрема, містять і адміністративно-правові норми, зорієнтовані на врегулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, підготовлених Міністерством

охорони здоров'я України, його територіальними органами, Державного реєстру відповідних актів, комп'ютерних баз даних «Законодавство України» тощо, у наявності значна кількість збірок, підготовлених Національною академією медичних наук України, професійними громадськими організаціями, зокрема ВГО «Фундація фахівців медичного права», а також видавництвами, наприклад, Збірник нормативно-директивних документів з охорони здоров'я, зокрема з питань надання психіатричної допомоги [11], збірники нормативно-правових актів із різних питань охорони здоров'я.

Лише доповнюючи одна одну, вони забезпечують упорядкування законодавства у сфері охорони здоров'я, зокрема адміністративного, і доступ до нього найбільших верств осіб, пересічних осіб також. Аналогічно є ситуація й на рівні окремих видів систематизації законодавства, зокрема адміністративного, у сфері охорони здоров'я в Україні. Кодифікація адміністративно-деліктних норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я в Україні, має своїм результатом Кодекс України про адміністративні правопорушення. Цей результат варто вважати результатом офіційної кодифікації, також наявна значна кількість науково-практичних коментарів до Кодексу України про адміністративні правопорушення, підготовлених різними авторськими колективами й опублікованих різними видавництвами, які, у свою чергу, є результатами неофіційної кодифікації [12; 13]. Доповнюючи одна одну завдяки зв'язкам, вони формують ресурс кодифікації адміністративно-деліктного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, що упорядковує його та спрощує як доступ до нього (завдяки поширенню різних видань), так і його застосування.

Важливим є зосередження уваги на системному аналізі систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, з виділенням як елементів інкорпорації, обліку, консолідації, кодифікації, зв'язків між ними та їхньої єдиної мети. Можна погодитися з Р.А. Стефанчуком у тому, що «практично в кожному юридичному відділі закладів охорони здоров'я, який відповідає за юридичний супровід, здійснюється облік нормативно-правових актів, які приймаються як на законодавчому рівні, так і на рівні видання підзаконних нормативно-правових актів, переважне місце серед яких відводиться наказам Міністерства охорони здоров'я України» [14, с. 41]. Аналогічні обліки здійснюються у суб'єктів публічного управління різного рівня як щодо їхніх актів, так і стосовно всіх нормативно-правових актів із питань охорони здоров'я, зокрема тих, які містять норми адміністративного права. Аналогічні обліки здійснюються й Навчально-науковим центром медико-правових досліджень Національної академії правових наук України та Національної академії медичних наук України, насамперед для здійснення наукових досліджень. Відомо, що і заклади вищої освіти, які підпорядковуються Міністерству охорони здоров'я України, також здійснюють такий облік для навчальних потреб. Щоправда, із впровадженням у навчальний процес освітніх програм «Медичне право», «Право охорони здоров'я» у закладах вищої освіти, які підпорядковуються Міністерству освіти і науки України, такий облік законодавства у сфері охорони здоров'я загалом і адміністративного законодавства зокрема також здійснюється насамперед із навчальною метою. Отже, як офіційний, так і неофіційний облік, доповнюючи один одного, істотно сприяють спрощенню доступу до відповідного законодавства з метою ознайомлення з ним та застосування його.

Поруч з обліком як елемент системи систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні поширена інкорпорація з підготовкою різного роду збірок нормативно-правових актів, зокрема тих, які містять адміністративно-правові норми, з питань охорони здоров'я в Україні. Можна згадати, наприклад, збірки «Відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні», яка містить і адміністративно-деліктні норми в зазначеній сфері відносин, «Законодавство України про охорону здоров'я» [11], «Медичне право України: збірник нормативно-правових актів» [15], які містять нормативно-правові положення щодо організації охорони здоров'я. Також в наявності збірки нормативно-правових актів із питань реформування у сфері охорони здоров'я, які здебільшого містять саме нормативно-правові акти з нормами адміністративного законодавства. Не варто забувати й про збірники та збірки законодавства, підготовлені різноманітними громадськими організаціями, зокрема завдяки спонсорській допомозі різних фондів, міжнародних організацій. Варто зазначити, що, як і облік, інкорпорація може бути офіційною та неофіційною й охоплювати різні нормативно-правові акти, зокрема ті, що містять норми адміністративного права. Водночас вони можуть взаємодоповнювати одне одного завдяки опрацюванню тих самих нормативно-правових актів або ж різних нормативно-правових актів. Однак у будь-якому разі завдяки їх взаємозв'язку охоплюється значно більше коло нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, які містять адміністративно-правові норми, що забезпечує досягнення мети систематизації відповідного законодавства.

Ще одним елементом є консолідація, яка вважається «перехідним» видом між інкорпорацією та кодифікацією, із посиленням вузькоспеціалізованого регулювання суспільних відносин. Можна погодитися з тим, що ресурс консолідації використовується не в повному обсязі, отже, і щодо регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, і це зрозуміло, бо витрати часу і решти ресурсів є надто великими, а результат – різним за ефективністю регулювання, за часом дії документа тощо. Це можна вважати прийнятним і для сфери охорони здоров'я, щодо адміністративно-правового регулювання також. За умов наявності різних обліків нормативно-правових актів, різноманітних збірок все ж таки концентрація зусиль щодо перероблення змісту нормативних актів стосовно вузькоспеціалізованих питань виглядає дещо витратною для держави порівняно з результатами кодифікації. Наявність самої консолідації є проблематичною в її розриві з інкорпорацією та кодифікацією. Саме її вузькоспеціалізований характер істотно зменшує її практичне використання. Прикладом консолідації законодавства, зокрема адміністративного, у сфері охорони здоров'я можна вважати «вузькоспеціалізований законодавчий акт, який був прийняти на базі попередньо існуючих численних підзаконних нормативно-правових актів, – а саме: Закон України «Про психіатричну допомогу» [14, с. 41]. Ну, і нарешті, останній елемент системи – це кодифікація, тобто діяльність модифікаційного, переробного змісту, пов'язана з усуненням повторів, дублювань, прогалин, колізій, суперечностей, внутрішньої узгодженістю, цілісністю, системністю та повнотою правового регулювання певних суспільних відносин [14, с. 41; 16, с. 275]. Цей елемент у «ланцюзі» елементів є останнім, бо передбачає збір нормативно-правових актів, не просте їх об'єднання, групування, а внутрішнє перероблення, узгодженість у підсумковий єдиний нормативно-правовий акт.

Вести мову про підготовку кодифікованого акта у сфері охорони здоров'я, який би регулював відносини її організаційного забезпечення, без обліку самих цих нормативно-правових актів взагалі не можна. Це свідчить про взаємозв'язок усіх елементів системи, а саме про зв'язок усіх видів систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Саме завдяки їхнім взаємним зв'язкам досягається охоплення всіх нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, зорієнтованих на сферу охорони здоров'я в Україні, й досягнення мети систематизації цих актів.

Аналогічною є ситуація із загальнодержавною, регіональною та локальною систематизацією, з її зовнішнім проявом насамперед в обліку й інкорпорації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Елементи, перебуваючи у внутрішніх (у межах кожного елемента або ж їх угруповань) та зовнішніх зв'язках (з іншими елементами), забезпечують повне охоплення всього адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, можливість його об'єднання, приведення в певну систему для спрощення ознайомлення з ним, а також виявлення прогалин, суперечностей, колізій його застосування.

Варто пам'ятати, що зміна одного з елементів системи впливає і на решту. Це повною мірою стосується і систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Так, ухвалення нових нормативно-правових актів, покликаних регулювати відповідні суспільні відносини, зумовлює потребу їх обліку (включення до реєстрів), збільшення їх кількості, урізноманітнення видового розмаїття – зумовлює потребу їх інкорпорації й підготовки збірок, збірників, а вже надмірне збільшення їх кількості, урізноманітнення змісту, суперечливість змісту, поява значної кількості колізій, прогалин і, як наслідок, ускладнення правозастосування – зумовлює потребу кодифікації. Це повною мірою характерне для адміністративно-процедурного законодавства у сфері охорони здоров'я, а саме засади використання ресурсу всіх без винятку інструментів публічного адміністрування, запозичення нових в умовах реформування у сфері охорони здоров'я, мають бути сконцентровані в єдиному акті уніфікованого змісту й усувати будь-які підстави для довільного використання їх як на загальнодержавному, так і на регіональному, локальному рівнях, як у сфері охорони здоров'я загалом, так і в окремих її складниках зокрема. Це ж притаманне і адміністративно-деліктному законодавству у сфері охорони здоров'я в Україні, коли збільшується кількість нормативно-правових актів, які містять засади адміністративної відповідальності у сфері охорони здоров'я і які не включені до наявного кодифікованого адміністративно-деліктного акта, або ж, навпаки, коли взагалі відсутні деліктні норми щодо суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Варто не забувати і про зміну кількості суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні, появу нових, перерозподіл між ними повноважень публічного адміністрування, що, на жаль, не завжди знаходить своє відтворення (інколи своєчасне, а інколи і взагалі відсутнє) у наявних нормативно-правових актах завдяки внесенню до них змін та доповнень. Безперечно, здійснення кодифікації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, зокрема адміністративно-процедурного, сприятиме зменшенню ролі і значення, обсягів використання ресурсу інкорпорації й обліку через недоцільність, зменшенню кількості окремих актів. І, навпаки, збільшення кількості нормативно-правових актів у сфері охро-



ни здоров'я, зокрема тих, які містять адміністративно-правові приписи, актуалізує потребу їх обліку й інкорпорації через розроблення різноманітних збірок, збірників. Не можна недооцінювати значення зв'язків між елементами відповідної системи. Як вже зазначалося, зв'язки існують між самими елементами (т. з. «горизонтальні внутрішні» зв'язки) та між елементами або ж системою загалом з іншими системами й елементами більших систем (т. з. «зовнішні» зв'язки). На прикладі систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні вже зазначалися «горизонтальні внутрішні» зв'язки, також існують і «зовнішні» зв'язки, які можуть бути як «горизонтальними», тобто на рівні аналогічних видів систематизації законодавства, так і «вертикальними», коли йдеться про зв'язки систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні і систематизації адміністративного законодавства України або ж систематизації законодавства України взагалі, завдяки чому систематизація адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні може розглядатися як елемент систематизації адміністративного законодавства й елемент систематизації законодавства України.

Системний аналіз систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні буде неповним без аналізу системних ознак, серед яких: внутрішня самостійність, внутрішня єдність, відкритість, динамізм, мобільність, цілісність, внутрішня структурна складність. Деякі з них уже висвітлювалися раніше, під час виокремлення елементів і зв'язків між ними, але на деяких із них варто зупинитися. Варто зазначити, що перелік ознак системи пропонується вченими-юристами, зокрема адміністративістами, різних, щоправда, деякі ознаки дублюються, що і свідчить про єдність поглядів щодо них. Так, зокрема, Ю.В. Пирожкова до таких ознак відносить динамічність, відкритість [2, с. 22], І.В. Болокан дещо розширює їх перелік і додає структурованість, відкритість, історичну зумовленість [1, с. 22].

Систематизація адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я цілком є історично зумовленою з огляду на збільшення кількості нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові приписи, зорієнтованих на сферу охорони здоров'я в Україні, в умовах перегляду змісту, призначення охорони здоров'я як сфери об'єктивізації систематизації, обґрунтування нового призначення, змісту, ідеології, системи адміністративного права та зовнішньої форми його існування – адміністративного законодавства, появи нових елементів останнього тощо. За таких умов існування надмірної кількості різних за юридичною силою, суб'єктом ухвалення, часом, територією дії, безпосередньою сферою дії нормативно-правових актів у галузі охорони здоров'я, які містять адміністративно-правові приписи, зумовлює потребу їх об'єднання, приведення в певну систему для спрощення доступу до них та застосування. Окрім того, систематизаційні процеси, безпосередньо пов'язані з адміністративним законодавством загалом, також зумовлюють систематизацію його елементів, покликаного врегулювати відносини у сфері охорони здоров'я в Україні.

Вона також є динамічною, що полягає в тому, що зміна об'єкта впливає і на елементи системи і на систему загалом, зміна елемента, зв'язків впливає і на систему загалом, що свідчить про те, що вона не є «статичною» (розробленою одного разу і незмінною надалі), а є динамічною, тобто такою, що може змінюватися. Кількісні, якісні зміни об'єкта систематизації адміністративного

законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні завдяки, наприклад, розширенню сфери організації охорони здоров'я, зміни засад використання декларування для надання медичних послуг, упровадження нових засад адміністративної відповідальності у сфері охорони здоров'я, впливають і на елементи системи, пердусім обліку й інкорпорації, а надалі і кодифікації, посилення зв'язків між ними для досягнення мети систематизації. Отже, остання перебуває в стані «постійної зміни», «постійного розвитку» під впливом тих процесів, які відбуваються у сфері охорони здоров'я, у нормотворчості тощо. Змінюється об'єкт, змінюється роль і значення елементів (наприклад, з'являються підстави для використання ресурсу консолідації), посилюються «внутрішні» або ж «зовнішні» зв'язки, змінюється й система загалом. Або ж нагальна потреба в проведенні саме кодифікації, коли ресурс усіх інших елементів уже максимально вичерпався і, як наслідок, з'являється чимало пропозицій щодо розроблення кодифікованого акта, який би об'єднав нормативно-правові приписи у сфері охорони здоров'я, зокрема адміністративно-правові, обґрунтування варіантів його назви, структури тощо. Або ж достатніх підстав саме для кодифікації ще немає, а отже, й відповідні дослідження здійснюються лише на рівні окремих елементів та зв'язків між ними для досягнення єдиної мети. Сьогодні є підстави для максимального використання ресурсу кодифікації, отже, чимало досліджень присвячено саме цьому елементу системи в аспекті назви, структури, сфери дії, співвідношення з іншими кодифікованими актами [14, с. 42–43; 15, с. 128–129].

Систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні варто вважати відкритою, тобто такою, що відчуває на собі вплив таких систем, зокрема більш високого рівня. Останніми є систематизація адміністративного законодавства та систематизація законодавства України загалом. Щодо першої варто зазначити, що ідея кодифікації як основного елемента системи систематизації адміністративного законодавства України, безперечно, існує вже протягом тривалого часу, однак її практична, об'єктивна неможливість зумовлює або ж частковий характер ресурсу цього елемента, або ж максимальний ресурс решти елементів цієї ж системи. Т.О. Коломоєць, зокрема, зазначає, що ідея «створення Адміністративного кодексу України як сукупності кількох кодексів, томів, книг, серед яких чимала кількість тих, які концентрують процедурні приписи» [18, с. 22] була запропонована В.Б. Авер'яновим уже давно і є результатом «комплексної кодифікації». Однак вона не буде охоплювати матеріальні адміністративно-правові норми, бо їх об'єднати шляхом кодифікації «об'єктивно неможливо» [18, с. 22], що й актуалізує використання ресурсу решти елементів відповідної системи. Аналогічною є й ситуація із систематизацією законодавства України загалом. Проте систематизація адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні є відкритою системою, такою, яка відчуває на собі всі зміни, які відбуваються в системах більш високого рівня. Якщо змінюються вектори нормотворчості й пріоритетності набувають адаптація національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, то ці ж пріоритети стають характерними і для систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Якщо пріоритетності набуває «людноцентристська» спрямованість адміністративно-правового регулювання відносин загалом, то і сфера охорони здоров'я не може бути винятком із цього, систематизація відповідного законодавства також. Окрім того, що ж ознаку варто розглядати як доступність цієї системи для будь-



яких осіб. Як реєстри, зокрема державні, нормативно-правових актів, які містять відповідні адміністративно-правові приписи, так і різноманітні електронні бази даних, збірники, збірки актів є доступними для будь-яких осіб і для ознайомлення, і для реалізації в будь-яких формах. Безперечно, є певні акти із грифами секретності, що звужує коло осіб, які мають право доступу до них, це об'єктивно зумовлено змістом цих актів та потребами їх ухвалення, це жодним чином не можна вважати обмеженням ознаки відкритості відповідної системи.

Навіть аналіз основної мети систематизації адміністративно-законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні свідчить про те, що вона зорієнтована на «забезпечення спрощення доступу до відповідного законодавства для ознайомлення з ним та застосування його», насамперед із боку осіб. Антропологічність систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні варто розглядати як діяльність, зорієнтовану на людину, на її права, зокрема право на охорону здоров'я як соціального права, закріпленого в ст. 49 Конституції України. Варто одразу ж зазначити, що у фаховій науковій літературі точиться дискусія щодо правильного формулювання назви цього права, а саме – «право на охорону здоров'я». І додатково загострює її позиція держави, яка знаходить прояв у новітніх результатах її роботи. Так, наприклад, Концепція розвитку громадського здоров'я, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р., передбачає, що засадами формування системи громадського здоров'я є: право на здоров'я та охорону здоров'я, хоча й останнє словосполучення у запропонованому реченні вживається в однині як «одне з базових прав людини», а отже, можна також вести мову про комплексний зміст цього права, в якому виокремлюються дві складові частини.

У науці також є прихильники «вузького» (право на здоров'я) та «широкого» (право на охорону здоров'я) підходів. Наприклад, О.В. Шленьова як прихильник першого напрямку зазначає, «що сучасний зміст невід'ємного права кожної людини на здоров'я можна представити у вигляді єдності двох умовно самостійних і тісно взаємопов'язаних можливостей: по-перше, жити в безпечних для здоров'я умовах навколишнього природного і соціального середовища; по-друге, отримувати якісну, кваліфіковану, своєчасну медичну, лікарську, реабілітаційну і деяку іншу допомогу в разі потреби» [20, с. 37–38]. Це, у свою чергу, свідчить про комплексний характер відповідного правового поняття і «його забезпечення полягає у: а) чіткому визначенні в правових нормах суб'єктивних прав у сфері охорони праці і кореспондуючих їм посадових обов'язків суб'єктів правовідносин; б) детальному визначенні в правових нормах механізму реалізації кожного конкретного суб'єктивного права, на яке може бути модифіковане комплексне право громадян на охорону здоров'я; в) установленні в нормах права ефективних засобів відновлення порушеного суб'єктивного права на охорону здоров'я; г) регламентації в правових нормах порядку притягнення винних у такому порушенні до певного виду юридичної відповідальності залежно від характеру і тяжкості вчиненого порушення» [20, с. 78]. Незважаючи на її особисту позицію щодо доцільності впровадження в термінологічний обіг «права на здоров'я», уже навіть у деталізації своєї позиції вона зазначає «охорону здоров'я», «право на охорону здоров'я», що лише підтверджує суперечливість та непослідовність позиції науковця. Представник іншого наукового напрямку Н.В. Коробцова зазначає, що «право на охорону здоров'я – це закріплена в законодавстві і гаранто-

вана державою можливість кожної особи вільно володіти, користуватися та розпоряджатися своїм здоров'ям як особистим благом, використовувати державу (державні та інші засоби) для збереження здоров'я» [20, с. 87]. Заглом погоджуючись із тим, що саме «право на охорону здоров'я» – оптимальна назва для позначення базової категорії, недоречним вважаємо вживання в тексті дієслів, які в цивільному законодавстві вживаються на позначення правомочностей власника. Для формулювання авторського визначення терміна «право на охорону здоров'я» доцільним вважається використання запропонованих у вітчизняній правовій науці визначень «права на охорону здоров'я як суб'єктивного права», «як суб'єктивного права особи». Так, наприклад, І.Я. Сенюта пропонує таке визначення: «право людини на охорону здоров'я як суб'єктивне юридичне право – це закріплена в законодавстві та гарантована державою можливість кожної людини використовувати всі соціальні, передусім державні, засоби, спрямовані на збереження, зміцнення, розвиток та, у випадку порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного і психічного стану її організму» [21, с. 87]. Це визначення варто підтримати в тому, що це дійсно можливість (саме в множині) людини, які закріплені в законодавстві і гарантовані державою, цільового спрямування, а саме використання різноманітних засобів для збереження, зміцнення, розвитку, відновлення стану організму. І в жодному разі не варто зазначити, що ці заходи мають бути пов'язані обов'язково з наданням медичних послуг, оскільки це істотно звужує зміст права на охорону здоров'я. Наприклад, О.О. Прасов зазначає, що «комплекс заходів, спрямованих на оздоровлення та лікування в стані, що на момент їх надання загрожує життю, здоров'ю і працездатності, які здійснюються професійно підготовленими працівниками» [22, с. 78], є «правом людини на медичну допомогу». Такої ж думки дотримується і В.С. Віткова, щоправда, вона дещо розширює комплекс заходів, а саме: «<...> лікувально-профілактичні заходи, які надаються з метою збереження життя та відновлення здоров'я на підставах та в обсягах, гарантованих чинним законодавством, й спрямованих на відновлення працездатності, надаються професійно підготовленими медичними працівниками» [23, с. 178]. Не варто ототожнювати в даному разі право особи на медичну допомогу і право особи на охорону здоров'я за аналогією з медичним правом і правом охорони здоров'я (вузьким і широким розумінням медичного права).

Саме суб'єктивне право особи на охорону здоров'я й зумовлює антропологічну спрямованість систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні, орієнтація на людину, на охорону здоров'я, використання для цього різноманітних гарантованих державних заходів – ось пріоритетні напрями систематизації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні. Новітні нормативно-правові акти у сфері охорони здоров'я, які містять адміністративно-правові приписи, закріплюють численні гарантії надання (використання) засобів для профілактики, лікування, відновлення здоров'я й, на відміну від підходів систематизації, що існували раніше, також передбачають в об'єкті й активізацію особи у використанні цих гарантованих засобів (вибір методів лікування, вибір лікаря та закладу охорони здоров'я тощо).

Відповідну систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні варто розглядати і як певну цілісність, яка існує лише за умови наявності елементів, взаємозв'язків між ними та єдиної мети. Вона також структу-

рована, це не хаотичне зібрання (нагромадження) елементів, зв'язків та мети, водночас послідовність розташування елементів також важлива – від найпростішого (облік) і до найскладнішого (кодифікація в різних проявах: кодифікація-компіляція, кодифікація-революція або реформа), як і зв'язків (внутрішні, зовнішні).

**Висновки.** Отже, систематизацію адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні варто розглядати як певну систему, сукупність взаємозалежних її елементів (облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація, офіційна та неофіційна, загальнодержавна, регіональна, локальна тощо), що перебувають у внутрішніх та зовнішніх зв'язках, утворюють єдине ціле й зорієнтовані на приведення в певну єдність адміністративного законодавства, що регулює відносини у сфері охорони здоров'я, для спрощення доступу до нього для ознайомлення та застосування. Обґрунтовується потреба «складного» підходу до розуміння системи, з виокремленням елементів, взаємозв'язків між ними й орієнтацією на досягнення єдиної мети. Доводиться, що відповідна систематизація, як і будь-яка інша система, характеризується наявністю систематизуючих ознак, серед яких: цілісність, відкритість, історична зумовленість, динамізм, мобільність, людиноцентричність (антропологічність), структурованість, що й зумовлює її специфічний ресурс, зокрема в аспекті розгляду як системного елемента систематизації адміністративного законодавства та систематизації законодавства України.

#### Література:

1. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 32 с.
2. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 33 с.
3. Оболенцев В.Ф. Базові засади системного аналізу системи держави України : монографія. Харків, 2018. 98 с.
4. Садовський В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва, 1974. 280 с.
5. Спиркин А.Г. Философия : учебник. Москва, 1999. 816 с.
6. Лейман И.И. Наука как социальный институт. Ленинград, 1971. 179 с.
7. Сатурин М.А. Преступления как система. *Сибирский юридический вестник*. 2005. № 4. URL: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20054/saturin.html>.
8. Философия. Часть вторая: Основные проблемы философии : учебное пособие / под ред. В.И. Кириллова. Изд. 2, доп., перераб. Москва, 1999. 304 с.
9. Методы исследования и организации экспериментов / под ред. К.П. Власова. Харьков, 2002. 125 с.
10. Рузавин Г.И. Методология научного познания : учебное пособие. Москва, 2009. 287 с.
11. Законодавство України про охорону здоров'я / відп. ред. В.Ф. Москаленко. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2000. № 7. 527 с.
12. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание 6-е, доп., перераб. / А.С. Васильев и др. ; под общ. ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенка. Харьков, 2008. 1024 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / за заг. ред. А.С. Васильева, О.І. Миколенка. Харків, 2010. 1024 с.
14. Стефанчук Р.А. Медичний кодекс України: вимога часу чи данина кодифікаційній моді? *Право України*. 2011. № № 11–12. С. 38–44.
15. Медичне право України: збірник нормативно-правових актів / упорядк. та наук. ред. Н.Б. Болотіна. Київ, 2001. 412 с.
16. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). Москва, 2001. 560 с.
17. Стеценко С.Г. Лекція професора С. Стеценка: Вступ до курсу «Медичне право України». *Право України*. 2011. № № 11–12. С. 120–131.
18. Коломосць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ, 2011. 576 с.
19. Концепція розвитку громадського здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249618799>.
20. Шленева Е.В. Конституционное право на охрану здоровья в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2004. 186 с.
21. Сенюта І.Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2006. 217 с.
22. Прасов О.О. Право на медичну допомогу та його здійснення : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2007. 196 с.
23. Віткова В.С. Конституційне право на медичну допомогу та його юридичне забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 208 с.

#### Сарыбаева А. Н. Систематизация административного законодательства в сфере здравоохранения в Украине: системный анализ

**Аннотація.** Проблематика систематизации административного законодательства в сфере здравоохранения не привлекала внимание ученых-юристов в аспекте системного анализа, однако ее специфика, видовое разнообразие обуславливает необходимость рассмотрения ее именно в аспекте системного анализа. Автором предлагается рассмотрение соответствующей систематизации в аспекте системного анализа (широкого понимания системы) с выделением ее элементов, которыми предлагается считать все имеющиеся виды систематизации (учет, инкорпорация, консолидация, кодификация, официальная и неофициальная, общегосударственная, региональная и локальная), связей между ними (связи предлагается распределять на горизонтальные и вертикальные, внутренние и внешние, постоянные и временные, и т. д.), а также цели, ради которой и осуществляется систематизация законодательства, призванного урегулировать отношения в указанной сфере общественных отношений. Автором предлагается анализ элементов, связей и цели систематизации соответствующего законодательства как системы, обосновывается их неразрывную связь, взаимообусловленность, взаимное влияние, а также на основании анализа имеющихся в отечественной правовой, в т.ч. и административно-правовой, науке положений по проблематике системного анализа правовых явлений предлагается авторский перечень обязательных уникальных признаков систематизации административного законодательства в указанной сфере отношений как системы, среди которых: открытость, динамичность, целостность, историческая обусловленность, мобильность, антропологичность, структурированность. Автором анализируются основные признаки, которые в совокупности и формируют уникальный ресурс систематизации административного законодательства в соответствующей сфере отношений.

**Ключевые слова:** систематизация, административное законодательство, здравоохранение, элемент, связь, цель, признаки, ресурс.

**Sarybaieva H. Systematization of administrative legislation in the field of healthcare in Ukraine: system analysis**

**Summary.** The problems of systematization of administrative legislation in the field of healthcare have not attracted the attention of legal scholars in the aspect of system analysis, however, its specificity and diversity necessitate its consideration in the very aspect of system analysis. The author proposes to consider the appropriate systematization from the viewpoint of system analysis (broad understanding of the system) with the identification of its elements, which are suggested to be all available types of systematization (accounting, incorporation, consolidation, codification, formal and informal, national, regional, and local, etc.), relations between them (they are proposed to be divided into horizontal and vertical, internal and external, permanent and temporary, etc.), as well as the purpose for which, in fact, systematization of legislation designed to regulate

relations in the mentioned area of public relations is carried out. In the article, the author proposes to analyse elements, relations, and the purpose of systematization of the relevant legislation as a system, their inextricable connection, mutual interdependence, and mutual influence are substantiated, and also on the basis of analysing the existing provisions of domestic legal and also administrative-legal science on the problems of system analysis of legal phenomena, the author proposes a list of obligatory unique features of the systematization of administrative legislation in the specified area of relations as a system, among which are: openness, dynamism, integrity, historical precondition, mobility, anthropological nature, structuring. The author analyses the relevant features that together form a unique resource for the systematization of administrative legislation in the relevant area of relations.

**Key words:** systematization, administrative legislation, healthcare, system, element, relation, goal, features, resource.

*Кобко Є. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті акцентовано на тому, що в умовах сьогодення на основі глобалізаційних процесів особливо гостро постає питання національної безпеки України. Зазначено, що в системі взаємодії держави та суспільства важливою ланкою є саме сфера забезпечення національної безпеки. На основі викладених наукових точок зору щодо розуміння визначення поняття «громадський контроль» подано авторську дефініцію як засобу забезпечення національної безпеки. Акцентовано на найсуттєвіших ознаках громадського контролю у сфері національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, публічний контроль, громадський контроль, державний контроль, демократична держава, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації особливо гостро постає питання національної безпеки України. Так, заострення відносин із Російською Федерацією, що проявляється в анексії Кримського півострова та активній підтримці сепаратистських настроїв на сході України, спричиняє негативний вплив на всі сфери національної безпеки. Варто акцентувати на тому, що в системі взаємодії держави та суспільства важливою ланкою є саме сфера забезпечення національної безпеки. В демократичних країнах ключовою складовою частиною державної політики та важливим індикатором їх розвитку є громадський контроль як один із дієвих засобів забезпечення національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У контексті посилення зовнішніх загроз та небезпек питанню національної безпеки присвячені праці таких науковців: В. Горбуліна, А. Качинського, В. Ліпкан, В. Почепцова, А. Падеріна, Г. Перепелиці, Т. Стародуб, Г. Ситника, І. Храбана, Л. Чекаленко та ін. Проблематику визначення поняття громадського контролю досліджували такі науковці: О. Андрійко, В. Беляєв, С. Братель, С. Вітвіцький, В. Гарашук, А. Гончаров, С. Денисюк, С. Кушнір, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Сушинський, С. Шестак та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових доробок, варто зазначити, що у сфері національної безпеки відсутній комплексний аналіз саме громадського контролю як особливого виду публічного контролю та ефективного засобу забезпечення національної безпеки України.

**Метою статті** є аналіз громадського контролю як особливого виду публічного контролю та ефективного засобу забезпечення національної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті організації діяльності держави у сфері забезпечення національної безпеки актуальним є запровадження дієвої системи публічного контролю з боку громадськості. Так, йдеться про управління такими видами безпеки, як економічний, політич-

ний, інформаційний тощо, кожен з яких має свою специфіку та особливості функціонування. Акцентуємо на тому, що взаємозв'язок між національною та міжнародною безпекою посилюється за умов глобалізації суспільних відносин. Так, загалом на стані регіональної безпеки може позначитися будь-яка реальна загроза національній безпеці і навпаки.

Рівень розробки проблемних питань, пов'язаних із громадським контролем за діяльністю органів державної влади у сфері національної безпеки, залишається на досить низькому рівні. Таким чином, виникають негативні тенденції, які проявляються, зокрема, у зниженні авторитету сектору національної безпеки та рівня довіри громадян до нього.

Саме тому громадський контроль як основний вид публічного контролю в контексті національної безпеки за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування має бути одним із першочергових принципів національного законодавства, який поширюватиметься загалом на діяльність органів державного управління.

У науковій літературі досить часто недоцільність публічного контролю пояснюється вченими з точки зору процесуальної економії часу в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Проте такий підхід найбільш прийнятний в авторитарних системах державного управління, де влада завжди є закритою для діалогу з громадянами, але навіть і тоді, коли вона декларує такий діалог, він переважно є штучним, оскільки базується на маніпулятивних технологіях, які закономірно запроваджуються з боку влади [1, с. 39].

Вплив громадських інститутів на державну політику у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державою політики національної безпеки [2, с. 102].

Дослідження громадського контролю як дієвого засобу забезпечення національної безпеки зумовлено введенням в дію Указу Президента України від 06.05.2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України», яка спрямована на реалізацію до 2020 р. визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5. [3].



У демократичній державі управління національною безпекою здійснюється виключно в межах законодавства. Провідне місце серед нормативно-правових актів належить Конституції України, зокрема у ст.ст. 16, 17, 106, 107, 116 закріплені основи національної безпеки.

Досліджуючи громадський контроль, першочерговим є звернення уваги на сучасні наукові підходи щодо визначення поняття «публічний контроль», для яких не є характерним теоретичний та практичний максималізм. Зокрема, це стосується того, що діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування може бути позбавлена публічності за наявності певних обставин, наприклад, якщо остання перешкоджає національним інтересам держави. Це переважно може стосуватися міждержавної взаємодії, де високий рівень відкритості може обмежити налагодження ефективних міжнародних зв'язків, у тому числі у сфері національної безпеки.

Можна зазначити, що публічний контроль громадськості за діяльністю держави і, навпаки, контроль держави за діями громадськості сприяє ефективному забезпеченню національної безпеки. Адже шляхом запровадження процедур гарантування відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування саме публічний контроль забезпечує збереження довіри суспільства. Так, вищезазначене зумовлює необхідність приділити особливу увагу з'ясуванню визначення поняття публічного контролю як ефективного засобу забезпечення національної безпеки в контексті сучасних дослідницьких підходів. Першочерговим є визначення етимологічного значення поняття «контроль». В. Двуреченських зазначає, що слово «контроль» відсутнє у латині, походить від однокорінного французького слова *contrerole*, що означає «проти свиток», оскільки в раннє середньовіччя існувала практика поділу двосторонніх документів (свитків) навпіл між зацікавленими особами. Задля встановлення достовірності записів обидві частини документу поєднували. Тому первісне значення слова «контроль» – встановлення достовірності обставин справи [4, с. 8]. Деякі автори вбачають походження терміна «контроль» від франц. *controle*, що утворилося від латинського *contra* і слова «роль», яке означає «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». Цим пояснюється висновок, що правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному [5, с. 8–9]. Наведені приклади дають змогу розглядати досліджуване поняття як встановлення достовірності обставин справи через процедуру перевірки вірності записів.

Варто акцентувати, що, як вже зазначалось, у науковій літературі немає єдиного підходу щодо визначення поняття публічного контролю як ефективного засобу забезпечення національної безпеки; актуальними є різні наукові підходи, що зумовлено як обсягом, так і складністю досліджуваного поняття.

У вітчизняній та зарубіжній літературі визначення поняття «публічний контроль» має епізодичний характер та надається у поодиноких наукових публікаціях. Підходи, які є в науковій літературі щодо визначення поняття «публічний контроль», зокрема у сфері забезпечення національної безпеки умовно можна поділити на такі групи, а саме в контексті впливу на органи державної влади та розвитку правової держави, що зумовлює вплив на інститути громадянського суспільства.

Перший підхід у контексті впливу на органи державної влади представлений у галузі державного управління. Так,

важливе значення для вивчення проблематики публічного контролю мають наукові розвідки як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. О. Енкарнасон наголошує, що публічний контроль є можливістю громадян регулювати свободу дій органів державної влади, а через це створювати необхідну систему правового становища у державі, яка б регламентувала вседозволеність дій влади [6]. Реальну можливість для громадян здійснювати публічний контроль за діяльністю влади створює саме її публічність.

На думку В. Рахуа, публічний контроль є важливим критерієм безпосередньої реалізації принципу публічності, відповідно до якого запроваджуються регламентаційні механізми, які стимулюють громадян до участі у здійсненні контролю за діяльністю державної влади [7, с. 187]. Якщо цей принцип чітко прописаний у нормативно-правових актах, то у контролі громадян за діями влади формується рівень правової зацікавленості.

А. Буханевич під публічним контролем розуміє довольну форму громадської участі щодо нагляду за діями інститутів управління, що регламентується правовими нормами, санкціонованими з боку держави, і виступає важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, покликаною оптимізувати систему діяльності органів державної влади у сучасних умовах [8, с. 7–8]. У контексті публічного контролю за діяльністю органів державної влади автором конкретизовано основні його види.

Під публічним контролем Ф. Шміттер розуміє одну із форм санкціонованого впливу громадянина на діяльність інститутів державного управління, які розвиваються та функціонують виключно в межах громадянського суспільства [9, с. 53]. На думку Д. Ллойда та М. Прело, публічний контроль – це метод публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, що лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [10, с. 69–70]. Вчені акцентували на необхідності створення організаційних структур, які б, по-перше, забезпечували публічність влади, по-друге, здійснювали контроль за нею.

З методологічної точки зору становить інтерес підхід до розуміння сутності публічного контролю, вироблений італійською адміністративною школою. У вченні Р. Претто публічний контроль розглядається у співвідношенні з проблемою громадянського обов'язку, який має зводитись до забезпечення публічності діяльності відповідних гілок державної влади [11, с. 124]. Таким чином, публічний контроль обов'язково має зводитись, на думку Р. Претто, до здатності влади бути постійно підзвітною перед своїми громадянами.

Щодо визначення змісту публічного контролю в контексті розвитку правової держави варто навести позицію Д. Ллойда та М. Прело, які вважають, що публічний контроль є одним із методів публічного регулювання основних сфер державно-управлінської життєдіяльності, який лежить в основі реалізації ідеї суспільного договору [10, с. 70]. Публічний контроль у сфері національної безпеки є умовою утвердження принципів функціонування правової держави та потенціалу її розвитку. На думку М. Фулі та Б. Едвардса, сутність публічного контролю доцільно розкривати через поняття приватних та публічних відносин, оскільки саме через них відбувається реалізація індивідуальних інтересів громадян та здійснюється їх вплив на владу. До таких інтересів, які визначають зміст публічного контролю, вони зараховують взаємозв'язки у сфері державно-

го управління, охорони громадського порядку, владного вирішення суперечок, оборони та забезпечення суспільної безпеки [12]. Публічний контроль між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади у сфері забезпечення національної безпеки можна розглядати лише як добровільні взаємовідносини.

Варто звернути увагу, що у науковій літературі до структури публічного контролю включено такі його види, як державний та громадський. Наступною за логікою наукового пошуку є проблема визначення сутності і змісту понять «державний контроль» та «громадський контроль», що дасть змогу встановити їх роль і місце у системі публічного контролю. Державний та громадський контроль є незмінними ознаками держави на будь-якому етапі її історичного розвитку. Так, Т. Наливайко зазначає, що з огляду на співвідношення державного та громадського контролю, їх взаємозв'язки можна безпосередньо визначити, який режим панує у державі – авторитарний чи демократичний [13, с. 10]. Проте в нашому дослідженні ми зупинимось на розгляді громадського контролю в контексті забезпечення національної безпеки.

Громадський контроль із точки зору його характеристики можна розглядати як особливий вид публічного контролю, що істотно відрізняється від державного контролю і всіх його підвидів, як наголошує О. Забралова [14, с. 8]. Громадський контроль є ключовим елементом сфери демократичних процесів та дієвим механізмом впливу громадян на політичний інститут держави, який чітко регламентується базовими принципами правового регулювання.

Нині в юридичній науці вчені та політичні діячі пропонують чимало трактувань поняття «громадський контроль», що доводить актуальність, перспективність та необхідність подальшого його розвитку. Науковці пропонують визначення поняття, зосереджуючи увагу на особливостях громадського контролю, зокрема великою мірою зводячи до вказівки на суб'єктів, що здійснюють контрольну діяльність. В юридичній енциклопедії надається визначення, сформульоване О. Андрійко: громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, і є важливою формою реалізації демократії, і способом залучення населення до управління суспільством та державою [15]. Приблизниками вищезазначеної точки зору є А. Васіна, Л. Гордієнко, А. Мельник, О. Оболенський [16, с. 149]. А. Крупник зазначає, що громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [17, с. 146–154]. Такий контроль є складовою частиною системи публічного управління та чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [18, с. 18]. Вітчизняний дослідник Л. Рогатіна розглядає громадський контроль у системі органів державної влади та місцевого самоврядування в двох значеннях. У вузькому сенсі громадський контроль означає контроль над діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами та інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення

і припинення різних видів зловживання владою. У широкому сенсі громадський контроль є суспільним явищем, при якому громадянське суспільство бере участь у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес здійснення [19, с. 5–7].

На нашу думку, більш обґрунтованим є підхід учених, які розкривають природу громадського контролю, з огляду на його сутнісні риси, мету, на реалізацію якої він спрямований (І. Дрейслер [20, с. 35], В. Беляєв [21, с. 4]).

Незважаючи на розгалужене нормативно-правове регулювання, на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю. Наприклад, у Законі України «Про національну безпеку України» згадується лише про демократичний цивільний контроль [22]. Необхідно акцентувати на тому, що у Законі всі наявні у державі види контролю об'єднано у межах цього поняття. Так, громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю.

**Висновки.** На основі викладених наукових точок зору щодо розуміння визначення досліджуваного поняття вважаємо, що у сфері забезпечення національної безпеки громадський контроль варто розуміти як діяльність суб'єктів громадянського суспільства у напрямі вирішення суспільно значущих завдань, встановлення відповідності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування нормативно-правовим і організаційно-правовим вимогам у процесі їх взаємодії з громадськістю, спрямованої на забезпечення національної безпеки. Проте природу громадського контролю у сфері забезпечення національної безпеки не можна пізнати без аналізу його ознак. Водночас для того, щоб повно та об'єктивно розкрити основні характеристики та особливості цього складного за своїм змістом і багатоманітного за формами прояву явища, необхідним є акцентування на найсуттєвіших його ознаках, серед яких можемо виокремити такі: як вид публічного контролю є ефективним механізмом участі громадянського суспільства у діяльності, як органів державної влади, так і місцевого самоврядування у сфері національної безпеки; контрольні повноваження суб'єкти громадського контролю не мають юридично-владного змісту; здійснюється у формі публічної перевірки; базується на використанні передбачених нормативно-правовими актами заходах (правових, організаційних, інформаційних); рішення суб'єктів громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер. Загалом прозорість діяльності органів державної влади в контексті забезпечення національної безпеки є дієвим засобом формування як довіри громадян до влади, так і їх бажання співпрацювати із владними структурами. Це значно підвищує згуртованість суспільства, а значить, його стійкість до загроз національній безпеці.

#### *Література:*

1. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век. Москва : Спарк, 2000. 400 с.
2. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 389/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

4. Двуреченских В. А. Основы государственного аудита. Москва : Патриот, 2011. 447 с.
5. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підручник. 3-тє вид., доп. і перероб. Житомир : Рута, 2002. 544 с.
6. Энкарнасьон О. Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии. URL: [http://old.russ.ru/politics/meta/20010220\\_toc.html](http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc.html).
7. Рахуа В. К. Общественно-исторические типы публичной власти. Москва, 2007. 403 с.
8. Буханевич А. І. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : дис. ... канд. наук із держ. упр. Київ, 2011. 206 с.
9. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии. *Полис*. 1996. № 5. С. 45–61.
10. Ллойд Д. Идея права. Репрессивное Зло или социальная Необходимость? 5-е изд. Москва : Книгодел, 2008. 376 с.
11. Претто Р. Публичные синтенции современного парламентаризма. Москва, 2007. 217 с.
12. Фоули М. Парадокс гражданского общества. URL: <http://old.russ.ru/journal/predely/97-11-25/fouli.htm>.
13. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
14. Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 25 с.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.
16. Державне управління : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельника. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
17. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління*. 2007. Вип. 14. С. 146–154.
18. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. № 5. С. 17–24.
19. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2011. 20 с.
20. Дрейслер И. С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий социалистической законности. *Проблемы социалистической законности на современном этапе развития советского государства*. 1968. С. 35–37.
21. Беляев В. П. Общественный контроль в современной России. *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 6. С. 2–6.
22. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

#### **Кобко Е. В. Общественный контроль как средство обеспечения национальной безопасности**

**Аннотация.** В статье акцентировано внимание, что в современных условиях на основе глобализационных процессов особенно остро стоит вопрос национальной безопасности Украины. Отмечено, что в системе взаимодействия государства и общества важным звеном является именно сфера обеспечения национальной безопасности. На основе изложенных научных точек зрения относительно понимания определения понятия «общественный контроль» представлена авторская дефиниция понятия общественного контроля как способа обеспечения национальной безопасности. Акцентировано внимание на основных признаках общественного контроля в сфере национальной безопасности.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, публичный контроль, общественный контроль, государственственный контроль, демократическое государство, гражданское общество.

#### **Kobko Ye. Public control as a means of ensuring national security**

**Summary.** The article emphasises that in today's conditions, on the basis of globalization processes the question of the national security of Ukraine is particularly acute. It is noted that in the system of interaction between the state and society, the sphere of ensuring national security is an important link. It is emphasised that in the scientific literature there is no single approach to the definition of the concept of public control as an effective means of ensuring national security, so different scientific approaches are relevant, which is due both to the volume and complexity of the concept under study. The emphasis is placed on the need to delineate the notion of public and social control. On the basis of the presented scientific points of view concerning the understanding of the definition of the concept of public control, the author defines the notion of public control as an effective means of ensuring national security. The emphasis is placed on the most significant features of public control in the field of national security.

**Key words:** national security, public control, public control, state control, democratic state, civil society.



**Стрельченко О. Г.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ ТА УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ СТВОРЕННЯ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

**Анотація.** У статті здійснена ґрунтовна характеристика стадій, етапів створення лікарських засобів від моменту обґрунтування ідеї щодо його створення до моменту реалізації відповідного лікарського засобу. Разом із тим у статті виокремлено та згруповано суб'єкти створення лікарських засобів, а саме: суб'єкти, які здійснюють розроблення нових лікарських засобів (обґрунтовують наукову ідею створення лікарських засобів та безпосередньо їх виготовляють); суб'єкти, які здійснюють розробку серійної технології та методів контролю, а саме: суб'єкти, які проводять доклінічне вивчення лікарських засобів; суб'єкти, які впроваджують клінічні випробування лікарських засобів; суб'єкти, які здійснюють пробний маркетинг; суб'єкти, які проводять державну реєстрацію лікарських засобів; суб'єкти здійснення промислового виробництва лікарських засобів.

**Ключові слова:** стадія, етап, лікарський засіб, суб'єкт створення, повноваження, функції, реєстрація, створення, стандартизація, сертифікація, контроль, клінічне випробування, доклінічне випробування.

**Постановка проблеми.** Сьогодні створення лікарських засобів є досить важливою сферою публічного адміністрування, завдяки якій забезпечується здоров'я громадян України та всієї нації в цілому. В Україні зареєстровано більше ніж 12 тисяч найменувань лікарських засобів. За статистичними даними, в останні 5 років Державною службою України з лікарських засобів і контролю за наркотиками не допущено до споживача (знищено, утилізовано, повернуто постачальникам) близько 10 млн. упаковок лікарських засобів неналежної якості із 2432 найменування неякісних, фальсифікованих та незареєстрованих лікарських засобів на загальну суму близько 285 млн. грн. Деретуляція і, як наслідок, послаблення державного контролю в галузях, які стосуються безпеки життя та здоров'я громадян, призводять до негативних результатів. Відповідно, держава не в змозі гарантувати споживачеві якість ліків на різних етапах їх створення. Тому питання вдосконалення адміністративно-правової характеристики стадій створення лікарських засобів є актуальним із огляду на нинішню ситуацію на фармацевтичному ринку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В юридичній науці проблематику створення лікарських засобів у сфері обігу лікарських засобів розробляли такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Н.О. Ветютнева, Н.В. Волк, С.Г. Убогов, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Г.Г. Пилипенко, А.П. Радченко, М.В. Римар, О.Г. Стрельченко, Л.О. Федорова та ін. Водночас проблемі створення лікарських засобів приділено недостатньо уваги, що, у свою чергу, свідчить про своєчасність і важливість обраної теми наукової статті.

**Метою статті** є ґрунтовна характеристика стадій створення лікарських засобів та виокремлення суб'єктів створення щодо здійснюваних ними повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Вважаємо за доцільне, здійснюючи ґрунтовну характеристику суб'єктів створення лікарських засобів, коротко розглянути етапи створення лікарських засобів, на яких безпосередньо реалізуються повноваження кожного суб'єкта на окремій його стадії.

Отже, з вищевизначених повноважень суб'єктів створення лікарських засобів вважаємо за доцільне виокремити *стадії створення лікарських засобів*, які проходить засіб від ідеї створення до безпосереднього виготовлення та його реєстрації, що здійснюються послідовно, доповнюючи одна одну, а саме:

1) *стадія розроблення нових лікарських засобів, яка складається з таких етапів, як: етап обґрунтування наукової ідеї щодо створення лікарських засобів; етап безпосереднього виготовлення лікарських засобів;*

2) *стадія розроблення серійної технології та методів контролю, яка включає в себе: етап доклінічного вивчення лікарських засобів; етап впровадження клінічних випробувань лікарських засобів; етапу пробного маркетингу;*

3) *стадія державної реєстрації лікарських засобів;*

4) *стадія промислового виробництва лікарських засобів.*

Так, перша стадія розроблення нових лікарських засобів розпочинається з етапу обґрунтування наукової ідеї щодо створення лікарського засобу, на якому відбувається генерація наукових ідей через вивчення потреб споживачів; мотивування співробітників фармацевтичного виробництва на пошук нових ідей щодо створення нового лікарського засобу; назрілі потреби охорони здоров'я; пропозиції науково-дослідних лабораторій та наукових консультантів; конкурентоздатність нових лікарських засобів тощо. Відповідно, методами генерації наукових ідей є: опитування споживачів, аналіз недоліків існуючих лікарських засобів, обговорення скарг і пропозицій споживачів. Дуже популярним є метод «мозкової атаки», який має на меті швидке генерування великої кількості ідей: збирають групу фахівців у складі 7-12 осіб без будь-яких авторських права на ідеї, де критика заборонена, а кількість пропозицій важливіша за їх якість. Відповідно, метою етапу генерації наукових ідей є те, щоб зібрати якомога більшу кількість пропозицій, із яких необхідно відфільтрувати невдалі ідеї, які не відповідають цілям і ресурсам фірми. Для цього використовують спеціальні фільтрувальні переліки для нових медикаментів. Вони містять конкретні показники, кожен із яких оцінюється за бальною шкалою і має свій ваговий коефіцієнт значущості, оскільки їх вплив на успіх препарату неоднаковий, за якого коло цих показників



може бути доволі широким й містити: загальні характеристики нового лікарського засобу (потенційний прибуток, ступінь ризику, рівень інвестування, інтенсивність конкуренції тощо); маркетингові характеристики препарату (місткість ринку, відповідність маркетинговим можливостям фірми, привабливість для існуючих споживачів тощо); виробничі характеристики лікарського засобу (відповідність виробничим можливостям фірми, термін розроблення, простота виробництва препарату, можливість його випуску за конкурентоспроможними цінами тощо) [1].

Після порівняння оцінок окремих ідей більшість із них вилучають із подальшого розгляду.

На зазначеній стадії здійснюється етап виготовлення нових лікарських засобів, яке передбачає спрямований синтез нових субстанцій, скринінг біологічно активних речовин або модифікацію існуючих молекул і субстанцій тощо. В основі вибору матеріальної основи для створення нового препарату використовують традиційні підходи: штучно синтезована субстанція; нові лікарські субстанції, що отримані з уже відомих шляхом фізико-хімічної диференціації; відомий лікарський препарат, який використовують за новим призначенням; речовина, яка знайдена у природі і має лікувальну дію. На цьому етапі проводяться первинні доклінічні дослідження отриманих сполук і здійснюється відбір найперспективніших із них [1].

Друга стадія – це *стадія розроблення* серійних технологій та методів контролю, яка включає в себе як доклінічні, так і клінічні дослідження лікарських засобів.

*Доклінічне вивчення дослідження лікарських засобів* – це етап створення ліків, який включає комплекс дослідницьких процедур та операцій із визначення нешкідливості та специфічної активності з метою одержання дозволу на їх клінічні випробування з подальшим упровадженням препарату в промислове виробництво та медичну практику [2]. Воно передбачає комплекс хімічних, фізичних, біологічних, мікробіологічних, фармакологічних, токсикологічних та інших наукових досліджень, які проводяться перед початком випробувань для вивчення їх специфічної активності та безпечності [3]. На цьому ж етапі розробляють проект аналітично-нормативної документації, технологічний регламент, а також одержують дозвіл на проведення клінічних досліджень лікарського засобу.

Треба відзначити, що одним із найважливіших завдань на шляху розроблення ефективних, безпечних конкурентоспроможних ліків в Україні є створення ефективної системи доклінічних випробувань, які відповідають міжнародним стандартам. Система правил Належної лабораторної практики (GLP) спрямована на забезпечення якості та достовірності результатів, отриманих під час проведення досліджень. Принципи Належної лабораторної практики (GLP) є адміністративною концепцією, яка охоплює організаційний процес та умови, за яких лабораторні випробування планують, виконують, забезпечують їх моніторинг, здійснюють реєстрацію та зберігання даних, надають звіт про результати випробувань. Із метою уніфікації в різних країнах схем випробувань нових лікарських засобів, що є необхідною умовою міжнародної торгівлі, країни – учасниці Організації з економічного співробітництва та розвитку проголосили необхідність міжнародної уніфікації методів випробувань та введення принципів системи Належної лабораторної практики (GLP). Використання принципів Належної лабораторної практики (GLP) є надзвичайно важливим

для національних органів та відомств, які відповідають за оцінку результатів випробувань та за визначення рівня токсичності хімічних сполук. [4, с. 26, 5, с. 45, 6, с. 35].

Найважливішим етапом розроблення нового лікарського препарату є *клінічне випробування (дослідження) лікарського засобу*, що визнається науково-дослідницькою роботою, метою якої є будь-яке дослідження за участю людини як суб'єкта дослідження, призначене для виявлення або підтвердження клінічних, фармакологічних та/або інших фармакодинамічних ефектів одного або декількох досліджуваних лікарських засобів, та/або виявлення побічних реакцій на один або декілька досліджуваних лікарських засобів, та/або для вивчення усмоктування, розподілу, метаболізму та виведення одного або кількох лікарських засобів із метою підтвердження його (їх) безпечності та/або ефективності [2], а також проводяться з метою встановлення або підтвердження ефективності та нешкідливості лікарського засобу.

Вони можуть проводитись у лікувально-профілактичних закладах, які визначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Для проведення клінічних випробувань лікарських засобів підприємства, установи, організації або громадяни подають відповідну заяву до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. До заяви додаються матеріали, які містять загальну інформацію про лікарський засіб, результати його доклінічного вивчення, зразки лікарського засобу та проект програми клінічних досліджень.

Рішення про клінічні випробування лікарського засобу приймається за наявності: позитивних висновків експертизи матеріалів доклінічного вивчення щодо ефективності лікарського засобу та його безпечності; переконливих даних про те, що ризик побічної дії лікарського засобу буде значно нижчим за очікуваний позитивний ефект [7].

Порядок проведення експертизи матеріалів клінічних випробувань встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Замовник клінічних випробувань має право одержувати інформацію про хід проведення клінічних випробувань лікарського засобу, знайомитися з результатами клінічної експертизи, порушувати клопотання про заміну лікувально-профілактичного закладу, де проводяться клінічні випробування.

Клінічні випробування лікарських засобів проводяться після обов'язкової оцінки етичних та морально-правових аспектів програми клінічних випробувань комісіями з питань етики, які створюються і діють при лікувально-профілактичних закладах, де проводяться клінічні випробування. Типове положення про комісію з питань етики затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [7].

Рішення про затвердження програми клінічних випробувань та їх проведення приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Якщо на попередніх стадіях створення лікарських засобів препарат успішно пройшов перевірку, то фірма переходить до наступної стадії створення лікарського засобу – *етапу пробного маркетингу*. Це випуск невеликої партії препарату для

її ринкового тестування в одному чи декількох регіонах на основі спеціально розробленої маркетингової програми [1].

Водночас необхідно відзначити те, що лікарські засоби допускаються до застосування в Україні після їх державної реєстрації, під час якої перевіряється належність рівня якості, ефективності та безпеки встановленим вимогам.

Державна реєстрація лікарських засобів проводиться на підставі заяви, поданої до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Залежно від типу лікарських засобів (оригінальні, генеричні, біологічні, рослинні тощо) різняться і процедура експертизи документів, що подаються заявниками. Рішення про державну реєстрацію ухвалює Міністерство охорони здоров'я України відповідно до рекомендацій спеціалізованої експертної установи. Загалом процедура державної реєстрації та перереєстрації в Україні є тривалим та складним процесом. Реєстрація застосовується до таких лікарських засобів, як: готові лікарські засоби, імунологічні засоби; продукція у фасуванні «in-bulk»; активні фармацевтичні інгредієнти (АФІ).

Не підлягають державній реєстрації лікарські засоби, виготовлені в аптеках за рецептами лікарів та на замовлення лікувально-профілактичних закладів із використанням дозволених до застосування діючих та допоміжних речовин. Процедура реєстрації лікарських засобів здійснюється на підставі заяви, поданої заявником, – юридичною особою, яка несе відповідальність за виробництво, якість, безпеку та ефективність лікарських засобів. Щороку на державну реєстрацію надходить понад 1500 лікарських засобів. На підставі рішення про державну реєстрацію лікарських засобів вносять до Державного реєстру лікарських засобів, ведення якого входить до компетенції Міністерства охорони здоров'я України чи уповноваженого органу.

*Стадія промислового виробництва лікарських засобів* характеризується серійним масовим випуском готових лікарських препаратів за стандартними прописами, яке включає в себе власне виробництво, маркування та фасування. Промислове виробництво лікарських засобів здійснюється фізичними або юридичними особами на підставі ліцензії, що видається в порядку, встановленому законодавством. У додатку до ліцензії зазначається перелік форм лікарських засобів, дозволених до виробництва ліцензіату, а також особливі умови провадження діяльності.

Підставою для видачі ліцензії на виробництво лікарських засобів є наявність відповідної матеріально-технічної бази, кваліфікованого персоналу (кваліфікації в окремого громадянина в разі індивідуального виробництва), а також умов щодо контролю за якістю лікарських засобів, що вироблятимуться. Відповідність матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу, а також умов щодо контролю за якістю лікарських засобів, що вироблятимуться, встановленим вимогам та заявленим у поданих заявником документах для одержання ліцензії характеристикам підлягає обов'язковій перевірці до видачі ліцензії в межах строків, передбачених для видачі ліцензії, за місцем провадження діяльності органом ліцензування в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [7].

Загальні вимоги до матеріально-технічної бази для виробництва лікарських засобів, проведення виробничого контролю їх якості, а також технологічних регламентів встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує форму-

вання державної політики у сфері охорони здоров'я. Для виробництва лікарських засобів можуть використовуватись діючі, допоміжні речовини і пакувальні матеріали, дозволені до застосування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [7].

Виробництво лікарських засобів здійснюється за технологічним регламентом із додержанням вимог фармакопейних статей та інших державних стандартів, технічних умов з урахуванням міжнародних норм щодо виробництва лікарських засобів. У разі зміни діючої, допоміжної речовини виробник лікарського засобу зобов'язаний здійснити реєстрацію лікарського засобу [7].

Маркування, що наноситься на етикетку, зовнішню та внутрішню упаковку лікарського засобу, повинно містити такі відомості: назву лікарського засобу; назву та адресу його виробника; реєстраційний номер; номер серії; способи застосування; дозу діючої речовини в кожній одиниці та їх кількість в упаковці; термін придатності; умови зберігання; запобіжні заходи. На зовнішній упаковці лікарських засобів також шрифтом Брайля зазначаються назва лікарського засобу, доза діючої речовини та лікарська форма. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, визначає лікарські засоби, упаковка яких не маркується шрифтом Брайля, або шрифтом Брайля зазначається тільки назва лікарського засобу. Під час державної реєстрації (перереєстрації) можуть затверджуватись додаткові вимоги до маркування та упаковки у зв'язку з особливостями застосування лікарського засобу. Лікарські засоби, які призначені для клінічних досліджень, повинні мати позначення «Для клінічних досліджень» [7].

До кожного лікарського засобу, що реалізується, додається інструкція про застосування лікарського засобу, яка повинна містити: назву лікарського засобу; загальну характеристику (хімічну назву, основні фізико-хімічні властивості, склад); відомості про фармакологічні властивості; показання для застосування; протипоказання; взаємодію з іншими лікарськими засобами; способи застосування та дози; побічну дію; запобіжні заходи; форми випуску; умови та строки зберігання; умови відпуску [7].

Виробництво готових лікарських засобів у всьому світі постійно розвивається і щорічно зростає більш як на 10%. Щороку на світовий ринок надходить від 55 до 91 нових препаратів. Це забезпечується великими витратами на науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи – в середньому вони складають 12,6–19,2% від вартості продукції, що випускається.

**Висновки.** Із досліджених стадій створення лікарських засобів необхідно визначити суб'єктів, які реалізують свої повноваження на стадіях та етапах створення лікарських засобів.

*На наш погляд, доцільно б було суб'єкти створення лікарських засобів згрупувати у відповідності до виконуваних ними функцій на відповідних стадіях, а саме:*

1) суб'єкти, які здійснюють розроблення нових лікарських засобів (обгрунтовують наукову ідею створення лікарських засобів та безпосередньо його виготовляють);

2) суб'єкти, які здійснюють розроблення серійної технології та методів контролю, а саме: суб'єкти, які проводять доклінічне вивчення лікарських засобів; суб'єкти, які впроваджують клінічні випробування лікарських засобів; суб'єкти, які здійснюють пробний маркетинг;

3) суб'єкти, які проводять державну реєстрацію лікарських засобів;

4) суб'єкти здійснення промислового виробництва лікарських засобів.

Так, відповідно до особливостей діяльності та завдань, які визначені на відповідних стадіях створення лікарських засобів, вважаємо за необхідне створити систему суб'єктів створення лікарських засобів.

Так, Головним, провідним суб'єктом створення лікарських засобів є Міністерство охорони здоров'я України.

У його підпорядкуванні в цій сфері функціонують такі спеціалізовані суб'єкти створення лікарських засобів, як:

1) Національна служба здоров'я;

2) Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками;

3) Державне підприємство «Центральна лабораторія з аналізу якості лікарських засобів і медичної продукції»;

4) Державне підприємство «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів» (Відділ Державної Фармакопеї України; Відділ валідації та стандартних зразків, Лабораторія фармакопейного аналізу, Відділ експертизи й оформлення аналітично-нормативної документації (АНД); Сектор розробки та впровадження Програми професійного тестування; Сектор експериментальної підтримки розробки монографій на лікарську рослинну сировину, а також підтримуючі господарські і фінансові структури);

5) Державне підприємство «Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України» (дорадчими органами якого є Науково-експертна рада та Науково-технічна рада).

Структурними підрозділами Державного підприємства «Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України» є:

1) Департамент експертизи матеріалів доклінічних випробувань (до його структури входять такі підрозділи, які здійснюють діяльність щодо створення лікарських засобів: Управління експертної роботи (Відділ експертизи лікарських засобів за повним досьє, Відділ експертизи генеричних лікарських засобів, Відділ експертизи традиційних та інших лікарських засобів); Управління експертизи інструкцій та номенклатури (Відділ інструкцій на традиційні та інші лікарські засоби, Відділ інструкцій на препарати за повним досьє, Відділ інструкцій на генеричні лікарські засоби; Відділ експертизи препаратів крові та вакцин тощо) та Департамент експертизи реєстраційних матеріалів;

2) Експертний комітет із відбору та використання основних лікарських засобів;

3) Комітет із питань гігієнічного регламентування Міністерства охорони здоров'я України;

4) Державне підприємство «Науковий центр превентивної токсикології, харчової та хімічної безпеки імені академіка Л.І. Медведя Міністерства охорони здоров'я України»;

5) Державне підприємство «Державний науково-дослідний центр із проблем гігієни харчування Міністерства охорони здоров'я України»;

6) Державна установа «Український інститут стратегічних досліджень Міністерства охорони здоров'я України» тощо.

#### Література:

1. Розроблення нових лікарських засобів. URL : <https://studopedia.info/ukr/1-565.html>.

2. Настанова. Лікарські засоби. Належна лабораторна практика / О. Стефанов, Т. Бухтіарова, В. Коваленко та ін. Київ : МОЗ України, 2009. 27 с.

3. Бондарев Т., Сінчікіна Л. Фармацевтика та охорона здоров'я: засади правового регулювання в Україні. 3 видання оновлене і доповнене / Т. Бондарев, Л. Сінчікіна. Київ, 2014. 226 с.

4. Белоусов Ю.Б., Моисеев В.С., Лепахин В.К. Клиническая фармакология и фармакотерапия. Руководство для врачей. 2-е изд. испр. и доп. Москва : Универсум паблшинг, 1997. 531 с.

5. Доклінічні дослідження лікарських засобів / За ред. О.В. Стефанова. Київ, 2001.

6. Закотей М. Лабораторная практика в Украине будет надлежащей. *Провізор*. 2001. № 11. URL : [http://www.provisor.com.ua/archive/2001/N11/art\\_05.php](http://www.provisor.com.ua/archive/2001/N11/art_05.php).

7. Про лікарські засоби : Закон України від 04 квіт. 1996 р. № 123/96-ВР (Зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 31 трав. 2016 р. № 1396-VII). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 86.

#### Стрельченко А. Г. Административно-правовая характеристика стадий и уполномоченных субъектов создания лекарственных средств

**Аннотація.** В статье осуществлена основательная характеристика стадий, этапов создания лекарственных средств с момента обоснования идеи по его созданию до момента реализации соответствующего лекарственного средства. Вместе с тем в статье выделены и сгруппированы субъекты создания лекарственных средств, а именно: субъекты, осуществляющие разработку новых лекарственных средств (обосновывают научную идею создания лекарственных средств и непосредственно его изготавливают); субъекты, осуществляющие разработку серийной технологии и методов контроля, а именно: субъекты, которые осуществляют доклиническое изучение лекарственных средств; субъекты, которые внедряют клинические испытания лекарственных средств; субъекты, которые осуществляют пробный маркетинг; субъекты, которые проводят государственную регистрацию лекарственных средств; субъекты осуществления промышленного производства лекарственных средств.

**Ключевые слова:** стадия, этап, лекарственное средство, субъект создания, полномочия, функции, регистрация, создание, стандартизация, сертификация, контроль клинических испытаний, клиническое испытание.

#### Strelchenko O. Administrative-legal characteristic of stages and authorized agents of the creation of medical products

**Summary.** The article provides a thorough description of the stages, stages of the creation of medicines from the moment of substantiation of the idea of its creation until the moment of implementation of the corresponding medicinal product. However, the article distinguishes and groups the subjects of the creation of medical products, namely: subjects that are developing new drugs (substantiate the scientific idea of creating drugs and directly produce it); subjects engaged in the development of serial technology and control methods, namely: subjects conducting preclinical study of medicinal products; subjects conducting clinical trials of medicinal products; subjects conducting trial marketing; entities conducting state registration of medicinal products; subjects of industrial production of medicinal products.

**Key words:** stage, stage, medicinal product, subject of creation, powers, functions, registration, creation, standardization, certification, control, clinical trial, to clinical trial.



*Кириченко Ю. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПРОБЛЕМА СУТНОСТІ ТА ВИДІВ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню сутності та основних видів функцій органів місцевого самоврядування. Виокремлено основні функції органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Надано власне розуміння функцій органів місцевого самоврядування в адміністративній сфері через розкриття основних напрямів діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, органи публічної адміністрації, функції, компетенція.

**Постановка проблеми.** У сучасному законодавстві зустрічається тотожність функцій і повноважень публічно-владних структур різного рівня, що призводить до «розмитості» та невизначеності компетенції територіальних громад, робить місцеве самоврядування декларативним, а роль держави у цій сфері зводиться до функцій «нічної варті», яка здійснює постійний контроль за будь-якими місцевими ініціативами [1]. За таких умов місцеве самоврядування стає неспроможним виконувати своє функціональне призначення, яке полягає у забезпеченні й реалізації законних прав та інтересів територіальної громади на отримання доступних, якісних публічних (соціальних, адміністративних та інших послуг), а також законодавчо закріпленого права на участь у вирішенні справ місцевого значення. Саме такі фактори, які є, передусім, об'єктивними за своєю природою, зумовлюють актуальність піднятої тематики. Задля вирішення вищевказаних проблем вбачається за необхідне визначити та охарактеризувати основні функції діяльності спеціально уповноважених осіб органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

Проблематика основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування загалом та окремих її аспектів вивчалася у наукових роботах фахівцями з конституційного, муніципального та адміністративного права, зокрема В. Б. Авер'яновим, Г. В. Атаманчуком, В. Д. Афанасьєвим, М. І. Козуброю, М. П. Вороновим, Є. Ф. Глухачовим, Р. К. Давидовим, І. В. Дробуш, О. В. Батановим, В. І. Борденюком, С. Н. Давидовичем, О. І. Донченком, М. І. Корнієнком, О. Ф. Фрицьким та низкою інших. В основному ця проблематика епізодично розглядалася названими вченими у межах вивчення правового статусу органів місцевого самоврядування під час здійснення загальної характеристики його елементного складу. Водночас така категорія, як функції, є порівняно самостійним елементом характеристики такого соціально-політичного й управлінського феномена як місцеве самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблема сутності та видів функцій органів муніципальної влади як суб'єк-

тів адміністративного права не може бути повноцінно вирішена без розуміння етимологічного значення такої складової частини дефініції, як «функція», яка використовується в неоднорідних сферах і галузях (соціальній, математично-технічній, біологічній, правовій і т.д.) для характеристики явищ та предметів, що знаходяться у постійному русі та розвитку. Комплексний аналіз наукової літератури різного спрямування дає змогу дійти висновку про те, що кожна окремо взята наукова галузь оперує власним визначенням указанного терміна. Спільною ознакою визначень функцій у науковій літературі є те, що вони є складниками певного динамічного процесу, спрямованого на досягнення конкретної мети, отримання запланованого результату.

Так, у навчальній літературі адміністративного спрямування науковцями увага прикута, насамперед, до дослідження функцій окремих органів виконавчої влади, органів публічної адміністрації, їх службових і посадових осіб. Наприклад, основні напрями діяльності цих органів, в яких відображається їх цільове призначення, що мають органічний взаємозв'язок із колом та характером державно-владних повноважень (прав та обов'язків), що виражені у компетенції, розглядаються адміністративістами як функції органів виконавчої влади. На думку Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука та В. В. Зуй, функції суб'єкта управління мають об'єктивний, універсальний, державно-владний, організуючий характер і, реалізуючись у процесі управлінської діяльності, спрямовані на розвиток та забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління [2, с. 129–130].

Цілковито погоджуємося з думкою В. Я. Малиновського, що ефективна реалізація будь-якої функції є неможливою, якщо для виконання відповідних завдань орган державної влади не володіє необхідним обсягом повноважень [3, с. 12]. Стає зрозумілим, що завдання, функції і повноваження, а також предмети відання (як визначення сфер державної діяльності, які відображені в законодавстві [4, с. 23]) того чи іншого державного органу міцно пов'язані між собою, оскільки є категоріями одного смислового ряду, однак не тотожні. Адже завдання є нічим іншим, як планом дій або виробленим процесом руху до мети [5, с. 204], тобто потребою у здійсненні визначеного комплексу дій у майбутньому. Своєю чергою, мета чітко показує той ідеальний результат від реалізації людської діяльності, слугує безпосереднім внутрішнім спонукальним мотивом людської діяльності [6, с. 51; 7, с. 556], яка має відповідати об'єктивним законам, реальним можливостям навколишнього світу й самого суб'єкта [8, с. 312]. Досягати мети можна завдяки активній дієвості певного органу (його суб'єкта) під час реалізації конкретних функцій. Тобто, будучи визначальним компонентом функції, мета виконує ключову позицію у процесі



формування її змісту. Можемо констатувати, що здебільшого категорія «функція» (без прив'язки до застосування у тій чи іншій галузевій сфері) безпосередньо пов'язана з такими поняттями, як «завдання» та «мета», які подекуди навіть важко досліджувати окремо. Саме функції виступають як «продовження» мети та запланованих завдань, спрямовані на їх досягнення та вирішення, які постають перед тією або іншою динамічною структурою.

Кожна з функцій органів місцевого самоврядування володіє низкою суттєвих ознак, які відображають природу та призначення місцевого самоврядування та його інститутів, характеризують їх роль у виконанні завдань економічного та соціально-культурного розвитку муніципального утворення. Передусім, функції органів місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права мають бути спрямовані на зміцнення засад конституційного ладу держави і розвиток локальної демократії; забезпечення належного рівня реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів, їх захисту в адміністративному порядку, створення умов для забезпечення життєво важливих умов і законних інтересів місцевого населення, надання послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти адміністративних відносин.

Очевидно, що наскільки різнопланові завдання, які постають перед органами місцевого самоврядування, настільки різноманітні за змістом і напрямом їх діяльності, тобто функції. Так, В. Чушенко і В. Куйбіда виділяють такі функції органів місцевого самоврядування: забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад; забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільних та державних справ; формування і остаточне вираження волі та інтересів територіальної громади; контрольну функцію [9, с. 189–190]. Інші науковці до ключових функцій зараховують підтримку демократії, забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на місцевому рівні, надання послуг місцевому населенню [10, с. 69].

Існує і позиція, за якою саме політичну, представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну варто розглядати як загальні функції органів місцевого самоврядування [11, с. 174].

Викликає певний теоретичний і практичний інтерес у розрізі нашого дослідження підхід, запропонований вченими-адміністративістами, а саме О. А. Котельниковою, І. О. Семенцовою та М. Б. Смоленським, які функціями органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права називають такі: забезпечення участі населення у вирішенні місцевих справ (питань); управління місцевою муніципальною власністю і фінансовими засобами; забезпечення розвитку відповідної території; соціально-культурне, комунально-банківське й інше обслуговування населення; охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на відповідній території; захист інтересів і прав місцевого самоврядування [12, с. 81–82]. Як бачимо, увесь спектр і діапазон напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі і у процесі публічного адміністрування, які ними реалізовується, доволі широкий. Характерно, що сукупність цих функцій утворюють функції властиві, аналогічні саме функціям виконавчо-розпорядчих органів.

В. Я. Журавель, наприклад, вивчаючи органи місцевого самоврядування як суб'єкта державного управління, підкреслює,

що названі органи здійснюють повноваження, в яких конкретизуються їх функції щодо: управління економікою (об'єктами комунальної власності, промисловістю, агропромисловим комплексом, будівництвом і житлово-комунальним господарством, комунікаціями, використанням і охороною природних ресурсів, торгівлею, фінансами, а також вони розглядають справи про адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві, житлово-комунальному господарстві, в галузі торгівлі); управління соціально-культурним будівництвом (освітою і наукою, охороною здоров'я населення, культурою, фізичною культурою, спортом і туризмом, у справах сім'ї та молоді, у сфері соціального захисту населення, а також розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я); управління адміністративно-політичною діяльністю (обороною, юстицією, внутрішніми справами, надзвичайними ситуаціями та безпекою) [13, с. 15–16].

Аналіз спеціальної юридичної літератури дає змогу упевнено стверджувати, що більшість правознавців із муніципального та конституційного права надає перевагу визначенню функцій органів місцевого самоврядування як основним напрямом діяльності їх суб'єктів. Наприклад, І. П. Бачило розуміє під функціями органів місцевого самоврядування основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності) [14, с. 72]. Г. В. Барабашев та К. Ф. Шеремет указані функції роз'яснюють як основні напрями діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві [15, с. 55]. О. П. Забіліна функції місцевого самоврядування розглядає як напрями діяльності муніципального утворення в особі його органів, посадових осіб та безпосередньо населення щодо здійснення завдань, які стоять перед ним. Зокрема, якщо функції місцевого самоврядування, на думку вченої, – це основні напрями муніципальної діяльності всієї системи місцевого самоврядування, то функції його органів – це їх практична діяльність щодо вирішення завдань, що стоять перед муніципальними утвореннями [16, с. 10].

З логічного аналізу вище запропонованих визначень стає зрозуміло, що вчені акцентують на тому, що функції органів місцевого самоврядування: по-перше, є окремими напрямками їх муніципальної (самоврядної) діяльності; по-друге, їх передбачено чинним законодавством; по-третє, виражають роль і соціально-політичне призначення місцевого самоврядування; по-четверте, в них органічно поєднуються місцеві та загальнодержавні інтереси; по-п'яте, спрямовані на вирішення питань місцевого значення; завдання місцевого самоврядування зумовлюють наявність у сформованих ним органів самостійних функцій, а також визначають їх зміст і впливають на форми та методи їх здійснення.

Так чи інакше, всі основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування виникають, здійснюються і розвиваються відповідно до тих завдань, які входять до кола питань місцевого значення. Узагальнення делегованих завдань органів місцевого самоврядування, визначених на законодавчому рівні, свідчить, що в основному названі органи виконують такі загальні функції управління: прогнозування, планування, регулювання, організації, координації, обліку та контролю. Разом із тим кадрову, матеріально-технічну, інформаційну, фінансову (бюджетну), методично-документальну функції можна розгля-

дати як допоміжні (додаткові) функції управління, що притаманні органам місцевого самоврядування.

Водночас функції визначають лише напрями діяльності органу і не можуть отожднюватись ані з його компетенцією, ані з повноваженнями. Якщо функції характеризуються певним ступенем загальності (абстрактності) закріплення сфер та напрямів діяльності певного органу, то його компетенція – певним обсягом повноважень, якими він наділений, та предметом його відання. До речі, такі наукові погляди на поняття і структуру компетенції органу держави можуть бути застосованими й до органів місцевого самоврядування. Такої точки зору дотримується і П. М. Рабінович, вказуючи на схожість, якщо не тотожність, основних засад компетенції органів держави і органів місцевого самоврядування. З цього приводу відомий український дослідник пише: «Підходи до компетенції зазначених органів мають бути єдиними, тому що органи місцевого самоврядування на локальному рівні виконують за допомогою юридичних методів низку владних функцій, делегованих державою, хоча формально вони і не вважаються офіційними представниками держави» [17, с. 38].

Під час загальної характеристики компетенції місцевого самоврядування варто спиратися, передусім, на конституційні норми, які регламентують цей правовий інститут. Аналіз змісту ст. ст. 7, 140–143 Основного Закону дає змогу стверджувати, що місцеве самоврядування та сформовані ним органи є суб'єктами публічної влади на місцях, які характеризуються правовим статусом. Очевидно, що місцеве самоврядування і сформовані ним органи повинні мати певну компетенцію, тобто сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіального колективу, органів і посадових осіб місцевого самоврядування задля здійснення ними завдань і функцій. Вважаємо, що предметами відання органів місцевого самоврядування є питання місцевого значення, які вони мають право і зобов'язані вирішувати. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати власний предмет відання, впливати відповідно до своїх цілей і завдань на певні види суспільних відносин.

Водночас доктринальний підхід, відповідно до якого «компетенція органу держави» аналогічна «компетенції органів місцевого самоврядування», може бути прийнятним лише у загальнотеоретичному аспекті, адже органи місцевого самоврядування характеризуються специфічною природою формування, власним суб'єктним складом, особливими цільовими та функціональними настановами.

Варто також зауважити, що законодавець не завжди поділяє погляди щодо розрізнення категорій «компетенція» та «повноваження», зазвичай, застосовуючи досить часто термін «повноваження», розуміє його у розширювальному аспекті щодо структури, додаючи до прав і обов'язків органу ще й предмети відання. Таку невизначеність у застосуванні названих термінів нескладно відстежити, проаналізувавши окремі нормативні положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема у ст.ст. 25, 26 Глави 1, що має назву «Повноваження сільських, селищних, міських рад», Розділу II названого Закону законотворець використовує терміни «компетенція» і «виключна компетенція», а у ст.ст. 27-40 цього ж законодавчого акта вже використовує термін «повноваження» стосовно виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [18]. Натомість у ст.ст. 41, 43 законодавець, окреслюючи коло питань, що вирішуються районними у містах радами, а також

районними і обласними радами, використовує дефініцію «повноваження», що видно зі змістовних частин указаних статей. Отже, як було доведено вище у тексті дослідження, законодавець використовує (уживає) поняття «компетенція» та «повноваження» як синоніми, що, на наш погляд, є неприпустимим через те, що зазначені терміни є словесними позначеннями відмінних, хоча і близьких, категорій, що й потребує обов'язково виправлення на законодавчому рівні.

На підставі зазначеного за таким критерієм, як суб'єкти системи місцевого самоврядування, можна виділити такі функції: територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування; сільських, селищних, міських голів як головних посадових осіб територіальних громад; виконавчих комітетів місцевих рад як виконавчих органів місцевого самоврядування; органів самоорганізації населення; системи суб'єктів місцевого самоврядування загалом [19, с. 397]. Зокрема, функції представницького органу місцевого самоврядування спрямовані на вираження волі територіальної громади, надання їй обов'язкового характеру, реалізації від його імені влади.

Виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють управлінські функції, які знаходять своє втілення у владно-організаційній діяльності, що спрямована на реалізацію правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом. Як приклад, із функцій виконавчих комітетів можна виділити координуючі, розпорядницькі та правозабезпечувальні функції. Їх реалізація простежується: під час попереднього розгляду проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що виносяться на розгляд ради; у процесі координації діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, у процесі заслуховування звітів про роботу їх керівників тощо.

**Висновки.** Таким чином, функції органів місцевого самоврядування в адміністративній сфері можна визначити як основні напрями діяльності представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, спрямовані на впорядкування адміністративних правовідносин, що закріплені нормами чинного законодавства різної юридичної сили, втілення яких напряму залежить від завдань та мети участі названих органів як суб'єктів владних повноважень у управлінні економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю, шляхом застосування ними делегованих законом повноважень. До функцій органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, на наш погляд, варто зарахувати: регулятивно-прогнозуючу, правозабезпечувальну, обліково-оціночну, організаційно-правову, адміністративно-процедурну, координаційну, контрольну-наглядову та охоронну функції.

#### *Література:*

1. Барановська Т. М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2015. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924>.
2. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с

3. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Чернівці, 2002. 19 с.
4. Кутафін О. Е. Компетенція місцевих рад : учебное пособие. [2-е изд.]. Москва : Юрид. лит., 1986. 224 с.
5. Фаткуллін Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1987. 334 с.
6. Микульця І. І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 203 с.
7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 1987. 797 с.
8. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва : Политиздат, 1991. 560 с.
9. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 186–194.
10. Борденюк В. Муніципальна реформа: що, як і задля чого. *Віче*. 1998. № 7. С. 63–79.
11. Муніципальне право України : підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фризького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
12. Административное право : учебник / под ред. Е. А. Котельниковой, И. А. Семенцовой, М. Б. Смоленским. Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. 352 с.
13. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 21 с.
14. Бачило И. П. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации : учебное пособие. Москва : Юрид. лит. 1976. 198 с.
15. Барабашев Г., Шеремет К. Советское строительство : учебник [2-е изд.]. Москва : Юрид. лит-ра, 1981. 568 с.
16. Забелина Е. П. Координационная функция органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Омск, 2005. 189 с.
17. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посібник. Київ : Графопрес, 1993. 172 с.
18. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
19. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. 528 с.

**Кириченко Ю. М. Проблема сущности и видов функций органов местного самоуправления как субъектов административного права**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию сущности и основных видов функций органов местного самоуправления. Выделены основные функции органов местного самоуправления как субъектов административного права. Представлено собственное понимание функций органов местного самоуправления в административной сфере через раскрытие основных направлений деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальные общины, органы публичной администрации, функции, компетенция.

**Kirichenko Yu. The problem of the essence and types of functions of local self-government bodies as subjects of administrative law**

**Summary.** The article is devoted to the study of the essence and main types of functions of local self-government bodies. The basic functions of bodies of local self-government as subjects of administrative law are singled out. The actual understanding of the functions of local self-government bodies in the administrative sphere is provided through disclosure of the main areas of activity of representative and executive bodies of local self-government.

**Key words:** local self-government, bodies of local self-government, territorial communities, public administration bodies, functions, competence.

*Рекуненко Т. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,**в. о. заступника начальника кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Національного університету державної фіскальної служби України*

## ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ФАКТИЧНА ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

**Анотація.** Стаття присвячена розгляду правопорушення як фактичної підстави настання адміністративної відповідальності. Розглянуте питання визначення поняття адміністративного правопорушення. Надано характеристику адміністративного правопорушення. Розглянуто підстави притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.

**Ключові слова:** правопорушення, адміністративна відповідальність, підстава притягнення до відповідальності.

**Постановка проблеми.** Комплексне дослідження сутності адміністративного правопорушення є актуальним і важливим напрямом наукового пошуку для юридичної науки. Особливої значущості воно набуває в сучасних умовах українського суспільства, коли, з одного боку, зростає кількість правопорушень, а з іншого – поставлено завдання побудови європейської демократичної держави та громадянського суспільства.

Скоєне адміністративне правопорушення тягне за собою настання адміністративної відповідальності, яка виражається у призначенні органом чи посадовою особою, наділеними відповідними повноваженнями, адміністративного стягнення особі, яка вчинила адміністративне правопорушення. Безпосередньо адміністративне стягнення виражається в санкції правової норми, яка реалізується за допомогою видання відповідним органом особливого акта (постанови, рішення тощо). На підставі таких актів, у яких описується вчинене правопорушення, і виникає відповідальність.

Питання, які стосуються проблематики адміністративної відповідальності та адміністративних правопорушень, були об'єктами пильної уваги як у численних роботах науковців радянського періоду, так і в сучасному українському правознавстві. Даним питанням приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Ф.Г. Бурчак, К.П. Вова, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янець, О.А. Ніколаєв, Б.В. Російський, В.Я. Тацій, О.Л. Чернецький, М.Д. Шиндяпіна та інші. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій, присвячених предмету дослідження, варто констатувати активізацію наукових розвідок у зв'язку із розширенням предмету адміністративного права, появу нових суб'єктів-деліквентів, складів адміністративних правопорушень та загалом – концептуальним оновленням адміністративно-деліктного права.

**Мета статті** – комплексно дослідити і надати характеристику поняттю «адміністративне правопорушення». Розглянути підстави притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** В науковій літературі вже досить давно присутня концепція, яка розглядає правопорушення як різновид юридичних фактів, що породжують право-

відносини відповідальності і водночас є підставою юридичної відповідальності [12, с. 68]. Така концепція з'явилася ще за часів СРСР і отримала своє поширення не тільки в адміністративному праві. В теорії права під юридичним фактом розуміють конкретні життєві обставини (умови, ситуації), з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [6, с. 533]. Таке трактування юридичного факту є усталеним і має незмінну форму з кінця 70-х років ХХ ст.

Юридичний факт, на основі якого виникають правовідносини відповідальності, є досить складним утворенням і включає в себе не лише вчинення правопорушення – конкретні життєві обставини, але й формальні моменти, а саме – наявність норми права, яка пов'язує виникнення правовідносин відповідальності з конкретними життєвими обставинами [12, с. 70]. У зв'язку з цим слід відрізнити формально юридичне поняття «адміністративне правопорушення» від поняття «склад адміністративного правопорушення». Говорячи про поняття «адміністративне правопорушення», слід мати на увазі норму права, сформульовану в ч. 1 ст. 9 КУпАП, яка відображає ознаки (загальну соціально-психологічну та юридичну природу) діяння, названого адміністративним правопорушенням. При цьому елементи складу адміністративного правопорушення, за допомогою яких діяння може бути кваліфіковано як адміністративне правопорушення, вирішують інше завдання. Основною метою існування такої юридичної абстракції, як «склад адміністративного правопорушення», є притягнення конкретної винної особи до адміністративної відповідальності. Тому отождення адміністративного правопорушення як явища об'єктивної дійсності і поняття складу адміністративного правопорушення є помилковим.

Продовжуючи наше дослідження, підкреслимо, що поняття «адміністративне правопорушення» є формально визначеним, оскільки воно сформульовано й закріплено законодавцем у ст. 9 КУпАП. Згідно з даною статтею адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Зазначимо, що подібне поняття адміністративної відповідальності закріплено в багатьох кодексах про адміністративні правопорушення країн СНД.

У наукових джерелах виділяють від трьох до шести ознак, що характеризують адміністративне правопорушення. Наприклад, Б.В. Російський називає такі три ознаки, які, на його думку, притаманні адміністративному правопорушенню: протиправність, винність і караність [10, с. 35]. Л.А. Калініна до зазначених ознак додає суспільну небезпечність [4, с. 51–53]. Г.А. Кузьмичова та Л.Л. Попов зазначають, що адміністративне



правопорушення – це суспільно небезпечне, протиправне, винне, каране діяння (активна поведінка) або бездіяльність [1, с. 317–322]. Д.М. Бахрах серед ознак адміністративного правопорушення виділяє:

- суспільну шкідливість;
- адміністративну протиправність;
- діяння, тобто свідому, вольову дію або бездіяльність однієї чи декількох осіб;
- діяння, вчинене фізичною або юридичною особою. Таке діяння не може бути вчинено неорганізованою групою громадян, складною організацією, яка є юридичною особою (партія, фінансово-промислова група та інші), філією та іншими структурними підрозділами юридичної особи;
- винність, тобто це діяння свідоме, вольове, вчинене умисно або необережно;
- караність.

Можливість застосування адміністративних стягнень є загальною властивістю адміністративних правопорушень [3, с. 546–547]. Аналіз зазначених вище позицій дозволяє нам виділити три незмінних ознаки адміністративного правопорушення: протиправність, винність і караність.

Перші дві ознаки прямо названі законодавцем, у зв'язку з чим їх приналежність до адміністративного правопорушення є незаперечною. Що ж стосується такої ознаки адміністративного правопорушення, як караність, то обґрунтованість її виділення під час характеристики адміністративного правопорушення знає критику. Ми, спираючись на «букву закону», можемо виділити три ознаки адміністративного правопорушення: протиправність; винність; дія (бездіяльність), за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Протиправність означає, що дане діяння заборонено санкціями норм права. Дана ознака дозволяє відрізнити адміністративне правопорушення від правомірних вчинків, а також від порушення інших соціальних норм поведінки, які можуть не відповідати нормам моральності, моралі, звичаям, проте теж не вважаються протиправними. Крім того, протиправність означає, що діяння спрямоване проти встановленого правопорядку. При цьому слід зазначити той факт, що адміністративному правопорушенню притаманна не просто протиправність, а адміністративна протиправність, яка має міжгалузевий характер, оскільки законодавство про адміністративні правопорушення спрямовано на захист виникнення і розвитку суспільних відносин, регульованих різними галузями права, і закріплюється законодавцем шляхом запровадження відповідних складів адміністративних правопорушень не лише в КУпАП, але і в інші нормативно-правові акти (наприклад, Митний кодекс України). Наявність саме цієї ознаки дозволяє відмежувати адміністративні правопорушення від інших правопорушень.

Винність – характеризує психічне ставлення особи до вчиненого протиправного діяння та його наслідків. Вчинення протиправного діяння особою, яка через певні психологічні особливості (малолітній вік, неосудність) не усвідомлює суспільної небезпеки своєї дії / бездіяльності, виключає можливість притягнення даної особи до адміністративної відповідальності. Зазначимо, що сьогодні наявна проблема визначення винності під час кваліфікації адміністративних деліктів, оскільки у багатьох випадках взагалі неможливо визначити форму вини в окремих складах адміністративних правопорушень. Наведемо такий досить розповсюджений у реальному житті приклад. Водій

автомобіля відволікається розмовою з пасажиром, не помічає встановленого на узбіччі дороги знаку, що вимагає зупинитися перед проїздом перехрестя, та проїжджає його без зупинки. В діях водія є ознаки складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 122 КУпАП. Але виникає питання, чи є таке діяння винним? Очевидно, що в момент вчинення порушення правил дорожнього руху водій не усвідомлював протиправного характеру свого діяння, оскільки був зайнятий розмовою з пасажиром, тобто про умисел в цьому разі йтися не може. З іншого боку, визначення необережної форми вини вимагає оцінки відношення порушника до наслідків вчиненого ним діяння, проте ч. 2 ст. 122 наслідків як ознаки об'єктивної сторони не передбачено, а відтак, необережна форма вини не може бути кваліфікована. В наведеній ситуації формально вина водія відсутня як у формі умислу, так і у формі необережності [5, с. 4]. Подолати наявну колізію можна, доповнивши перелік видів вини, визначених в КУпАП, такими видами, що відображають особливості правопорушень із формальними складами, а саме: наміром та необачністю.

Адміністративне правопорушення також характеризується тим, що воно є певним поведінковим актом, тобто діянням особи – суб'єкта права. Діяння може бути виражено як у активних діях, так і в бездіяльності. Саме діяння породжує охоронне правовідношення, яке тягне за собою настання несприятливих наслідків для винної особи. В даному випадку на правопорушника покладається обов'язок понести адміністративну відповідальність. Виконання даного обов'язку гарантується заходами державного примусу.

Правопорушення виступає як фактична підстава юридичної відповідальності, а, отже, і підстава для порушення справи про адміністративне правопорушення. Не є правопорушеннями і, відповідно, не можуть бути підставами адміністративної відповідальності та порушення справи про адміністративне правопорушення діяння, які зовні хоча й подібні до правопорушень, проте не є ними. До них ми відносимо злочини, тобто суспільно-небезпечні, винні, протиправні діяння, які є підставою не адміністративної, а кримінальної відповідальності. Якщо ж розглядати норми адміністративного права, то не є правопорушеннями діяння, вчинені в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожувала державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами, і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода (ст. 18 КУпАП), або в стані необхідної оборони, тобто під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони (ст. 19 КУпАП). Окремі науковці до таких винятків відносять також інститут малозначущості. Ми ж дотримуємося думки, що малозначущість правопорушення не скасовує факту вчиненої протиправної, винної дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Факт правопорушення зафіксовано, тільки його протиправний рівень настільки мінімальний, що правопорушника звільняють від адміністративної відповідальності, обмежуючись усним попередженням. Якщо

ж виходити з того, що малозначущість скасовує сам факт вчиненого правопорушення, оскільки адміністративна відповідальність не настає, то в такому разі не є правопорушеннями ті діяння, провадження по яких були закриті у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки адміністративна відповідальність по них також не настає. Але, як ми розуміємо, дана позиція є хибною.

Визначившись із сутністю та ознаками адміністративного правопорушення, перейдемо до розгляду складу адміністративного правопорушення. У зв'язку з відсутністю нормативно закріпленого поняття складу адміністративного правопорушення в КУпАП (незважаючи на те, що Кодекс оперує по тексту даною юридичною конструкцією), у науковій літературі наявні різні підходи до його визначення. Наприклад, Б.В. Російський складом адміністративного правопорушення називає встановлену правом сукупність ознак, за наявності яких конкретне діяння стає адміністративним правопорушенням [10, с. 41]. Вважаємо, що дане визначення не дозволяє чітко охарактеризувати сутність складу адміністративного правопорушення, оскільки з його змісту неможливо встановити, про яке право, що встановлює сукупність ознак, йдеться. Крім того, украї спірним вважаємо використання у визначенні терміна «ознаки», оскільки виникає питання про співвідношення цих ознак і ознак адміністративного правопорушення, розглянутих нами вище.

Існує позиція, згідно з якою в теорії адміністративного права під складом адміністративного правопорушення розуміється єдність встановлених Кодексом про адміністративні правопорушення об'єктивних та суб'єктивних ознак, що характеризують конкретне суспільно-небезпечне діяння як адміністративне правопорушення [1, с. 323]. Запропоноване визначення, як і попереднє, не може бути визнано конструктивним. Не цілком зрозуміло, що саме автор даного визначення має на увазі під словосполученням «єдність встановлених <...> об'єктивних і суб'єктивних ознак», оскільки слово «єдність» багатозначне і може розглядатися як: а) спільність, повна схожість; б) цілісність, згуртованість; в) нерозривність, взаємозв'язок [9, с. 166]. На нашу думку, визначати поняття складу адміністративного правопорушення більш доцільно за допомогою терміна «елемент». Найбільш прийнятною в цьому плані є позиція Л.А. Калініної, яка під юридичним складом адміністративного правопорушення розуміє сукупність обов'язкових об'єктивних та суб'єктивних елементів, встановлених законом у конкретній нормі, за допомогою яких законодавець визначає міру адміністративної відповідальності [4, с. 55].

Зазначимо, що в цілому, незважаючи на різні підходи до розуміння складу адміністративного правопорушення, всі автори сходяться у виділенні чотирьох його елементів (у окремих авторів – ознак): об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони.

Об'єктом будь-якого адміністративного правопорушення є ті суспільні відносини, на які спрямоване протиправне діяння (суспільні відносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, здоров'я громадян, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, громадської моральності, навколишнього середовища, у сфері забезпечення встановленого порядку здійснення державної влади, громадського порядку, громадської безпеки, охорони власності тощо). Тому для характеристики об'єкта правопорушень необхідно визначити ті конкретні відносини, які мають відповідні родові ознаки

та охороняються адміністративно-правовими нормами, які передбачають відповідальність за протиправне посягання на них.

Під родовим об'єктом адміністративного правопорушення розуміється однорідна група суспільних відносин, спільних для ряду адміністративних правопорушень, яка є невіддільною і самостійною частиною загального об'єкта. Більшість глав Особливої частини КУпАП утворено за ознакою спільності родового об'єкта, адміністративних правопорушень, які входять до них. Видовим об'єктом адміністративних правопорушень своєю чергою є більш вузька група суспільних відносин у рамках родового об'єкта, на які посягають кілька адміністративних правопорушень.

Безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення – це конкретні суспільні відносини, на які посягає правопорушник, здійснюючи правопорушення даного виду. Безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення є охоронювані санкцією статті (частиною статті) суспільні відносини, яким заподіює шкоду конкретне адміністративне правопорушення.

Об'єктивна сторона характеризує адміністративне правопорушення як акт поведінки відповідної фізичної особи, що виражений дією чи бездіяльністю, за який встановлена міра відповідальності. При цьому важливу роль у визначенні змісту об'єктивної сторони проступку відіграють такі ознаки, як настання негативних наслідків, а також місце, час та спосіб вчинення проступку. Деякі види адміністративних деліктів, позначені в КУпАП та інших актах, мають формальні склади, тому вважаються закінченими в момент вчинення передбаченої у правовому акті дії (бездіяльності) безвідносно до настання шкідливих наслідків (ст. 46-2 КУпАП «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством)», ст. 175 КУпАП «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки» тощо). Інші ж обов'язковою ознакою об'єктивної сторони називають настання шкідливих наслідків (ст. 90 КУпАП «Порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України», ст. 184-1 КУпАП «Неправомірне використання державного майна» тощо).

Крім протиправного діяння (дії чи бездіяльності) і настання наслідків, до складу об'єктивної сторони адміністративних правопорушень входить наявність причинно-наслідкового зв'язку між цим діянням та негативними наслідками, які настали в результаті даного діяння.

Встановити причинно-наслідковий зв'язок – значить виявити обставини появи шкідливих наслідків дії, а також визначити, чи дійсно вони настали в результаті конкретного протиправного діяння, а також усвідомити, яким чином дане конкретне діяння вплинуло на величину цих наслідків [11, с. 72].

Суб'єктом адміністративного правопорушення є осудна особа, яка його вчинила. Суб'єкт адміністративного правопорушення – це не абстрактне поняття, що знаходиться поза часом і простором, а особа, яка фізично існує і завдає своїми протиправними діями шкоди об'єкту посягання. Проте сам суб'єкт як реально існуюча особа до складу не входить, оскільки є поняттям абстрактним. Склад містить лише ознаки, якими ця особа характеризується. Під час характеристики суб'єкта адміністративного проступку доцільно використовувати поняття адміністративної деліктоздатності як особливої юридичної властивості, що полягає у здатності (можливості) суб'єкта взяти на себе відповідальність за вчинений адміністративний проступок [8, с. 2].

Суб'єктів адміністративних правопорушень можна диференціювати на загальні та спеціальні. До першої групи належать усі особи, які проживають або перебувають на території України, що досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. До другої групи суб'єктів адміністративних правопорушень належать фізичні особи, які, крім загальних ознак, мають також додаткові, специфічні ознаки, що характеризують адміністративно-правовий статус особи та передбачені відповідним складом адміністративного проступку. Такими ознаками є:

- особливості праці, посадового становища (посадова особа);
- наявність судимості за минулу протиправну поведінку (особа, що знаходиться під адміністративним наглядом, особа, що раніше притягувалась до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник);
- інші особливості правового статусу особи (військовослужбовець, водій, іноземець тощо [2, с. 127]).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення виражається у відношенні порушника до скоєного. Суб'єктивна сторона визначається законодавцем як вина. Вина може виражатися у формі умислу (коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків) або необережності (коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити). Наявність умислу необхідна у всіх випадках, коли порушується справа про адміністративне правопорушення, яке може бути вчинено тільки навмисне.

Суб'єктивна сторона порушення, крім вини, включає також, мету і мотиви скоєних правопорушником протиправних дій. Ці елементи конкретизують та поглиблюють розуміння відношення фізичної особи-порушника до скоєного.

Підкреслимо, що відсутність будь-якого із розглянутих вище елементів складу адміністративного правопорушення унеможливує притягнення до адміністративної відповідальності. В іншому разі за скоєне правопорушення винна особа зазнає адміністративного стягнення. Таким чином на практиці реалізується принцип невідворотності покарання. При цьому адміністративні покарання менш тяжкі, ніж кримінальні, оскільки адміністративна відповідальність настає за діяння менш небезпечні, ніж кримінальні правопорушення. Така відмінність між кримінальною та адміністративною відповідальністю впливає на цілі покарань в кримінальному та адміністративному праві. Основна мета адміністративного покарання пов'язана з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП). І тут дуже важливою є проблема звільнення від адміністративної відповідальності у зв'язку з крайньою необхідністю при здійсненні правопорушення. Застосовувати даний інститут звільнення від відповідальності можна лише за дійсної (а не уявної) наявності крайньої необхідності, враховуючи пред'явлення незаперечних доказів існування таких надзвичайних обставин, негативні наслідки від яких могли бути набагато серйознішими, ніж вчинене правопорушення.

Вважаємо, що призначення адміністративного стягнення у вигляді попередження видається в нинішніх умовах неефективним, оскільки процесуальне оформлення даного стягнення займає досить багато часу, а його вплив на порушника незначний. Так само ми вважаємо, що попередження не сприяє досягненню мети адміністративного стягнення, а навпаки – знецінює її. Згідно зі ст. 22 КУпАП при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. При цьому в КУпАП: по-перше, не визначені граничні рамки для визнання адміністративного правопорушення малозначущим; по-друге, не визначено виключний перелік діянь, які можуть вважатися малозначущими. На практиці такий підхід законодавця призводить до невинновданого лібералізму і зайвої м'якості під час визначення міри адміністративної відповідальності. Ми вважаємо, що наразі актуальною є необхідність розробки комплексу правових та організаційних заходів щодо забезпечення реалізації принципу невідворотності покарання і вдосконалення адміністративно-процесуальних норм. Величезною проблемою є закриття справ про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності. Особливо це стосується транспортних правопорушень, де сторона захисту спеціально затягує судовий процес для уникнення накладення стягнення у вигляді позбавлення спеціального права – права керування транспортними засобами. Вважаємо, що ефективність адміністративної юрисдикції безпосередньо залежить від якості правозастосування законодавства про адміністративну відповідальність. Як слушно зауважує П.В. Молчанов, даний постулат полягає в дотриманні принципу індивідуалізації призначення покарання, пропорційності призначеного покарання скоєному проступку, усунення планового підходу при виявленні правопорушень, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, а також принципу невідворотності покарання [7, с. 37].

За час дії КУпАП до нього було внесено безліч змін і доповнень, але при цьому, більшість змін носили «косметичний» характер, уточнюючи склади окремих деліктів, види і розміри санкцій за них, вони не вирішували головного завдання – попередження адміністративних правопорушень. З огляду на наявну ситуацію назріла необхідність вирішення безлічі теоретичних і практичних проблем, що виникають при притягненні осіб до адміністративної відповідальності. Ці проблеми можна вирішити, прийнявши КУпАП у новій редакції. Такий підхід дозволить привести положення нового КУпАП у відповідність до міжнародних договорів, усунути наявні на цей час протиріччя та прогалини адміністративного процесуального законодавства.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що говорячи про підстави притягнення до адміністративної відповідальності, ми виділяємо юридичні і фактичні підстави. До юридичних підстав належать приписи норм права, що встановлюють той чи інший вид юридичної відповідальності. Фактичною підставою є факт вчинення адміністративного правопорушення. У цьому виявляється тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності: з одного боку, без правопорушення немає адміністративної відповідальності, а з іншого – підставою адміністративної відповідальності виступає правопорушення.

З огляду на це поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративна відповідальність» існують як взаємопов'язані правові категорії. Під адміністративним правопорушенням слід розуміти суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, посягання на права, свободи та безпеки громадян, власність, встановлений порядок управління, за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Складом адміністративного правопорушення визнається сукупність його об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію (бездіяльність), у формі яких виражено порушення. При цьому встановлення у кожному протиправному діянні всіх елементів та чинників, що визначають характер даного адміністративного правопорушення, дозволяє з більшою ретельністю та зі значними правовими підставами індивідуалізувати обсяг і зміст адміністративної відповідальності кожного правопорушника.

#### Література:

1. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. Москва : Юристь, 2005. 703 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 1999. 368 с.
3. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. Москва, 2007. 816 с.
4. Калинина Л.А. Административная ответственность: учебное пособие. Москва : Норма, 2009. 496 с.
5. Лук'янець Д.М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. *Адвокат: Журнал спілки адвокатів України*, 2004. № 7. С. 3–6.
6. Любашин В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В., Шапсугов Д.Ю. Теория государства и права: учебник. М., 2003. 653 с.
7. Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва, 2008. 214 с.

8. Николаев О.А. Суб'єкти адміністративної відповідальності за вчинення проступків у сфері безпеки дорожнього руху. *Часопис Академії адвокатури України*, 2012. № 15 (2). С. 1–6.
9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 14-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1982. 814 с.
10. Российский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2009. 512 с.
11. Тимошенко И.В., Вова К.П. Фактическое основание административной ответственности в области дорожного движения. *Северо-Кавказский юридический вестник*, 2010. № 2. С. 69–76.
12. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности. Учебное пособие. Москва : Книжный мир, 1998. 162 с.

#### Рекуненко Т. А. Правонарушения как фактическое основание административной ответственности

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению правонарушения как фактического основания наступления административной ответственности. Рассмотрен вопрос определения понятия административного правонарушения. Охарактеризованы административные правонарушения. Рассмотрены основания привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения.

**Ключевые слова:** правонарушение, административная ответственность, основание привлечения к ответственности.

#### Rekunenko T. Offenses as a factual basis of administrative liability

**Summary.** The article is devoted to the consideration of the offense as the actual reason for the occurrence of administrative liability. Consider the issue of defining the concept of an administrative offense. The description of the administrative offense is given. The grounds for bringing administrative responsibility for the commission of an administrative offense are considered.

**Key words:** offense, administrative responsibility, basis of prosecution.



**Атаманчук Н. І.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансового права  
Навчально-наукового інституту права  
Національного університету державної фіскальної служби України

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ З АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено вивченню особливостей правового регулювання акцизного податку з алкогольних напоїв, проблемних аспектів і шляхів їх вирішення. Досліджено розбіжності щодо визначення бази оподаткування акцизним податком у законодавстві Європейського Союзу та в податковій системі України. Запропоновано використання практики правового регулювання акцизного оподаткування алкогольних напоїв Європейського Союзу в податковій системі України.

**Ключові слова:** акцизне оподаткування, акцизний податок, акцизний податок на алкогольні напої, пиво, Директиви Ради Європейського Союзу, Податковий кодекс України.

**Постановка проблеми.** Підписана Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [1], сприяє наближенню України до європейського політичного, економічного та правового простору та передбачає, насамперед, гармонізацію законодавства України з правом Європейського Союзу (далі – ЄС). Сторони цієї Угоди взяли на себе зобов'язання щодо застосування принципів належного управління у сфері оподаткування, що має на меті встановлення фіскальної нейтральності, спрощення умов торгівлі для зовнішніх і внутрішніх агентів та створення умов для ефективного функціонування внутрішнього ринку ЄС. Саме тому особливого значення набуває питання імплементації директив як у сфері непрямого оподаткування загалом, так і акцизного оподаткування зокрема.

Система акцизного оподаткування у провідних країнах світу формується з урахуванням необхідності дотримання балансу інтересів виробників і споживачів, суспільної необхідності підтримки галузей і регіонів, зайнятості населення, інших пріоритетів соціально-економічної політики. Також враховуються питання здоров'я населення, суспільного порядку, необхідності обмеження соціальних наслідків зловживання алкоголем [2, с. 88].

У контексті викладеного оподаткування акцизним податком алкогольних напоїв в Україні, в умовах вступу до ЄС, потребує глибокого дослідження, узагальнення правових проблем і запозичення позитивного зарубіжного досвіду їх вирішення.

Проблемам акцизного оподаткування присвячено наукові дослідження В. Андрущенка, В. Вишневого, Д. Гетманцева, О. Данілова, Ю. Іванова, Л. Касьяненко, В. Коротуна, М. Кучерявенка, І. Луїної, І. Лютого, О. Оксенюк, В. Опаріна, А. Соколовської, В. Федосова, І.І. Хлебнікової, С. Юргелевича та ін. Питання гармонізації непрямого оподаткування з міжнародними стандартами розглядали Д. Волков, Л. Демиденко, П. Па-

цурківський, О. Покатаєва, В. Слепець, К. Ященко, І. Євсєєва та ін.

Не зменшуючи вагомості наукових напрацювань провідних вчених, зауважимо, що питання правового регулювання акцизного податку з алкогольних напоїв залишається недостатньо дослідженим і зумовлює необхідність поглиблення та розширення дослідження в умовах реформування податкового законодавства та гармонізації з нормами ЄС.

**Метою статті** є дослідження особливостей правового регулювання акцизного податку з алкогольних напоїв, проблемних аспектів і шляхів реформування чинного податкового законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Правове регулювання акцизного податку в Україні здійснюється відповідно до Податкового кодексу України (далі – ПКУ) [3]. П. 14.1.4 ст. 14 ПКУ акцизний податок визначається як непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених цим Кодексом як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції). Підакцизними товарами (продукцією), згідно з п. 14.1.145 ст. 14 ПКУ, є товари за кодами відповідно до УКТ ЗЕД, на які цим Кодексом встановлено ставки акцизного податку. Ст. 215 ПКУ чітко визначає перелік підакцизних товарів. Одним із цих товарів є спирт етиловий та інші спиртові дистилати, алкогольні напої, пиво (крім квасу «живого» бродіння). Спирт етиловий, за п. 14.1.237 ст. 14 ПКУ, – це всі види ректифікованого та дистильованого спирту етилового, біоетанол, інші види спирту етилового, зазначені у товарних позиціях 2207 та 2208 згідно з УКТ ЗЕД [3]. У п. 14.1.5 ст. 14 ПКУ законодавець алкогольні напої визначає як продукти, одержані шляхом спиртового бродіння цукровмісних матеріалів або виготовлені на основі харчових спиртів із вмістом спирту етилового понад 0,5% об'ємних одиниць, зазначених у товарних позиціях 2203, 2204, 2205, 2206 (крім квасу «живого» бродіння), 2208 згідно з УКТ ЗЕД, а також із вмістом спирту етилового 8,5% об'ємних одиниць і більше, які зазначені у товарних позиціях 2103 90 30 00, 2106 90 за УКТ ЗЕД [3]. Відповідно до 14.1.144 ст. 14 ПКУ пиво є насиченим діоксидом вуглецю пінистим алкогольним напоєм із вмістом спирту етилового від 0,5% об'ємних одиниць, отриманим під час бродіння охмеленого суслу пивними дріжджами, що належить до товарної групи УКТ ЗЕД за кодом 2203 [3].

Розділом VI ПКУ визначено систему елементів податкового механізму акцизного податку, таких як: платники (ст. 212 ПКУ), об'єкти оподаткування (ст. 213 ПКУ), база оподаткування (ст. 214 ПКУ), перелік підакцизних товарів і ставок податку (ст. 215 ПКУ), дата виникнення податкових зобов'язань (ст. 216 ПКУ), порядок обчислення (ст. 217–218,

ст. 220–221 ПКУ), строки сплати податку (ст. 222 ПКУ), складення та подання декларації з акцизного податку (ст. 223 ПКУ), контроль за сплатою податку (ст. 224 ПКУ) та ін. [3].

Особливості обчислення саме акцизного податку з алкогольних напоїв визначає ст. 225 ПКУ. Зокрема, суб'єкт господарювання зобов'язаний сплатити податок або подати контролюючому органу за своїм місцезнаходженням до отримання з акцизного складу спирту етилового неденатурованого, призначеного для переробки на алкогольні напої (крім виноматеріалів і вермутів), податковий вексель, який є забезпеченням виконання зобов'язання такого платника у строк до 90 календарних днів, починаючи з дня видачі податкового векселя, сплатити суму податку, розраховану за ставками для цієї продукції. Розрахунок суми зменшення податку проводиться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [4].

Основні зміни податкового законодавства у 2018 р. реалізовані Законом України від 07 грудня 2017 р. № 2245-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» [5]. Зокрема, ставки акцизного податку на спирт, пиво й алкогольні напої не збільшено, крім планового вирівнювання пільгової ставки на коньяк до ставки на інші спиртові дистилати (загальне збільшення на 12%). Змінами уточнено формулювання норми щодо оподаткування акцизним податком за зниженою ставкою збродених напоїв, одержаних виключно шляхом природного (натурального) бродіння фруктових, ягідних і фруктово-ягідних соків, із вмістом спирту етилового не більше 8,5% об'ємних одиниць (без додання спирту) задля можливості застосування зниженої ставки також для сумішей таких збродених напоїв і сумішей таких збродених напоїв із безалкогольними напоями із вмістом спирту не більше 8,5% об'ємних одиниць (без додання спирту) [6].

Необхідно зазначити, що на розгляд у Парламент України був поданий проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставок деяких податків» від 17 вересня 2018 р. № 9085 [7], яким пропонувалося додатково збільшити ставку акцизного податку на 9%. Головне науково-експертне управління апарату ВРУ, податковий комітет ВРУ вказали, що «пропозиції законопроекту <...> не повною мірою узгоджуються з вимогами пп. 4.1.9 п. 4.1. ст. 4 ПК України, яким визначено принцип стабільності податкового законодавства України. За його змістом зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки». Вказаний законопроект не був прийнятий, у зв'язку з чим ставки акцизного податку на алкогольні напої у 2019 р. залишені без змін.

Поділяємо думку вчених, які стверджують, що сьогодні для України одним із найбільш актуальних питань залишається пошук ефективних механізмів регулювання структури та рівня споживання алкогольних напоїв, зважаючи на наявні розриви в застосовуваних ставках акцизного податку, що особливо стосується пива [2, с. 96].

Як слушно зауважує І.О. Євсєєва, законодавство ЄС в оподаткуванні пива особливу увагу приділяє саме врахуванню міцності кінцевого продукту. Ставка податку встановлюється на кожен градус Плато або градус міцності алкоголю. У підсумку виходить, що чим міцніше пиво, тим вищий акцизний збір на та-

кий вид товару. В Україні ПКУ встановлює ставку акцизного податку у гривнях за 1 літр пива, не враховуючи міцність продукту. Якщо застосовувати порядок нарахування податку для продуктів категорії «пиво», наведений у Директиві Ради 92/83/ЄЕС, сума сплаченого податку для пива з меншою міцністю зменшиться, тоді як для пива з більшою міцністю зросте. Тому, як пише вказаний вчений, для реалізації положень Угоди про асоціацію й адаптації положень Директиви Ради 92/83/ЄЕС необхідно внести зміни до пп. 215.3.1 п. 215.3 ст. 215 ПК України та встановити одиницею виміру категорії «пиво» гривню за 1 літр 100% спирту [8, с. 29–30].

Директива Ради 92/83/ЄС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої» [9] застосовується у взаємозв'язку з Директивою Ради 92/84/ЄС «Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої» від 19 жовтня 1992 р. [10], що встановлює ставки на акцизний збір залежно від міцності алкогольних напоїв. У контексті викладеного для України необхідний перегляд норм, які регулюють механізм адміністрування акцизного податку, з урахуванням Директив Ради ЄС, з метою реформування податкового законодавства та встановлення єдиного підходу до визначення бази оподаткування акцизного податку, застосування єдиних податкових термінів і спрощення ведення зовнішньоекономічної діяльності.

Необхідно зазначити, що Парламентом України розглядається проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком окремих товарів» від 07 серпня 2017 р. № 7019 [11], яким пропонується оподаткування акцизним податком енергетичних напоїв за ставкою 7 грн за 1 л таких напоїв. Як зазначається у пояснювальній записці до вказаного законопроекту, деякі країни запровадили оподаткування акцизним податком безалкогольних цукровмісних напоїв. Зокрема, Мексика запровадила акцизний податок на безалкогольні напої з додаванням цукру. В Угорщині оподатковується продукція з високим вмістом цукру, солі або кофеїну. Подібні норми щодо оподаткування енергетичних напоїв було запропоновано й у Проекті Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження ставок акцизного збору на енергетичні напої» від 24 квітня 2015 р. № 2740 [12].

Вважаємо, що започаткування практики оподаткування енергетичних безалкогольних напоїв, що містять кофеїн і є шкідливими для здоров'я, є необхідним кроком на шляху до зменшення обсягів споживання енергетичних напоїв й охорони здоров'я нашого населення та перспективним в аспекті наповнення дохідної частини бюджету за рахунок збільшення надходжень від акцизного податку.

Також варто зауважити, що у розвинутих країнах світу цінову політику використовують для запобігання надмірному вживанню алкоголю, а також з метою попередження та скорочення вживання алкоголю неповнолітніми. Завдання цінової політики, насамперед, полягає в зміні структури споживання населенням алкогольної продукції за рахунок зменшення частки споживання міцних спиртних напоїв за одночасного зниження загального рівня споживання чистого алкоголю в перерахунок на абсолютний спирт.

Як зазначає І.І. Хлебнікова, зміщення структури споживання алкогольних напоїв в Україні в бік більш міцних алкогольних напоїв відбуваються у зв'язку із невизначеністю державної

політики в питанні обігу і регулювання виробництва алкогольної продукції та пріоритету економічних інтересів у збиток охороні здоров'я населення України [13, с. 833].

Однак слід зважати на те, що надмірне зростання ставок податку залишається одним з основних чинників тінізації ринку алкогольних напоїв і, як наслідок, недоотримання податкових надходжень до бюджету. Незалежний аналітик ринку алкогольних напоїв Ігор Товкач зазначив, що тіньовий ринок уже відвоював у міцного алкоголю 65% всього ринку [14]. Відповідно, акцизна політика у сфері оподаткування алкогольних напоїв, на думку І.І. Хлебнікової, повинна реалізовуватися у поєднанні зі здійсненням державних, регіональних, місцевих заходів у сфері громадського здоров'я, зокрема в частині зменшення масштабів зловживання алкогольною продукцією та профілактики алкоголізму [13, с. 834].

На думку О.В. Долженкова, з метою детінізації виробництва й обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів необхідним і нагальним кроком є запровадження автоматизованого контролю за рухом підакцизних товарів, а саме АСЕК, електронної марки акцизного податку, що значно спростить документообіг у сфері обігу підакцизних товарів, дозволить знизити обсяги тіньового ринку підакцизних товарів і посилить контроль держави за обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів загалом [15].

Як зазначають вчені [2, с. 100–101], основними світовими тенденціями у сфері оподаткування алкогольних напоїв є: формування акцизної політики у сфері податкового регулювання алкогольного ринку з урахуванням національних традицій, на основі пошуку балансу інтересів виробників і споживачів, необхідності обмеження соціальних наслідків зловживання алкоголем; у реалізації заходів, направлених на зниження рівня споживання алкогольних напоїв, акцизний податок характеризується високою ефективністю; поступове збільшення загального рівня оподаткування алкогольних напоїв; використання електронних систем контролю за рухом алкогольних напоїв від виробника до споживача; використання повного або часткового звільнення від сплати акцизного податку вин натуральних виноградних; застосування диференційованого підходу для оподаткування алкогольних напоїв залежно від їх міцності, а також інших якісних і кількісних характеристик та ін.

Загальними тенденціями наглядової діяльності на алкогольному ринку у країнах ЄС та ОЕСР є: монополізація окремих сегментів ринку виробництва та реалізації спирту й алкогольної продукції; функціонування системи акцизних складів; делегування повноважень контролю, безпеки, обліку та відповідальності виробникам спирту й алкогольних напоїв за рахунок запровадження ліцензійних умов, технічних та електронних засобів обліку та контролю, що дозволило відійти від необхідності постійної присутності державних представників; страхове покриття ризиків недонадходження акцизів (бони, банківські та страхові гарантії, авансові внески, податкові векселі тощо); дистанціонування, спрощений контроль і ліцензійні умови невеликим виробникам натуральних вин і пива; постійний моніторинг руху підакцизних товарів із використанням інформаційних технологій [16, с. 15].

На думку І.І. Хлебнікової, напрямками діяльності та механізмами реалізації акцизної політики щодо попередження шкідливих наслідків зловживання алкогольними напоями можуть бути такі: створення прогресивної системи оподаткування алкоголь-

них напоїв з урахуванням їх міцності; вирівнювання доступності різних видів алкогольних напоїв з урахуванням доходів населення; заборона прямого або побічного стимулювання продажу алкогольних напоїв за цінами, меншими за собівартість, а також за цінами, нижчими за мінімальні, встановлені урядом; встановлення подвоєної ставки акцизу на ненатуральні слабоалкогольні напої у перерахунку на кількість одиниць спирту; припинення практики будь-якого субсидування для економічних суб'єктів, що займаються виробництвом і торгівлею алкогольними напоями; інвестування частки бюджетних надходжень від акцизного податку на алкогольні напої у фінансування заходів з охорони здоров'я; оплату соціально орієнтованих інформаційних програм і соціальної реклами стосовно переваг здорового способу життя і небезпеки алкоголізації населення здійснювати за рахунок витрат підприємств та організацій, а не з їхнього прибутку; посилення державного контролю за виробництвом та обігом алкогольних напоїв і збільшення покарання за вчинення контрабандних злочинів [13, с. 835].

**Висновки.** 1. Перед Україною, як державою, що є асоційованим членом ЄС, стоїть завдання імплементації та гармонізації національного законодавства з нормами ЄС. Особливого значення у цьому контексті набувають норми щодо акцизного оподаткування алкогольних напоїв і приведення їх у відповідність до Директиви Ради 92/83/ЄС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої» від 19 жовтня 1992 р. та Директиви Ради 92/84/ЄС «Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої» від 19 жовтня 1992 р. з метою встановлення єдиного підходу до визначення бази оподаткування акцизного податку, застосування єдиних податкових термінів і спрощення ведення зовнішньоекономічної діяльності.

Основними напрямками реформування акцизного оподаткування алкогольних напоїв в Україні вважаємо: поступове збільшення загального рівня оподаткування алкогольних напоїв; застосування диференційованого підходу до оподаткування алкогольних напоїв залежно від їх міцності, а також інших якісних і кількісних характеристик; встановлення подвоєної ставки акцизу на ненатуральні слабоалкогольні напої у перерахунку на кількість одиниць спирту; оподаткування безалкогольних енергетичних напоїв, що містять кофеїн і є шкідливими для здоров'я; інвестування частини бюджетних надходжень від акцизного податку на алкогольні напої у програми, направлені на попередження та припинення алкоголізму, а також на фінансування заходів з охорони здоров'я; використання електронних систем контролю за рухом алкогольних напоїв від виробника до споживача.

Перспективним аспектом реформування акцизного оподаткування на сучасному етапі є оподаткування безалкогольних енергетичних напоїв, які містять кофеїн і є досить шкідливими для здоров'я, а також віднесення їх до переліку підакцизних. Для цього необхідне внесення змін до ПКУ, а саме: доповнення ст. 14 ПКУ поняттям «підакцизних енергетичних напоїв»; доповнення п. 215.1 ст. 215 ПКУ новим підакцизним товаром – «підакцизні енергетичні напої». Вважаємо, що започаткування практики оподаткування безалкогольних енергетичних напоїв, що містять кофеїн, є необхідним кроком на шляху до зменшення обсягів споживання таких напоїв і перспективним в аспекті наповнення дохідної частини бюджету за рахунок збільшення надходжень від акцизного податку.



На нашу думку, такі уточнення повніше врахують наявну практику адміністрування акцизного податку з алкогольних напоїв і сприятимуть подальшому підвищенню ефективності механізму його дії.

#### Література:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 30 листопада 2015 р. № 984\_011. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
2. Трансформація акцизної політики України : монографія / за заг. ред. В.І. Коротуна. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2015. 404 с.
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n4987>
4. Про затвердження Порядку проведення розрахунку суми зменшення акцизного податку : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 р. № 1260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1260-2010-п>
5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України від 07 грудня 2017 р. № 2245-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>
6. Основні зміни податкового законодавства у 2018 р., які стосуються акцизного податку. *Офіційний сайт Державної Фіскальної служби України*. URL: <http://sfs.gov.ua/podatki-ta-zbori/zagalnoderjavni-podatki/aktsiznyy-podatok/komentari-fahivtiv-dps/323187>
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставок деяких податків : проект Закону України від 17 вересня 2018 р. № 9085. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64600](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64600)
8. Євсєєва І.О. Напрями адаптації акцизного податку з алкогольних напоїв до права Європейського Союзу. *Фінансове право*. 2015. № 4 (34). С. 28–30.
9. Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої : Директива Ради 92/83/ЄС від 19 жовтня 1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_430](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_430)
10. Про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої : Директива Ради 92/84/ЄС від 19 жовтня 1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_431](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_431)
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком окремих товарів : проект Закону України від 07 серпня 2017 р. № 7019. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62396)
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження ставок акцизного збору на енергетичні напої : проект Закону № 2740 від 24 квітня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54945](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54945)
13. Хлебнікова І.І. Вплив специфічного акцизу на параметри розвитку ринків алкогольних напоїв та тютюнових виробів в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 6. С. 830–835.
14. III Форум з непрямого оподаткування: зростання акцизу, контрафакт та євробляхи. *Офіційний сайт Асоціації податкових радників*. URL: <http://advisortax.org/?p=5135>
15. Долженков О.В. Щодо впровадження автоматизованої системи електронного контролю за виробництвом та обігом спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів (АСЕК). *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) : у 2 т. Т. 2 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 93–96.
16. Протидія нелегальному обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів: досвід країн ЄС та ОЕСР / за заг. ред. В.І. Коротуна. Київ : Алерта, 2017. 66 с.

#### Атаманчук Н. И. Особенности правового регулирования акцизного налога с алкогольных напитков в Украине

**Анотация.** Статья посвящена изучению особенностей правового регулирования акцизного налога с алкогольных напитков, проблемных аспектов и путей их решения. Исследованы разногласия по определению базы налогообложения акцизным налогом в законодательстве Европейского Союза и в налоговой системе Украины. Предложено использование практики правового регулирования акцизного налогообложения алкогольных напитков Европейского Союза в налоговой системе Украины.

**Ключевые слова:** акцизное налогообложение, акцизный налог, акцизный налог на алкогольные напитки, пиво, Директивы Рады Европейского Союза, Налоговый кодекс Украины.

#### Atamanchuk N. Legal adjusting of excise tax from alcoholic beverages in Ukraine

**Summary.** The article is sanctified the study of features of the legal adjusting of excise tax from alcoholic beverages, research of problem aspects and ways of their decision. Divergences are investigational in relation to determination of base of taxation an excise tax in the legislation of European Union and in the tax system of Ukraine. The use of practice of the legal adjusting of excise taxation of alcoholic beverages of European Union is offered in the tax system of Ukraine.

**Key words:** excise taxation, excise tax, excise tax on alcoholic beverages, Directives of Advice of European Union, Internal revenue code.



*Бевз С. І.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського та адміністративного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ЯК ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена визначенню об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Встановлено, що об'єктом виступатиме державне управління господарською діяльністю, предметом – суспільні відносини, які в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права. Наголошено, що розуміння державного управління господарською діяльністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання залежить від з'ясування сутності прикметника «державне».

**Ключові слова:** державне управління господарською діяльністю, адміністративно-правове регулювання, господарська діяльність, адміністративно-правові відносини, казенні підприємства.

**Постановка проблеми.** Не секрет, що на державному рівні не прийнято говорити про державне управління господарською діяльністю. Натомість держава реалізує політику переходу від державного управління до державного регулювання, нині – до дерегуляції. Проте функції державного управління в сфері економіки, щодо господарської діяльності зокрема, ніхто не скасовував, тому державне управління господарською діяльністю здійснюється і є предметом регулювання різних галузей права.

Зміни в політичному житті, реалізація євроінтеграційної політики нашої держави призвели до створення нових умов, у яких функціонують суб'єкти господарювання. Ці умови спричинені, насамперед, прагненням держави покращити показники в світових рейтингах, виконати вимоги міжнародної спільноти. Водночас відбувається реформування системи державного управління, що зумовлює пошук оптимальної моделі взаємодії держави з суб'єктами господарювання.

У процесі реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1] особливого значення набуває встановлення кола об'єктів державного управління, оскільки їх визначення, розуміння сутності й особливостей функціонування зумовлює створення адекватного механізму правового регулювання державного управління ними, зокрема господарською діяльністю.

Господарська діяльність як предмет правового регулювання має міжгалузевий і комплексний характер. Водночас проблеми розбудови нової системи державного управління, необхідність якої пов'язана з комплексною перебудовою наявної в нашій державі управлінської системи і розвитком нових важливих інститутів, виходять за вузькі галузеві межі тієї чи іншої юридичної науки і перетворюються сьогодні на актуальний предмет дослідження юридичної та політичної наук і науки державного управління [2, с. 11–12].

Варто відзначити, що в адміністративно-правовій науці здійснювалися дослідження державного управління в економічній сфері. Проте фундаментальних, адміністративно-правових досліджень питань державного управління економікою або регулятивного впливу на економіку, господарську діяльність не так і багато.

Н.О. Саніахметова в своєму дослідженні 1998 р. наголошувала, що невинуватим є заперечення і критика всіх форм державного впливу на економіку і підприємницьку діяльність або всіх засобів їх державного регулювання. Державне регулювання в умовах переходу до ринку вимагає численних змін засобів впливу на суб'єктів підприємництва [3, с. 13–14]. О.П. Рябченко в 2000 р. зазначала, що державне управління економікою – це особлива частина управління розвитком суспільства, здійснювана уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, функціонування яких спрямоване на реалізацію конституційно закріплених положень щодо соціальної спрямованості економіки [4, с. 23]. Т.М. Кравцова 2004 р. запропонувала діяльність, яка включає сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення конкретних умов для їх функціонування і запобігання соціально-економічних проблемам у суспільстві, визначити як адміністративно-господарську [5, с. 27]. Як специфічна комплексна, заснована на чинному законодавстві діяльність з оптимізації й упорядкування правовідносин у сфері підприємництва та як сукупність форм і сукупність методів адміністративно-правового впливу на діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямованих на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність та здійснюються для досягнення економічних і соціальних результатів (зазвичай із метою одержання прибутку), визначається адміністративно-правове регулювання підприємництвом у монографії іншого автора [6, с. 269]. Є.В. Петров у своєму дослідженні 2012 р. зробив висновок, що «більш точним і відповідним чинному законодавству України видається термін «публічне регулювання економіки», зміст якого мають складати: державне регулювання економіки, муніципальне регулювання економіки та громадське (приватне) регулювання економіки» [7, с. 23]. Проте розмежування об'єкта та предмета адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю не здійснювалося.

Процеси реформування порядку зайняття господарською діяльністю в нашій державі, дерегуляції бізнесу засвідчують

необхідність більш системного погляду на дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Водночас нові погляди на предмет адміністративного права, оновлення його змісту зумовлюють потребу у визначенні предмета й об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Мета статті** – визначити об'єкт і предмет адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Предмет – те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь [8, с. 1104]. Об'єкт – предмет наукового та іншого дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції. Об'єкт права – явище, на яке спрямовується дія права [8, с. 803]. Таким чином, об'єктом адміністративно-правового регулювання є явище, на яке спрямоване таке регулювання; предметом – те, на що спрямована діяльність суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання. Отже, об'єктом виступатиме державне управління господарською діяльністю, предметом – суспільні відносини, що в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права.

Адміністративно-правове регулювання державного управління господарською діяльністю здійснюється безпосередньо (прямо), встановлюючи правила і порядок, за якими має здійснюватися така діяльність держави.

Визначаючи державне управління господарською діяльністю як об'єкт адміністративно-правового регулювання, необхідно враховувати значення прикметника «державне». Він може означати суб'єкта здійснення такого управління або суб'єкта здійснення такого управління та територію, на яку воно поширюється.

У першому випадку йдеться про державне управління господарською діяльністю певного суб'єкта господарювання, щодо якого держава реалізує свою господарську компетенцію, зазвичай організаційно-господарські повноваження власника державного майна.

Згідно з ч. 5 ст. 22 Господарського кодексу України (далі – ГК) [9] держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектору і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Як відомо, до таких належать, насамперед, державні унітарні підприємства. Відповідно до ч. 1 ст. 73 ГК України державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, зазвичай без поділу її на частки, і входить до сфери його управління. Ч. 9 зазначеної статті закріплює положення про те, що державні унітарні підприємства діють як державні комерційні підприємства або казенні підприємства. Фактично такий поділ здійснювався залежно від мети діяльності відповідних підприємств.

10 квітня 2014 р. відповідно до Прикінцевих положень прийнятого в новій редакції Закону України «Про здійснення державних закупівель» [10] (втратив чинність з 01 серпня 2016 р. на підставі Закону № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. [11]) ч. 2 ст. 77 ГК було доповнено абзацом, який встановлює певні

вимоги для казенних комерційних підприємств. Назва «казенне комерційне підприємство» не вживається більше в жодній статті ГК. Таким чином, фактично внесене доповнення до ГК встановило ще один різновид державного підприємства – казенне комерційне підприємство, не визначивши його правової природи та не встановивши особливостей діяльності такого суб'єкта господарювання.

Зі змісту ч. 9 ст. 73 ГК випливає, що казенне підприємство – один із різновидів державних унітарних підприємств, який не є комерційним, оскільки інший різновид державного унітарного підприємства – державне комерційне підприємство. Жодна норма законодавства не передбачає поділ казенних підприємств на комерційні та некомерційні. Ст. 76 ГК в ч. 1 визначає характерні риси галузей економіки, в яких створюються казенні підприємства, серед них: «переважаючим (понад 50%) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, не може бути рентабельним» і, таким чином, спрямованим на отримання прибутку, що характерно для комерційних підприємств. Крім того, ч. 3 ст. 76 ГК імперативно визначає, що «Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління», яким відповідно до ст. 137 цього ж Кодексу визнається речове право суб'єкта господарювання, що володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

Таким чином, виходячи з вищезазначених норм ГК, казенне підприємство не може бути комерційним. Його діяльність не може бути спрямована на отримання прибутку. Діяльність таких підприємств є одним із проявів некомерційного господарювання, тобто самостійної систематичної господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованою на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Сподіваємося, що формулювання «казенне комерційне підприємство», яке вносить плутанину в розуміння різновидів казенних підприємств, їх правової природи, є технічною помилкою, яка має бути усунута шляхом вилучення слова «комерційне». Залишення такого формулювання та законодавчої бази без змін позбавляє органи державної влади можливості однозначно визначити правовий режим майна, закріпленого за казенним підприємством, обсяг його правосуб'єктності, сфери, в яких таке підприємство створюється, і, таким чином, належної реалізації організаційно-господарської компетенції – здійснення державного управління господарською діяльністю такого підприємства. Така ситуація не сприяє також ефективному адміністративно-правовому регулюванню державного управління господарською діяльністю. Саме йому належить створення належних умов для виникнення та реалізації організаційно-господарської компетенції державних органів.

Коли йдеться про державне управління господарською діяльністю і прикметник «державне» означає суб'єкта здійснення такого управління та територію, на яку воно поширюється, господарська діяльність має сприйматися як певна система, що складається з різних взаємопов'язаних елементів, здатна до самоорганізації та розвитку внаслідок зовнішнього впливу, який має прояв, зокрема, через державне управління.

Суспільні відносини, які в процесі здійснення державного управління господарською діяльністю врегульовуються нормами адміністративного права, є адміністративно-правовими відносинами.

У юридичній літературі виокремлюють два основні підходи до інтерпретації правовідносин [12, с. 194]: перший пов'язаний з інтерпретацією правовідносин через їх зв'язок із юридичним нормативом (нормою права); другий – це діяльнісний підхід до визначення правовідносин. Перший класичний підхід може бути представлений дефініцією, що правові відносини – це свідомі вольові суспільні відносини, які виникають і здійснюються на основі норм права, учасники котрих пов'язані закріпленими в нормах права взаємними правами й обов'язками, реалізація яких забезпечується можливістю застосування державного примусу. Другий, діяльнісний підхід визначає правовідносини як правову форму соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів і досягнення результатів, що передбачені законом або не суперечать закону чи іншим джерелам права.

Для характеристики адміністративно-правових відносин, які складаються в державному управлінні господарською діяльністю як певною системою, найбільш прийнятним є діяльнісний підхід, оскільки враховуються інтереси суб'єктів таких відносин і мета їх взаємодії, що є визначальним для виникнення таких відносин. Як зазначав В.Б. Авер'янов [13, с. 26–29], головне суспільне призначення адміністративного права – у регулюванні численних і різноманітних відносин між публічно-владними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами стосовно забезпечення згаданими органами необхідних умов для ефективної реалізації, а за необхідності – і захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів. Отже, предметом адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю виступатимуть адміністративно-правові відносини, які є формою соціальної взаємодії суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання з метою реалізації публічних і приватних інтересів та встановлення правового господарського порядку.

**Висновки.** Виходячи з вищезазначеного, можемо відзначити, що об'єкт і предмет адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – це різні явища, розмежування яких має сприяти виробленню більш ефективних підходів до їх правового регулювання. Необхідно також враховувати, що об'єкт адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має свою специфіку, зумовлену розумінням безпосереднього об'єкта державного управління – господарської діяльності.

#### *Література:*

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: колективна монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2010. 496 с.
3. Саніахметова Н.О. Регулювання підприємницької діяльності в Україні (організаційно-правові аспекти): автореф. дис. ... док. юрид. наук. Одеса, 1998. 32 с.

4. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2000. 369 с.
5. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2004. 456 с.
6. Баклан О.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері підприємництва: теоретико-правовий аспект: монографія. Київ – Магістр – XXI сторіччя, 2011. 336 с.
7. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... док. юрид. наук. Харків, 2012. 417 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ – Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
9. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
10. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 24. Ст. 883.
11. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.
12. Теорія держави та права: навчальний посібник / за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
13. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка. *Право України*. 2004. № 10. С. 25–30.

#### **Бевз С. И. Государственное управление хозяйственной деятельностью как объект и предмет административно-правового регулирования**

**Аннотация.** Статья посвящена определению объекта и предмета административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью. Установлено, что объектом будет государственное управление хозяйственной деятельностью, предметом – общественные отношения, которые в процессе осуществления государственного управления хозяйственной деятельностью регулируются нормами административного права. Отмечено, что понимание государственного управления хозяйственной деятельностью как объекта административно-правового регулирования зависит от определения сущности прилагательного «государственное».

**Ключевые слова:** государственное управление хозяйственной деятельностью, административно-правовое регулирование, хозяйственная деятельность, административно-правовые отношения, казённые предприятия.

#### **Bevz S. State management of economic activity as an object and subject of administrative and legal regulation**

**Summary.** The article is devoted to a definition of object and subject of administrative and legal regulation of state management of economic activity. It is established that object is state management of economic activity, subject – public relations that regulated by administrative law during state management of economic activity. It is emphasized that understanding of state management of economic activity as an object of administrative and legal regulation depends on the definition of the essence of the adjective “state”.

**Key words:** state management of economic activity, administrative and legal regulation, economic activity, administrative and legal relations, state-owned enterprises.



**Гуть Н. Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ВИДИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ПРОЯВУ

**Анотація.** У роботі визначається коло теоретичних проблем, які виникають у науковців під час класифікації функцій адміністративного процесу, розкриваються особливості підходів щодо класифікації функцій адміністративного судочинства, які представлені в науковій літературі, а також акцентується на практично-прикладному значенні класифікації функцій адміністративного процесу для розвитку науки адміністративного права та національного законодавства. Констатується, що визначення видів функцій адміністративного процесу є нині невирішеним питанням у теорії адміністративного права. Доводиться, що головна проблема, яка виникає у процесі визначення видів функцій адміністративного процесу, полягає у неправильному використанні термінології, що лежить в основі будь-якого комплексного дослідження. Неправильне використання термінології негативно впливає на істинність, об'єктивність, теоретичну і практичну значимість результатів дослідження, а тому функції адміністративного процесу часто в юридичній літературі ототожнюють із функціями адміністративного процесуального права, функціями адміністративного судочинства, функціями адміністративних судів тощо. Робиться висновок, що функції адміністративного процесу в залежності від тієї ролі, що вони відіграють в житті суспільства, можна поділити на основні та додаткові. Обґрунтовується, що в залежності від цілей, які стоять перед адміністративним процесом, до основних функцій адміністративного процесу належать охоронна, контрольна, захисна та альтернативна функції, а до додаткових функцій – функція втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації та функцію застосування адміністративних санкцій у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративний процес, функції, функції адміністративного процесу, функції адміністративного судочинства.

**Постановка проблеми.** Визначення видів функцій адміністративного процесу є нині невирішеним питанням в теорії адміністративного права. Звичайно, що існування чисельних концепцій адміністративного процесу, в яких по-різному трактується його зміст, породжує і різні думки стосовно функцій адміністративного процесу. Якщо адміністративний процес розглядати виключно як діяльність адміністративного суду щодо вирішення публічних спорів в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), то доведеться говорити про одну систему функцій адміністративного процесу; якщо ж адміністративний процес розглядати як правозастосовну діяльність органів публічної адміністрації щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, то доведеться говорити вже про зовсім іншу систему його функцій. Але головна проблема визначення функцій адміні-

стративного процесу полягає у тому, що в цій сфері постійно відбувається підміна понять та безвідповідальне використання наукової термінології. Наприклад, суб'єкт наукової діяльності може використати термін не за призначенням, що свідчить про його низький науковий рівень, або ж може навмисно маніпулювати терміном для приховування недоліків авторської концепції, яка пропонується ним у монографії, науковій статті чи будь-якій іншій науково-дослідній праці. Як результат, функції адміністративного процесу часто ототожнюють із функціями адміністративного процесуального права, функціями адміністративного судочинства, функціями адміністративних судів тощо. Такий стан речей пригнічує, адже термінологія завжди лежить в основі будь-якого комплексного дослідження, вона впливає на істинність, об'єктивність, теоретичну і практичну значимість отриманих результатів. Хибність висновків будь-якого дослідження дуже часто зумовлена двома важливими факторами – нехтування термінологією і нехтування методологією дослідження.

З огляду на це актуальним бачиться аналіз дискусійних питань щодо видів функцій адміністративного процесу, а також стосовно особливостей їх прояву у правовій дійсності.

Окремі питання щодо видів функцій юридичного процесу та їх співвідношення з функціями права піднімалися в працях О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, П. С. Лютікова, І. В. Панової, В. Г. Перепелюка, В. М. Протасова, Т. М. Радько, І. М. Ситар, В. Д. Сорокіна, В. А. Юсупова та інших вчених. Разом із тим комплексних досліджень, в яких би пропонувався цілісна система функцій адміністративного процесу, у вітчизняній науці не проводилось. За останнє десятиліття в Україні збільшилась кількість теоретичних праць, які присвячені розкриттю змісту функцій права (Н. В. Іванюга, О. М. Миколенко, Ю. В. Пирожкова), але і нині залишаються прогаліни в розумінні функцій адміністративного процесу та їх відмінності від функцій адміністративного процесуального права чи функцій адміністративного судочинства.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) визначити коло теоретичних проблем, які виникають у науковців під час класифікації функцій адміністративного процесу;
- 2) розкрити особливості підходів щодо класифікації функцій адміністративного судочинства, які представлені в науковій літературі;
- 3) визначити практично-прикладне значення класифікації функцій адміністративного процесу для розвитку науки адміністративного права та національного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суб'єкти науково-дослідної діяльності використовують різні критерії щодо



класифікації функцій державно-правових явищ. Наприклад, велика частина науковців, особливо не переймаючись підставами класифікації функцій державних органів, посилаються у своїх працях на думку авторитетів від науки (В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука і ін.) [1–4]. Тобто без будь-якого критичного аналізу представлених в юридичній літературі думок, вони за взірць беруть класифікацію функцій державного управління, яка виникла ще у межах радянського права і продовжила своє існування в теорії державного управління та теорії адміністративного права, і намагаються її прилаштувати для характеристики функцій державних органів. Наприклад, О. Г. Предместніков, характеризуючи функції органів юстиції України, зазначає, що з огляду на нормативну невизначеність функцій Міністерства юстиції України вони можуть бути розглянуті з урахуванням загальної характеристики функцій органів управління (управлінської діяльності), які пропонуються у працях В. Б. Авер'янова, а також з урахуванням завдань та повноважень Міністерства юстиції України. Такими функціями О. Г. Предместніков вважає нормотворчу, контрольну, установчу, інтерпретаційну, правозастосовну, організаційну, управлінську та координаційну, реєстраційну, представницьку, аналітичну, прогностичну та інші функції [5, с. 173–179].

Іноді в юридичних дослідженнях використовується інший підхід. Частина науковців обирає як об'єкт дослідження одну із функцій держави, що традиційно виділяються теорією держави і права, та розкриває зміст цієї функції, в тому числі, шляхом характеристики державних органів, які причетні до її безпосередньої реалізації. Наприклад, О. І. Безпалова в своїх працях розкриває адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави, у зв'язку з чим виділяє групу державних суб'єктів її реалізації (органи внутрішніх справ, СБУ, прокуратура та ін.) та групу недержавних суб'єктів (органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства) [6]. Такі праці показують, що одна і та сама функція може реалізовуватись різними державно-правовими утвореннями (органами, галузями права, юридичним процесом тощо), але завжди зміст і порядок реалізації такої функції буде мати особливості, що зумовлені змістом конкретного державно-правового утворення та його роллю у правовій системі держави.

Також багато уваги в юридичній літературі приділяється функціям права. При цьому можна зустріти як спрощені класифікації, в яких виділяється лише два види функцій – регулятивна та охоронна (Д. Д. Галліган, В. В. Полянський, Ю. М. Старілов і ін.), так і складні класифікації (тобто багаторівневі та з великою кількістю підсистем), де виділяються основні і неосновні (додаткові), юридичні і соціальні функції, притаманні всій системі та функції, які характерні виключно для одного з елементів цієї системи тощо. Такі складні класифікації функцій права можна знайти в працях О. В. Малько, М. І. Матузова, М. Н. Марченко, О. М. Миколенко, Ю. В. Пирожкової, Т. Н. Радько і ін. Як приклад приведемо класифікацію функцій адміністративного права, яку пропонує в своїх працях Ю. В. Пирожкова. По-перше, Ю. В. Пирожкова виділяє велику кількість критеріїв, за якими можна класифікувати функції адміністративного права: 1) відповідно до діалектичного виникнення функцій адміністративного права виділяються внутрішні (базові юридичні) та зовнішні (загальносоціальні) функції; 2) за способами правового впливу виділяються регулятивна (у її статичному та динамічному вимірах) та охоронна;

3) залежно від системного обсягу правового впливу виділяють власне галузеві функції адміністративного права (регулятивна, охоронна, процедурна), міжгалузеві (аналітико-прогностична, організаційно-координаційна, синергетична), функції норм (залежно від часу – постійні та тимчасові, залежно від місця – загальнодержавні та локальні; залежно від виду – матеріальні та процедурні) та функції інститутів (контрольна, ціннісно-орієнтаційна, виховна); 4) залежно від правового впливу виділяють базові юридичні (регулятивна, охоронна, процедурна) та загальносоціальні (економічна, політична, соціально-культурні); 5) за об'єктами (сферами) правового впливу виділяють об'єктні функції – економічна, політична, культурна, інформаційна, екологічна, виховна тощо; 6) крізь призму предмета адміністративного права виділяють регулятивну, охоронну, процедурну функції. По-друге, Ю. В. Пирожкова пропонує авторський варіант системи функцій адміністративного права, ієрархічними рівнями якої є підсистема першого рівня (базові юридичні функції галузі: регулятивна, охоронна та процедурна), підсистема другого рівня (загальносоціальні: економічна, політична, соціально-культурні (ідеологічна, виховна, інформаційна)), підсистема третього рівня (міжгалузеві: аналітико-прогностична, організаційно-координаційна та синергетична галузеві функції) [7, с. 185–187; 8, с. 311–313].

Всі вище перелічені підходи до класифікації функцій державного управління, функцій державних органів та функцій права свідчать, що класифікація функцій адміністративного процесу може бути спрощеною, тобто відбуватись за схемою – «на підставі одного критерію класифікації виділяються кілька видів функцій», а може бути складною, коли пропонується кілька критеріїв класифікації, а в самій системі функцій адміністративного процесу може виділятися кілька підсистем, наприклад, основні та додаткові функції, внутрішні та зовнішні тощо.

Зважаючи на те, що в юридичній науці відсутні комплексні праці, які безпосередньо присвячені класифікаціям функцій юридичного чи адміністративного процесів, хочемо зупинитись на аналізі положень поодиноких статей, представлених в періодичних виданнях, які висвітлюють окремі аспекти класифікації функцій адміністративного судочинства. Аналіз таких праць дає не тільки підґрунтя для роздумів і дискусій, а й дає змогу запропонувати авторське бачення вирішення наявних теоретичних проблем.

Наприклад, А. А. Радчук, аналізуючи функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, вказує на те, що іноді адміністративні суди реалізують і інші, окрім традиційних, функції адміністративного судочинства: 1) функцію застосування заходів юридичної відповідальності; 2) функцію страхування об'єктивності та доцільності рішень органів виконавчої влади; 3) функцію захисту фізичних чи юридичних осіб від можливого свавілля органів публічного адміністрування [9, с. 115].

Заслужують на увагу положення статті А. А. Радчука.

По-перше, акцентуючи на можливості реалізації судами додаткових функцій адміністративного судочинства, А. А. Радчук не називає його «основні» функції. До того ж вступ статті показує, що автор не робить різниці між завданнями адміністративного судочинства, які закріплені в ст. 2 КАСУ, та функціями адміністративного судочинства. Це знижує рівень обґрунтованості зроблених у статті висновків. Наприклад, О. М. Миколенко завдання розглядає як вид короткострокових цілей, а поняття

«функція» визначає як синтез трьох самостійних понять «цілі», «засоби» та «результат» [8]. За такого підходу виникає чітке уявлення про співвідношення завдань адміністративного судочинства та його функцій. На жаль, у думках А. А. Радчук відсутня логічна та доволі аргументована позиція з цього питання.

По-друге, в автора відсутнє уявлення про співвідношення понять «санкція» та «заходи юридичної відповідальності». У статті ці поняття використовуються як тотожні, хоча вже давно в теорії адміністративного права існує загальновизнане правило – «заходи юридичної відповідальності, які передбачені нормами адміністративного права, є лише одним із видів санкцій, передбачених нормами адміністративного права». Наприклад, відсторонення водія від управління транспортним засобом є санкцією, але не визнається чинним законодавством заходом юридичної відповідальності. Ці питання ґрунтовно розглядаються в працях О. І. Миколенка та В. О. Продаєвича [10; 11], а тому ми переконані, що А. А. Радчук некоректно використовує термін «заходи юридичної відповідальності» щодо визначення додаткових функцій адміністративного судочинства.

Цікаві думки щодо функцій адміністративного судочинства висловлює і С. В. Ківалов [12].

По-перше, вчений зазначає, що важливим правозахисним фактором у діяльності органів адміністративної юстиції може бути так звана прогностична або консультативна функція, яка має місце у зарубіжних країнах (наприклад, Франції) [12, с. 8]. На жаль, ця думка в подальших положеннях статті не набула розвитку. Лише констатується необхідність вдосконалення адміністративного процесуального законодавства України з метою забезпечення реалізації цих функцій у майбутньому в межах адміністративного судочинства.

По-друге, в статті С. В. Ківалова згадується погоджувальна функція правозастосовних інституцій, у тому числі адміністративних судів, зміст якої полягає у «практичному забезпеченні засобами юридичної інтерпретації мети континуального співвідношення тексту Конституції України з вимогами правопорядку» [12, с. 10]. По суті, погоджувальна функція зводиться до узгодження конституційно-правового і адміністративно-правового регулювання під час вирішення колізій, які виникають у публічно-правовій сфері. С. В. Ківалов характеризує погоджувальну функцію як таку, що нині не реалізується, але у разі внесення відповідних змін в адміністративне процесуальне законодавство вона може набути реальної реалізації в межах адміністративного судочинства.

По-третє, С. В. Ківалов зазначає, що звернення особи зі скаргою в адміністративному порядку, який регламентується Законом України «Про звернення громадян» [13], не обмежує можливості звернення особи до адміністративного суду [12, с. 11]. На жаль, ця думка не набула свого розвитку у статті С. В. Ківалова і була висловлена при характеристиці правозахисної ролі адміністративних судів в системі органів державної влади. Наприклад, О. І. Миколенко, характеризуючи функції адміністративної відповідальності, виділяє альтернативну функцію. Зміст цієї функції вчений пов'язує із законодавчо закріпленою можливістю: 1) заміни одного адміністративного стягнення на інше; 2) заміни заходів адміністративної відповідальності на заходи дисциплінарного характеру; 3) заміни заходів адміністративної відповідальності на заходи виховного чи громадського впливу [14, с. 23–24]. Можливо, є сенс виділяти серед функцій адміністративного процесу альтернативну функ-

цію, яка полягає в забезпеченні змоги особи, по-перше, одразу ж звернутися задля вирішення публічного спору до адміністративного суду (тобто ігноруючи адміністративний порядок оскарження), по-друге, звернутися для вирішення публічного спору до адміністративного суду після того, як було винесене рішення по скарзі в адміністративному порядку.

По-четверте, С. В. Ківалов припускає існування основних функцій адміністративного судочинства (правоохоронна та гарантуюча) та допоміжних функцій (стимулююча та контрольна) [12, с. 14–15]. При цьому акцентується на тому, що охорона та захист не є тотожними поняттями та співвідносяться як загальне та частина. До цього вже підкреслювалося, що до суб'єктів, які реалізують правоохоронну функцію держави, іноді в юридичній літературі вважають належними не тільки державні, а й недержавні суб'єкти. На нашу думку, особливості адміністративного судочинства чи адміністративного процесу не можна розкрити шляхом використання такого необмеженого за змістом терміна, як «правоохоронна функція». До того ж є прибічниками такого співвідношення понять «охорона» і «захист», при якому, по-перше, ці поняття не охоплюються змістом один одного (тобто охорона не є частиною змісту поняття «захист», а захист не є частиною змісту поняття «охорона»), по-друге, «охорона» існує до тих пір, поки не відбувається порушення норм права чи не виникає спір між учасниками правовідносин щодо порушених суб'єктивних прав, тоді як «захист» починається з моменту виявлення компетентними органами факту порушення норм права чи з моменту звернення особи за захистом порушених прав до уповноважених на те органів державної влади (суд, омбудсмен та ін.). Сам факт існування адміністративного процесу в Україні свідчить про охорону суспільних відносин, які утворилися в публічно-правовій сфері, від свавілля суб'єктів владних повноважень, а в окремих випадках від недбалства фізичних і юридичних осіб, якщо йдеться про справи за зверненнями суб'єктів владних повноважень у межах адміністративного судочинства. Водночас будь-яка юрисдикційна діяльність завжди пов'язана із захистом прав, свобод, майна, правовідносин, норм тощо, а тому захисна функція є однією із головних функцій як адміністративного процесу, так і адміністративного судочинства.

Мало аргументованими, на нашу думку, є висновки С. В. Ківалова і про необхідність виділення гарантуючої та стимулюючої функцій адміністративного судочинства. Справа в тому, що будь-яка норма права реалізує функції гарантування та стимулювання, а тому будь-яке державно-правове утворення завжди прямо або опосередковано сприяє гарантуванню реалізації прав, свобод і інтересів осіб у державі та стимулює їх до виконання своїх обов'язків, заохочує до реалізації суб'єктивних прав та вчинення корисних для суспільства вчинків тощо. Взагалі варто зазначити, що в статті С. В. Ківалова є цікаві та перспективні для розвитку науки і національного законодавства думки щодо функціонального змісту адміністративного судочинства, але при цьому відсутні узагальнюючі висновки, в яких би пропонувались ймовірні шляхи остаточного вирішення теоретичної проблеми щодо класифікації функцій адміністративного судочинства.

Варто звернути увагу ще на одну комплексну працю, що присвячена проблемам адміністративного судочинства і в якій піднімаються питання, що безпосередньо стосуються класифікації функцій адміністративного процесу. Г. В. Панова у своїй

дисертації розглядає таке явище, як «втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації», та пропонує критерії і підстави такого втручання в розсуд суб'єкта публічної адміністрації [15]. Незважаючи на те, що авторка в дисертації мало уваги приділяє обґрунтуванню доречності використання в науці адміністративного права поняття «втручання адміністративного суду» та розкриттю його змісту, вона переконлива у своїх висновках, адже оперує матеріалами практики та наводить приклади, коли адміністративний суд із метою захисту прав, свобод і інтересів приватних осіб дійсно втручався в діяльність органів публічної адміністрації, які нехтували своїми обов'язками. За таких умов йдеться не про контроль із боку органів судової влади за діяльністю органів публічної адміністрації, а про примушування з боку органів судової влади, яке адресоване органам державної влади та місцевого самоврядування, виконати свої обов'язки відповідно до вимог чинного законодавства. Тобто є певні підстави для виділення в системі функцій адміністративного процесу такої, як функція втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Визначення видів функцій адміністративного процесу є нині невирішеним питанням у теорії адміністративного права. Головна проблема, яка виникає під час визначення видів функцій адміністративного процесу, полягає у тому, що в цій сфері постійно відбувається підміна понять та безвідповідальне використання наукової термінології. Термінологія завжди лежить в основі будь-якого комплексного дослідження, вона впливає на істинність, об'єктивність, теоретичну і практичну значимість отриманих результатів. На жаль, функції адміністративного процесу часто в юридичній літературі отождожують із функціями адміністративного процесуального права, функціями адміністративного судочинства, функціями адміністративних судів тощо.

2. Залежно від цілей, які стоять перед адміністративним процесом, до основних функцій адміністративного процесу належать охоронна, контрольна, захисна та альтернативна функції, кожна з яких має специфіку реалізації у повсякденному житті.

До додаткових функцій адміністративного процесу можна зарахувати функцію втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації та функцію застосування адміністративних санкцій у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень.

#### Література:

1. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. – 384 с.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик [та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. – 288 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2004. 301 с.
4. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления : монография. Москва : Юрид. лит., 1980. 286 с.
5. Предместников О. Г. Органы юстиции Украины: административно-правовые основы деятельности : монография. Херсон : Айлант, 2017. 600 с.
6. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Ніка Нова, 2014. 544 с.

7. Пирожкова Ю. В. Теория функций административного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.
8. Миколенко О. М. Функции административно-делiktного права (теоретико-правовой аспект) : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.
9. Радчук А. А. Функции административного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2016. Випуск 22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR\\_2016\\_22\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2016_22_28).
10. Миколенко О. І. Питання систематизації законодавства про заходи адміністративного примусу. *Правова держава*. Одеса : Астропрінт, 2002. № 5. С. 180–183.
11. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2007. 200 с.
12. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_71\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_71_4).
13. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
14. Миколенко О. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2010. – 368 с.
15. Панова Г. В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 246 с.

#### Гуть Н. Ю. Види функцій адміністративного процесу і особливості їх проявлення

**Анотація.** В роботі определяється круг теоретических проблем, которые возникают у ученых при классификации функций административного процесса, раскрываются особенности подходов к классификации функций административного судопроизводства, которые представлены в научной литературе, а также акцентируется внимание на практически прикладном значении классификации функций административного процесса для развития науки административного права и национального законодательства. Констатируется, что определение видов функций административного процесса является сегодня нерешенным вопросом в теории административного права. Доказывается, что главная проблема, которая возникает при определении видов функций административного процесса, заключается в неправильном использовании терминологии, лежащей в основе любого комплексного исследования. Неправильное использование терминологии негативно влияет на истинность, объективность, теоретическую и практическую значимость результатов исследования, а их функции административного процесса часто в юридической литературе отождествляют с функциями административного процессуального права, функциями административного судопроизводства, функциями административных судов и тому подобное. Делается вывод, что функции административного процесса в зависимости от той роли, которую они играют в жизни общества, можно разделить на основные и дополнительные. Обосновы-

ваются, что в зависимости от целей, которые стоят перед административным процессом, к основным функциям административного процесса целесообразно отнести охранную, контрольную, защитную и альтернативную функции, а к дополнительным функциям – функцию вмешательства административного суда в усмотрению субъекта публичной администрации и функцию применения административных санкций по делам по обращениям субъектов властных полномочий.

**Ключевые слова:** административный процесс, функция, функции административного процесса, функции административного судопроизводства.

#### **Hut N. Types of functions of the administrative process and features of their manifestation**

**Summary.** The paper defines a range of theoretical problems that the scholars face during the classification of the functions of the administrative process, reveals the features of approaches to the classification of functions of administrative legal proceedings presented in the scientific literature, and also focuses on the practical and applied significance of the classification of functions of the administrative process for developing the science of administrative law and national legislation. It is stated that the definition of types of functions of the ad-

ministrative process is today unresolved issue in the theory of administrative law. It is proved that the main problem that occurs when defining the types of functions of the administrative process is the misuse of the terminology that underlies any comprehensive study. Wrong use of terminology negatively affects the truth, objectivity, the theoretical and practical significance of research results and, therefore, the functions of the administrative process are often identified in the legal literature with the functions of administrative procedural law, the functions of administrative legal proceedings, the functions of administrative courts, etc. It is concluded that the functions of the administrative process, depending on the role they play in society, can be divided into the main and additional ones. It is substantiated that, depending on the goals of the administrative process, it is expedient to include protective, control, defensive, and alternative functions in the main functions of the administrative process, and in additional functions – the function of interference of the administrative court in the judgement of the subject of public administration and the function of applying administrative sanctions in cases on appeals of authorities.

**Key words:** administrative process, function, functions of administrative process, functions of administrative legal proceedings.



Скрипа Є. В.,

кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ

## ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

**Анотація.** У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, визначено можливі шляхи вдосконалення відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті. Обґрунтовано думку, що юридична відповідальність у зазначеній сфері має низку проблем, вирішення яких потребує чіткого визначення суб'єктного складу адміністративної відповідальності, зокрема віднесення до їх кола юридичних осіб, конкретизації та розмежування випадків застосування адміністративно-господарських та адміністративних санкцій тощо.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, удосконалення.

**Постановка проблеми.** Останніми роками міжнародна спільнота все частіше акцентує увагу на проблематиці гарантування безпеки у сфері транспорту та дорожнього руху. Зокрема, у резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 2 березня 2010 р. № 64/255 «Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» наголошено на величезній кількості випадків смерті на дорогах у всьому світі внаслідок дорожньо-транспортних пригод, а також на тому факті, що щорічно 20–50 мільйонів людей зазнають не смертельних травм унаслідок дорожньо-транспортних пригод, багато хто із цих потерпілих залишаються інвалідами на все життя. Підкреслюється надзвичайна серйозність проблеми, оскільки вона прямо стосується здоров'я населення і має соціально-економічні наслідки, які, якщо на них не зважати, будуть негативно позначатися на сталому розвитку країн і підривати прогрес у справі досягнення цілей розвитку тисячоліття [1]. На важливість посилення безпеки на транспорті, зокрема автомобільному, звертається увага і в національних правових документах України. Так, у постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»» від 13 квітня 2016 р. № 1091–VIII зазначається, що порівняно із країнами Європейського Союзу та сусідніми країнами Україна має надзвичайно низькі показники безпеки дорожнього руху, що призводить до значних людських та економічних втрат. Наслідком цього є високий рівень смертності та травматизму на дорогах. За даними офіційної статистики, за 11 місяців 2015 р. в Україні сталося 119 175 дорожньо-транспортних пригод, унаслідок яких загинуло 3 529 осіб, травмовано 28 104 особи. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), в Україні рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод становить 12 осіб на 100 тисяч населення, що вдвічі перевищує середній показник у країнах Європейського Союзу. Дорожньо-транспортні пригоди є першою за поширеністю причиною

смерті українців віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю серед громадян віком від 5 до 14 років. Втрати від дорожньо-транспортних пригод мають і економічний вимір, зокрема, як зазначили під час слухань міжнародні експерти, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму становлять 4 мільярди доларів Сполучених Штатів Америки (далі – США) на рік, включаючи матеріальні витрати, пов'язані з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці, та людські втрати через серйозні травми або смерть унаслідок дорожньо-транспортних пригод [2]. Отже, проблема гарантування безпеки на автомобільному транспорті в Україні більш ніж актуальна. Прогалини і недоліки у державній політиці в цій сфері призводять до значних соціальних втрат, а також негативних наслідків для вітчизняної економіки. Так, за розрахунками експертів Світового банку, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму оцінюються в 4,5 млрд доларів США на рік, що становить приблизно 3,4% валового внутрішнього продукту (у розрахунках 2014 р.), включаючи матеріальні витрати, пов'язані з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці, та людські втрати через серйозні травми або смерть унаслідок дорожньо-транспортних пригод [3].

Причин і чинників, що так чи інакше негативним чином позначаються на рівні безпеки на автомобільному транспорті, досить багато. Але одним із найважливіших чинників, що негативно позначаються на рівні безпеки на автомобільному транспорті, є відповідальність. Про відповідальність ідеться здебільшого в її позитивному сенсі, тобто увага акцентується на тому, що громадяни виявляють досить низький рівень свідомості і сумлінності під час виконання своїх обов'язків у сфері гарантування безпеки на транспорті, зокрема автомобільному. Однак не менш важливим є і негативний аспект відповідальності, адже здебільшого саме можливість застосування до особи покарання змушує її відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків.

**Стан дослідження.** Питання відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті неодноразово було предметом дослідження в наукових працях різних учених. Зокрема, цій проблематиці приділяли увагу: М.М. Бурбика, А.Ю. Шумилов, Г.А. Аванесов, В.Г. Кутушев, В.П. Корж, В.Т. Бусел, Ю.А. Тихомиров, О.О. Пунда, С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута, В.О. Хитрик, А.А. Кашканов, О.Г. Грисяк, В.Ф. Анісімов та багато інших. Але в сучасних умовах розвитку автомобільного транспорту питання вдосконалення відповідальності набуває нової актуальності та потребує більшої уваги науковців.

**Мета статті** – дослідити можливі кроки щодо вдосконалення юридичної відповідальності як засобу зміцнення гарантій безпеки на автомобільному транспорті.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сфері юриспруденції юридична відповідальність зазвичай визначається саме в контексті її негативного (або ретроспективного) аспекту. Водночас більшість дослідників не заперечують і позитивного аспекту юридичної відповідальності, проте відносять його радше до сфери моралі, правової етики, оскільки в такому розумінні відповідальність має досить розпливчастий характер, її важко формалізувати, визначити її підстави, межі й обсяги як суто юридичного інституту чи засобу. Що, у свою чергу, практично унеможливило чітке законодавче урегулювання відповідальності. Відповідальність у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті варто розуміти як обов'язок особи зазнати (понести) для себе негативних наслідків, вид, міра, підстави і порядок застосування яких визначаються законом, за вчинення цією особою поведінки (дій, бездіяльності), що порушує встановлені чинним законодавством вимоги в зазначеній сфері, виконання якого забезпечується силою державного впливу, аж до примусу. Розмірковуючи про вдосконалення відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті, варто вести мову насамперед про вдосконалення механізму санаційного реагування держави, в особі її компетентних органів і посадових осіб, на протиправну діяльність чи бездіяльність громадян у даній сфері.

Залежно від характеру правопорушення відповідальність може бути кримінальною, адміністративною, цивільною чи дисциплінарною. Для мети нашого дослідження цікавою є адміністративна відповідальність, яка, на думку В.Б. Авер'янова, є сукупністю адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [4, с. 430–431]. Адміністративна відповідальність, як пише Д.М. Павлов, являє собою адміністративний примус у вигляді застосування уповноваженим органом (посадовою особою) адміністративного стягнення до особи, яка скоїла адміністративне правопорушення. Адміністративна відповідальність – це специфічний засіб реалізації примусу в державному управлінні. Суттєво, як наголошує правник, що процес притягнення до адміністративної відповідальності може розглядатися як наслідок реалізації контрольних функцій органів державного управління, хоча в багатьох випадках притягнення до адміністративної відповідальності не є проявом державного управління [5, с. 99]. Д.М. Бахрах розглядає адміністративну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (вона настає на основі норм права, за порушення правових норм, конкретизується юрисдикційними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, як підкреслює науковець, адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і має всі його якості (здійснюється в межах позаслужбової підпорядкування та ін.) [6, с. 280]. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. адміністративну відповідальність розуміють як накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків матеріального чи морального характеру для цих осіб [7, с. 167].

Можливість застосування відповідальності, зокрема адміністративної, до суб'єктів, що порушують безпеку на транспорті, закріплена в цілій низці нормативно-правових актів різної юридичної сили, як-от: Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про автомобільний транспорт», «Про транспорт», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про дорожній рух», «Про автомобільні дороги»; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» та ін. Однак у більшості із цих нормативно-правових актів норми про юридичну відповідальність за порушення безпеки на транспорті мають бланкетний характер, тобто в них зазначається, що за вчинення протиправної поведінки у вказаній сфері до правопорушників застосовуються юридична відповідальність у порядку і межах, передбачених законодавством. Що ж стосується конкретних складів правопорушень та санкцій за їх вчинення, то їх основними юридичними джерелами є вищезгадані Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Закон України «Про автомобільний транспорт». Аналіз положень даних нормативно-правових актів у частині врегулювання ними досліджуваної адміністративної відповідальності свідчить про наявність неузгодженостей у їхньому змісті.

Так, у Законі «Про автомобільний транспорт», а саме в його ст. 60, урегульовано відповідальність за порушення законодавства про автомобільний транспорт. У даній статті передбачено низку складів правопорушень, за які застосовується лише один вид стягнення – адміністративно-господарський штраф. Водночас визначення того, що таке адміністративно-правовий штраф, у Законі немає. Натомість воно закріплене в ст. 241 Господарського кодексу України, де зазначено, що адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету в разі порушення ним установлених правил здійснення господарської діяльності. Адміністративно-господарський штраф може застосовуватися у визначених законом випадках одночасно з іншими адміністративно-господарськими санкціями, передбаченими ст. 239 цього Кодексу [8]. Звідси постає цілком логічне питання про те, чим відрізняється адміністративно-господарський штраф від адміністративного штрафу як виду адміністративного стягнення, передбаченого в КУпАП. Згідно зі ст. 24 даного Кодексу, штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених цим Кодексом та іншими законами України. Водночас аналіз ст. 25 КУпАП свідчить про те, що поруч з адміністративним штрафом також, у встановлених законом випадках, до особи можуть бути застосовані ще й деякі інші, додаткові адміністративні стягнення, наприклад, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [9].

Отже, аналіз положень Господарського кодексу (далі – ГК) України та КУпАП свідчить про те, що в обох законодавчих актах штраф загалом тлумачиться однаково, а саме як засіб впливу на особу правопорушника, що застосовується з метою: по-перше, виховання особи, яка скоїла протиправні дії (бездіяльність); по-друге, профілактики, запобігання вчиненню аналогічних правопорушень; по-третє, отримання сатисфакції, компенсації завданої шкоди. У чому ж тоді проявляється відмінність між адміністративно-господарськими й адміністративними штрафами? З одного боку, цілком очевидним є те, що перші (тобто адміні-

стративно-господарські) штрафи застосовуються тільки в господарських відносинах. Однак і в КУпАП передбачені штрафи за порушення правил ведення господарської діяльності. У галузі гарантування транспортної безпеки проблема ускладнюється ще й тим, що фактично за ті ж самі правопорушення закон передбачає як адміністративно-господарські, так і адміністративні штрафи, які до того ж різняться за розміром. Наприклад, у Законі «Про автомобільний транспорт» закріплено, що перевезення пасажирів на маршруті протяжністю понад 500 кілометрів одним водієм карається штрафом у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [10]; водночас у КУпАП установлено, що перевезення пасажирів на автобусному маршруті протяжністю понад п'ятсот кілометрів одним водієм карається накладенням штрафу в розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9]. Або ж, скажімо, у КУпАП передбачено, що за здійснення регулярних перевезень пасажирів на постійних маршрутах без укладення договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом або без паспорта маршруту на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності накладається штраф у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9]. Водночас відповідно до Закону «Про автомобільний транспорт», надання послуг із перевезень пасажирів та вантажів без оформлення документів, перелік яких визначений у ст. ст. 39 та 48 цього Закону (серед яких зазначаються і договір і паспорт маршруту), карається адміністративно-господарським штрафом у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [10].

Встановлюючи різні санкції за однакові правопорушення, нормотворець, вочевидь, виходить із того, що суб'єктом відповідальності є різні особи, коли накладається адміністративно-господарський штраф, то йдеться про суб'єкт господарювання, незалежно від його природи, тобто це може бути як фізична, так і юридична особа, яка займається відповідною господарською діяльністю, зокрема у сфері транспорту. Згідно із ГК України, суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [8]. Водночас суб'єктом адміністративних порушень у сфері транспорту є тільки фізичні та посадові особи (окрім випадку, передбаченого в ст. 14–1 КУпАП), тобто ті особи, які безпосередньо своїми діями, бездіяльністю скоїли, допустили вчинення конкретного правопорушення. Інша річ, що досить часто і суб'єкт господарювання, і фізична особа як суб'єкт адміністративної відповідальності – це та сама особа, зокрема йдеться про фізичну особу-підприємця, яка не використовує працю найманих працівників. Звідси постає питання, чи є справедливим, коли за те саме протиправне діяння до тієї ж особи можуть бути застосовані одразу два стягнення у вигляді штрафів – і адміністративно-господарського, і адміністративного? Адже така особа значно більше карається, аніж коли суб'єктом господарської діяльності є юридична особа, оскільки в остатньому випадку позбавлення, визначені адміністративно-господарськими санкціями, несе юридична особа, а адміністративні стягнення у вигляді штрафу покладаються на її працівника чи посадову особу, що вчинила, допустила вчинення порушення у сфері гарантування безпеки на транспорті.

Ураховуючи зазначене, переконані, що варто переглянути законодавство, яке регламентує відповідальність у сфері транспорту. Зокрема, на нашу думку, необхідно передбачити в ньому, що в разі вчинення правопорушення у сфері транспорту фізичною особою, яка займається господарською діяльністю із перевезення на індивідуальній основі, і за яке відповідальність у вигляді штрафу передбачена як Кодексом України про адміністративні правопорушення, так і Законом України «Про автомобільний транспорт», має застосовуватися штраф, передбачений першим, тобто КУпАП.

Вважаємо, що застосування адміністративно-господарських санкцій за деякими складами правопорушень, закріплених у Законі «Про автомобільний транспорт», є досить спірним. Зокрема йдеться про відповідальність:

– за порушення режимів праці та відпочинку водіями транспортних засобів;

– за перевезення пасажирів на маршруті протяжністю понад 500 кілометрів одним водієм.

Вбачається, що за дані правопорушення мають застосовуватися тільки адміністративні стягнення, оскільки вони (ці порушення) досить опосередковано стосуються сфери законності, легальності здійснення господарської діяльності, здеільшого стосуються дотримання правил безпеки на транспорті, режим якої встановлюється нормами адміністративного законодавства. А отже, порушуються передусім адміністративно-правові, а не господарсько-правові норми.

Також переконані, що з метою більш ефективного виконання своїх функцій, зокрема запобіжної та виховної, необхідно посилити відповідальність шляхом перегляду розмірів сум штрафів, передбачених у КУпАП за деякі порушення безпеки на транспорті. Адже в деяких випадках вони залишаються невинувато низьким, з огляду на важливість об'єкта, який охороняє дана відповідальність (наприклад, відповідальність за порушення перевезення на автомобільному транспорті небезпечних вантажів, предметів, речовин).

**Висновки.** Підсумовуючи проведене наукове дослідження, можемо зробити висновок про те, що юридична відповідальність у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті має низку проблем, вирішення яких потребує чіткого визначення суб'єктного складу адміністративної відповідальності, зокрема віднесення до їх кола юридичних осіб, конкретизації та розмежування випадків застосування адміністративно-господарських та адміністративних санкцій тощо. Вирішення даних питань має відбуватися в контексті нової кодифікації законодавства України про адміністративну відповідальність.

#### *Література:*

1. Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі: резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 2 березня 2010 р. № 64/255. URL: <https://undocs.org/ru/A/64/L.44/Rev.1>.
2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»: постановою ВРУ від 13 квітня 2016 р. № 1091–VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1091-19#n11>.
3. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р.: розпорядження КМУ від 14 червня 2017 р. № 481-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#n8>.



4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва, 1999. 368 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
10. Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.

**Скрипа Е. В. К проблеме совершенствования ответственности в сфере обеспечения безопасности на автомобильном транспорте**

**Аннотация.** В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены возможные пути совершенствования ответственности в сфере обеспечения безопасности на

автомобильном транспорте. Обосновано, что юридическая ответственность в сфере обеспечения безопасности на автомобильном транспорте имеет ряд проблем, решение которых требует четкого определения субъектного состава административной ответственности, в частности отнесения к их кругу юридических лиц, конкретизации и разграничения случаев применения административно-хозяйственных и административных санкций и т. п.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, совершенствование.

**Skrypa Ye. The problem of improving liability in the field of road transport safety**

**Summary.** In the article, based on the analysis of scientific opinions of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the responsibility in the field of safety in road transport are determined. It is substantiated that legal responsibility in the field of safety of road transport has a number of problem points, the solution of which requires a clear definition of the subject of administrative liability, in particular the classification of legal entities, the specification and delineation of cases of application of administrative and economic and administrative sanctions, etc.

**Key words:** legal responsibility, safety, road transport, improvement.



*Шахов С. В.,  
народний депутат України*

## ПРАВОВА ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВЛАСТИВОСТІ ТА ПОНЯТТЯ

**Анотація.** У статті автором аналізуються поняття та властивості правової якості адміністративного законодавства як умови ефективності адміністративно-правових норм. Зокрема зауважено, що якісні характеристики адміністративного законодавства (окремого закону) складаються з трьох основних груп його правових властивостей, що визначають його правову якість: законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки. Акцентовано на тому, що правова якість адміністративного законодавства – це стійка сукупність таких його правових властивостей (законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки), які в своїй цілісності формують одну з юридичних умов ефективності норм адміністративного права.

**Ключові слова:** норма адміністративного права, адміністративне законодавство, властивість, ефективність, умова, якість.

**Постановка проблеми.** Варто підкреслити, що проблема тиці якості адміністративного законодавства, на відміну від питань його змісту та складників, приділено небагато уваги з боку вчених-адміністративістів. В основному вказана проблематика досліджувалась науковцями опосередковано, як правило, в аспекті загального стану адміністративного законодавства. Однак, незважаючи на доволі жваву полеміку з приводу ефективності адміністративного законодавства, адміністративно-правового регулювання та його методів, варто визнати, що саме кризь призму категорії «якість» адміністративне законодавство, на жаль, фундаментально та системно не досліджувалось сучасними вченими – представниками галузевої юридичної науки, що деякою мірою можна визнати певним недоліком доктринальних досліджень у царині адміністративного права. З огляду на вказані міркування уявляється необхідним, так би мовити, навести різкість щодо деяких основних положень про якість адміністративного законодавства та закласти певну основу для подальшої наукової дискусії з цього приводу.

У словниково-енциклопедичній літературі вказується, що слово «якість» буквально означає: 1) внутрішню визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; 2) ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; 3) ту чи іншу характерну ознаку, властивість, рису кого-, чого-небудь; 4) сукупність характеристик продукції або послуг щодо її здатності задовольнити встановлені та передбачені норми [1, с. 1655].

**Метою статті** є аналіз поняття та властивостей правової якості адміністративного законодавства як умови ефективності адміністративно-правових норм.

**Виклад основного матеріалу.** Як справедливо зазначають В. В. Окрепілов та інші вчені, якість – це філософська катего-

рія, яка вперше була піддана аналізу Аристотелем ще в III ст. до н. е. В. В. Окрепілов зауважує, що категорія якості відображає важливу сторону об'єктивної дійсності об'єкта – визначеність. Якість об'єкта, як правило, не зводиться до окремих його властивостей, а пов'язана з об'єктом як цілим, охоплюючи його повністю і не відділяючись від нього, тому поняття якості зв'язується з буттям предмета. У людській практиці у зв'язку з нескінченною різноманітністю явищ і об'єктів навколишньої дійсності повсякденні поняття якості неповні, різноманітні, неточні, але щоразу вони відповідають конкретним потребам спілкування. Певний фундамент сучасного філософського розуміння цієї категорії заклав ще Гегель у XIX ст.: «Якість, у першу чергу, тотожна з буттям визначеність, тому дещо перестає бути тим, чим воно є, коли воно втрачає свою якість» [2, с. 16; 3, с. 57]. Радянський філософ В. Н. Сараб'єнов, доповнюючи вказану думку, стверджував, що коли ми говоримо про якість чого-небудь, ми маємо на увазі те, як діє це щось. Якість не є абстракцією; навпаки, вона конкретна. І якщо в мисленні якість є оцінка сукупності властивостей, то ця оцінка може змінюватися щоразу, як дана сукупність властивостей стала іншою, тобто як вона стала сукупністю інших властивостей [4, с. 485]. В тому числі, виходячи з наведеного, на переконання філософа, не слід якість плутати з властивостями.

Як вказує С.А. Воробйова, деякі вчені, на відміну від запропонованих вище підходів, ототожнюють якість лише з сукупністю властивостей [5, с. 39]. Е. З. Волчек вважає: «Якість – це визначеність об'єкта, що представляє собою цілісну і порівняно стійку сукупність його специфічних ознак, характеристик, рис подібності з іншими об'єктами» [6, с. 119; 7, с. 57]. Загалом із філософських позицій якість відображає стійке співвідношення складових елементів об'єкта, яке характеризує його специфіку, і виявляється в сукупності його властивостей. При цьому об'єкт не складається з властивостей, не є свого роду «пучком властивостей», а володіє ними. Категорія якості об'єкта висловлює цілісну характеристику функціональної єдності істотних властивостей об'єкта, його внутрішньої і зовнішньої визначеності, порівняної стійкості, його відмінності від інших об'єктів або схожості з ними [8, с. 252–253]. При цьому в дослідницьких цілях можлива багатоваріантність значень поняття якості, які не завжди зводяться до поняття властивості. В одній і тій же якості можуть бути якісно визначені стани, якісно визначені стадії і етапи розвитку тощо. Однак всі ці якісні характеристики діють у межах зберігання корінної якості цілісного об'єкта (явища), дії його основного структурного закону [9, с. 33].

Варто зазначити, що у правовій доктрині так само не існує однозначного розуміння категорії «якість законодавства» і думки вчених із цього приводу часом суттєво різняться, а сама

категорія в юридичній науці стала більш-менш широко вживатися наприкінці 80-х – на початку 90-х років і до останнього часу не мала суворого термінологічного статусу [10, с. 24]. Так, на думку С. В. Поленіної, закон вважається якісним, якщо він відповідає суспільним потребам і реально регулює суспільні відносини відповідно до поставлених під час його видання цілей і завдань [11, с. 12]. При цьому С. В. Поленіна, а також інші автори виділяють три аспекти якості закону: соціальний, політичний і юридичний [12]. Так, наприклад, соціальна характеристика якості закону включає в себе: по-перше, ступінь адекватності відображення в законі процесів, що відбуваються в суспільстві; по-друге, точність проектування цих процесів на майбутнє; по-третє, прогнозування можливих шляхів розвитку сфер суспільства і нерозривно пов'язаного з цим вибору оптимальних шляхів правового регулювання, їх видозміни в бажаному для законодавця напрямі. Політична характеристика якості закону являє собою ступінь відповідності обраних законодавцем варіантів регламентації суспільних відносин вимогам законодавчої політики та завданням суспільного розвитку на ту чи іншу перспективу [13, с. 42–43]. Із зазначеними твердженнями ми не зовсім погоджуємось, адже вони засновані на визначенні якості того чи іншого закону з позиції відповідності результатів його реалізації цілям його прийняття, а це, як відомо, є яскравою характеристикою цільового аспекту ефективності в праві, який передбачає аналіз співвідношення між метою (цілями) прийняття окремої норми закону (закону загалом) і реальними результатами її реалізації суб'єктами права. Інакше кажучи, якість законодавства за таких вихідних даних розглядається не як умова його ефективності, а як певний критерій останньої.

М. Г. Кравченко визначає такі ознаки якісного закону: а) ознаки, які є спільними для всіх нормативно-правових актів, у тому числі законів (нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність); б) ознаки юридичного закону, які хоч і властиві іншим нормативно-правовим актам, проте щодо закону мають певну специфіку; в) ознака, якою закон відрізняється від інших нормативно-правових актів (вища юридична сила). При цьому М. Г. Кравченко формулює вимоги, дотримання яких забезпечить якість закону: 1) вимога щодо змісту приписів закону, які виявляються в необхідності адекватного відображення й узгодження в законі прав, свобод та інтересів різних суб'єктів права; 2) вимога адекватного розподілу прав та обов'язків між суб'єктами права; 3) своєчасність закону та відповідність його рівню розвитку суспільних відносин; 4) оптимальне рішення, яке покладено в основу нормативно-правового регулювання; 5) ресурсне забезпечення закону; 6) правильно сформульовані мета й завдання закону; 7) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання; 8) гарантованість правових можливостей суб'єктів права; 9) дотримання вимог законодавчої техніки під час створення закону [14; с. 15; 15, с. 72].

Варто зазначити, що у колі вчених-правознавців побутує думка, що якісним є той закон, який застосовується. Наприклад, Б. П. Спасов вважає: «Краще «недосконале право», яке застосовується, ніж «досконале», яке не застосовується» [16, с. 54]. Однак із зазначеним твердженням вченого ми не погоджуємося. Така думка видається нами вельми обмеженою, оскільки розглядає досліджуване нами явище виключно з одного боку – застосування закону. Однак С. А. Воробйова в цьому підході,

запропонованому Б. П. Спасовим, все ж намагається знайти раціональне зерно і з її окремими думками варто погодитися. Так, вона помічає, що якщо закон прийнятий, то він має працювати, втілюватися в правовій поведінці громадян та правозастосовчій діяльності посадових осіб, адже синонім слова «якість», як підкреслює вчена, – придатність до будь-чого. Якщо закон відповідає праву, але непридатний для реалізації, то такий закон якісним називатися не може. Як ідеальна модель, безумовно, може існувати такий зв'язок – закон відповідає принципам і природі права, але це «належне», а «належне» – це те, що має здійснитися, реалізуватися, щоб стати дійсним [17, с. 95; 7, с. 58–59].

Сама ж вчена вважає, що критерієм оцінки цінності будь-якого закону як управлінського акта є те, наскільки він, відображаючи реальні суспільні потреби, є соціально благодатним для суспільства загалом і, отже, для кожного з його членів, кожного громадянина. Відповідно до цих критеріїв, вона виділяє суспільну, державну, соціальну, правову (юридичну), теоретичну, практичну, статусну і процедурну (процесуальну) цінність, що визначає якість закону. Тобто, на думку С. А. Воробйової, йдеться про те, що критерієм якості закону є єдність соціального прогресу і всебічного, гармонійного розвитку людини, його правова захищеність. Таким чином, дослідниця вважає, що якість закону – це оцінка його створення відповідно до потреб суспільства, держави і особистості на основі вміння бачити, прогнозувати ситуацію і знати шляхи її вирішення, включаючи комплекс умов, забезпечених матеріальними ресурсами і морально-етичними засадами, за допомогою точного і неухильного втілення усіма суб'єктами правових приписів у повсякденній життєдіяльності [7, с. 74–75].

Н. М. Оніщенко хоча й наводить точку зору, що якісний закон – той, що не залишається на папері, а застосовується на практиці (схоже на Б. П. Спасова), водночас визначає два аспекти якості законодавства: соціальний, пов'язаний із його змістом, і юридичний, пов'язаний із формою. На думку Н. М. Оніщенко, зміст нормативно-правового акта має відповідати: 1) основним напрямам розвитку суспільства; 2) реальним умовам життя, як і його ресурсозабезпеченість; 3) Конституції України й іншим актам; 4) принципам демократії та соціальної справедливості, а також нормам моралі; 5) гармонійному взаєморозвитку закону і правової системи в сучасних умовах; 6) принципу визначеності, точності, однозначності правової норми, що є гарантією міцного правопорядку [18, с. 3–6].

На наше переконання, найбільш вивірених і точний підхід до дослідження означеної проблематики (зокрема в контексті ефективності норм права) пропонує В. В. Ігнатенко, який аналізує теоретичні та прикладні проблеми правової якості законів про адміністративні правопорушення. Як вважає вчений, правильніше говорити саме про правову якість законів, адже ця наукова категорія покликана сфокусувати дослідницьку увагу в основному на правових характеристиках якості закону, не применшуючи при цьому неправові характеристики якості закону. «Якість закону» і «правова якість закону», як підкреслює В. В. Ігнатенко, співвідносяться як рід і вид, тому в рамках конкретизації загальної категорії «якості закону» можливо також виділяти «якість соціально-економічної зумовленості закону», «якість соціально-політичної зумовленості закону». З огляду на це в найбільш загальному плані правову якість закону можна визначити як цілісну стійку сукупність правових властивостей закону, яка є однією з передумов ефективної дії закону

відповідно до поставлених при його виданні цілям [10, с. 27, 28]. Таким чином, на думку вченого-адміністративіста, основними рисами правової якості законів є такі:

1) правова якість закону – це різновид якості закону як категорії більш загального плану;

2) в основі розуміння правової якості закону лежить інтегрований підхід до розуміння якості, який зобов'язує враховувати цілісну і стійку сукупність правових властивостей закону;

3) правова якість закону в ціннісному відношенні не є нейтральною, має оціночний характер і втілює в собі риси аксіологічної категорії;

4) правові властивості закону можуть групуватися у види, що, своєю чергою, є методологічною передумовою для виділення порівняно самостійних видів правової якості закону;

5) правова якість закону є однією з умов ефективності і стабільності його дії;

6) загальнотеоретичне визначення правової якості закону виступає методологічною основою для вироблення у відповідних дослідницьких цілях операційних визначень видів правової якості закону і розробки основних параметрів їх оцінки [10, с. 27].

При цьому В. В. Ігнатенко виділяє три основних групи (види) правових властивостей закону: властивості правової легальності закону; інструментально-правові властивості закону і техніко-юридичні властивості закону. Властивості правової легальності закону – це правові властивості його відповідності нормативно-правовим вимогам. Вони відображають відповідність прийнятого закону нормам про нормотворчу компетенцію цього законодавця, відповідність приписів виданого закону приписам конституції, загально визначеним принципам і нормам міжнародного права, міжнародних договорів, а також приписам законів вищої юридичної сили. Своєю чергою, інструментально-правові властивості закону відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому правових засобів. У процесі аналізу інструментально-правових властивостей основна увага приділяється повноті, точності і несуперечності регламентації правових засобів-діянь. Натомість техніко-юридичні властивості закону, як стверджує вчений, – це правові властивості техніки його викладу. Вони відображають відповідність закону стандартам і іншим правилам законодавчої техніки. Без дотримання законодавцем вироблених наукою і апробованих нормотворчої практикою правил і прийомів законодавчої техніки неможливе досягнення високого рівня якості законотворчості [10, с. 28–29].

С. І. Пунченко також розглядає якість законодавства як умову соціальної ефективності правових норм, повторюючи при цьому відповідну думку С. О. Жинкіна [19, с. 81–83], який, своєю чергою, вважає, що думки С. В. Полєніної і В. В. Ігнатенка не треба протиставляти, адже вони перебувають між собою в прямому зв'язку [20, с. 26]. С. О. Жинкін вважає, що якщо при вивченні якості закону в його співвідношенні з економічними, політичними та іншими явищами йдеться про якість змісту норм права і їх соціальну зумовленість, то інший підхід спеціалізується на вивченні якості форми закону, властивих йому ознак як джерела права та форм викладу норм права в тексті закону. Оскільки форма і зміст перебувають у тісному взаємозв'язку, як зазначає вчений, якість закону може бути розкрито повно і всебічно лише як якість його форми і змісту.

С. О. Жинкін, спираючись на філософське уявлення про якість, загалом правильно пише: «Категорія «якість» розумі-

ється як сукупність властивостей, що вказують на те, що являє собою предмет, явище. Якість безпосередньо пов'язана з кількістю, тобто з сукупністю властивостей, що вказують на величину предмета, його розмір. Зв'язок між кількістю і якістю закріплена мірою. Міра показує межу, за якою зміна кількості тягне за собою зміну якості, або межу, за якою зміна якості тягне за собою зміну кількості». Тому вчений вважає, що в найзагальнішому вигляді поняття «якість закону» можна визначити як сукупність властивостей, необхідно властивих закону, що характеризують його як регулятора суспільних відносин [20, с. 26].

Однак, як нам здається, якщо мова заходить про якість закону як про умову ефективності норм адміністративного права, то з огляду на багатоаспектність цієї категорії (мається на увазі ефективність) зазначимо, що треба чітко розрізнити характер і різновиди обставин, які зумовлюють дієвість таких норм. Вбачається, що умови ефективності правових норм неадарма ділять на дві великі групи, де в першій (загально соціальні умови) закладається фундамент для досягнення відповідних соціальних цілей правом як ефективного соціального регулятора, інструмент упорядкування суспільних відносин, а в другій (юридичні умови) – не тільки уточнюється вимоги до правових норм як до специфічного виду соціальних норм (правова якість законодавства), але і розкриваються особливості необхідних передумов для точної і правильної їх реалізації (якість правозастосовчої діяльності, високий рівень правової культури суб'єктів права). З огляду на це, на нашу думку, в контексті передумов ефективності правових норм більш резонно все ж таки відсувати на другий план так званий «соціальний елемент» категорії «якість закону» і вести мову виключно про правові властивості цієї важливої характеристики законодавства. Інакше кажучи, ми повною мірою підтримуємо В. В. Ігнатенку у тому, що в межах досліджуваної проблематики більш коректно вести мову саме про правову якість законодавства як про умову ефективності норм адміністративного права.

У контексті нашого дослідження особливий інтерес становлять роботи, в яких порушується питання якості адміністративного законодавства або ж його норм. Так, на думку О. С. Рогачової, яка у висновках спирається на раніше згадані нами досягнення в цій сфері В. В. Ігнатенка, ефективність норм адміністративно-деліктного права безпосередньо залежить від якості законодавчої діяльності в сфері адміністративної відповідальності [21, с. 23]. Окремо вчена підкреслює, що з метою досягнення ефективності норм адміністративно-деліктного права виділяються правові умови, за дотримання яких має формуватися і прийматися якісна норма адміністративно-деліктного права: правильний вибір кола суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню; своєчасність розробки норми адміністративно-деліктного права; дотримання принципу справедливості у процесі встановлення адміністративної відповідальності, пропорційності санкцій адміністративно-деліктних норм конституційно закріпленим цілям і охоронюваним інтересам, а також характеру вчиненого діяння; дотримання правил законодавчої техніки; правосвідомість. Норма про адміністративну відповідальність тоді є якісною, як вважає О. С. Рогачова, коли вона актуальна і своєчасна, задовольняється потреба в регулюванні відносин, які необхідно охороняти нормами адміністративно-деліктного права [21, с. 23].

Своєю чергою, І. В. Болочан, яка досліджує якість адміністративного законодавства як умову ефективності реалізації



норм адміністративного права, розглядає її одразу у кількох вимірах. Зокрема, як зазначає вчена, ефективність додержання як форми реалізації адміністративно-правових норм пов'язана з якістю (досконалим змістом) забороняючих та обмежуючих норм, яка б у збалансованому вигляді враховувала інтереси як держави, так і безпосередніх суб'єктів реалізації, що й буде характеризувати безпосередній зв'язок з ефективністю правового регулювання загалом та ефективністю правотворчості зокрема (умова ефективності додержання, яка пов'язана з об'єктивним фактором, а саме – якість норми, якість закону) [22, с. 366].

Натомість у площині ефективності застосування як форми реалізації адміністративно-правових норм така умова, як «якість законодавства», як вказує І. В. Болокан, охоплює принаймні три групи: 1) якість норми, яка застосовується (умовою ефективності реалізації адміністративно-правових норм у формі застосування є якість матеріальних, процесуальних та процедурних галузевих норм); 2) якість норм, якими регулюється правовий статус конкретного правозастосовчого органу чи посадової особи (відповідні норми мають якісно врегулювати не лише питання прав та обов'язків (повноважень), а також й питання відповідальності); 3) якість процедурних норм, якими регулюється порядок правозастосовчої діяльності (дотримання певної процедури, послідовності дій). Лише наявність усіх цих складників гарантуватиме якісний результат реалізації у формі застосування – позитивну ефективність реалізації [22, с. 377–378].

Таким чином, узагальнений аналіз різних поглядів на визначення поняття «якість закону» дає нам змогу дійти висновку, що, по-перше, якість закону (законодавства) – це сукупність його властивостей, що відрізняє його від інших явищ, по-друге, виявляє його природу, закономірності розвитку і функціонування. При цьому в розрізі вивчення порушеної у цій роботі проблематики якість законодавства варто розглядати як оціночну категорію, як змінну його властивість.

Що стосується якісних характеристик адміністративного законодавства, то, спираючись на міркування В. В. Ігнатенка, зазначимо, що, на нашу думку, вони складаються з трьох основних груп правових властивостей адміністративного законодавства (окремого закону), що характеризують його правову якість:

1) *законність прийняття та опублікування* є правовою властивістю, що визначає відповідність певного закону, який є джерелом адміністративного права, вимогам законодавчого процесу, положенням Конституції України, приписам законів вищої юридичної сили;

2) *інструментально-правові властивості певного адміністративного закону* відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому так званих операційних (правореалізаційних) правових засобів (насамперед таких як: адміністративний акт, індивідуальний акт, адміністративна процедура, звернення (скарга, пропозиція, заява, петиція тощо), адміністративний позов, протокол тощо). Якісно регламентовані операційні правові засоби дають змогу реалізувати суб'єктам адміністративного права свій адміністративно-правовий статус. Так, належно закріплені повноваження поряд з іншими механізмами забезпечують високий ступінь якості правозастосовчої діяльності відповідних юрисдикційних суб'єктів, а чітко виписані права у публічній сфері та адміністративні процедури їх реалізації дають змогу приватній особі скористатися наданими їм правами та захистити порушені інтереси;

3) *властивості законодавчої техніки*, які охоплюють сукупність правил, прийомів і методів роботи з підготовки і видання законів. Зокрема, юридична конструкція як один із засобів нормотворчої техніки забезпечує належну побудову нормативно-правового акта (логічність змісту матеріалу; послідовність його викладу; дотримання лінгвістичних та філологічних правил, зв'язок між нормами права; доступність та зрозумілість нормативних приписів; повнота, передбачуваність і чіткість правового регулювання тощо). Іншими словами, вони відображають відповідність закону стандартам і іншим правилам нормотворення. Серед інших інструментів законодавчої техніки, що активно застосовуються законодавцем під час розробки та прийняття законів, що регулюють адміністративні правовідносини, варто також назвати юридичні терміни, дефініції, норми-принципи, презумпції, фікції, оціночні поняття та категорії, переліки тощо.

**Висновки.** Таким чином, на нашу думку, правова якість адміністративного законодавства – це стійка сукупність таких його правових властивостей (законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки), які в своїй цілісності формують одну з юридичних умов ефективності норм адміністративного права.

#### Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Окрепилов В. В. Управление качеством. Издание второе, дополненное и переработанное. Санкт-Петербург : «Издательство «Экономика», 1998. 308 с.
3. Гегель Ф. Сочинения в 14 томах. 1929–1959. Том 1. Энциклопедия философских наук. Ч. 1. Логика. Москва; Л.: Государственное издательство, 1929. 437 с.
4. Сарабьенов В. Н. Качество с точки зрения практического подхода. Коллективная монография: На переломе. Философские дискуссии 20-х годов: Философия и мировоззрение. Москва : Полтавиздат, 1990. С. 484–492.
5. Уемов А. И. Вещь, свойство и отношение. Москва : Издательство Академии наук СССР, 1963. 184 с.
6. Волчек Е. З. Философия : Учебное пособие с хрестоматийными извлечениями. Минск : «Интерпрессервис» ; «Экоперспектива», 2003. 544 с.
7. Воробьева С. А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Омск, 2016. 225 с.
8. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
9. Кузьмин В. П. Категория меры в марксистской диалектике : Монография. Москва : «Наука», 1966. 220 с.
10. Ігнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1999. 344 с.
11. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества. *Советское государство и право*. 1987. № 7. С. 12–19.
12. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства / Под ред.: Куник Я. А. Москва : Издательство ИГиП РАН, 1993. 56 с.
13. Законодательная техника : Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. Москва : Городец, 2000. 272 с.
14. Кравченко М. Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8. С. 4–17.
15. Кравченко М. Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67–73.



16. Закон и его толкование. Перевод с болгарского / Спасов Б. П.; Отв. ред.: Калюшин Е. И.; Пер.: Сафонов В. М. Москва : Юрид. лит., 1986. 247 с.
17. Неновски Н. Право и ценности / Вступительная статья и перевод с болгарского канд. юрид. наук В. М. Сафронова; под редакцией докт. юрид. наук В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с.
18. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Вісн.* 2007. № 12. С. 3–6.
19. Пунченко С. И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Краснодар, 2016. 169 с.
20. Жинкин С. А. Психологические проблемы эффективности права: монография. Санкт-Петербург : Юридический центр-Пресс, 2009. 376 с.
21. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.
22. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.

**Шахов С. В. Правовое качество административного законодательства: свойства и понятия**

**Аннотация.** В статье автором анализируются понятия и свойства правового качества административного законодательства как условия эффективности административно-правовых норм. В частности, отмечено, что качественные характеристики административного законодательства (отдельного закона) состоят из трех основных групп его правовых свойств, определяющих его правовое качество: законность принятия и опубликования отдельного закона,

инструментально-правовые свойства и свойства законодательной техники. Акцентируется внимание на том, что правовое качество административного законодательства – это устойчивая совокупность таких его правовых свойств (законность принятия и опубликования отдельного закона, инструментально-правовые свойства и свойства законодательной техники), которые в своей целостности формируют одно из юридических условий эффективности норм административного права.

**Ключевые слова:** норма административного права, административное законодательство, свойство, эффективность, условие, качество.

**Shakhov S. Legal quality of administrative legislation: properties and concepts**

**Summary.** The article analyzes the concepts and properties of the legal quality of administrative legislation as a condition for the effectiveness of administrative law. In particular, it is noted that the qualitative characteristics of administrative legislation (a separate law) consist of three main groups of its legal properties that determine its legal quality, in particular: the legality of the adoption and publication of a separate law; instrumental and legal properties and properties of legislative techniques. The attention is focused on the fact that the legal quality of administrative legislation is a stable combination of its legal properties (the legality of the adoption and publication of a separate law; instrumental legal properties and properties of legislative technology), which in their integrity form one of the legal conditions for the effectiveness of administrative law.

**Key words:** norm of administrative law, administrative legislation, property, efficiency, condition, quality.

Терещук Г. А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Тернопільського національного економічного університету

## ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Анотація.** У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності як етичної оперативної цінності в практиці органів публічної адміністрації. Автором розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності. Прозорість сприяє підвищенню таких конститутивних цінностей, як верховенство права, рівність можливостей, повага до честі та гідності особи в процесі прийняття адміністративного рішення.

**Ключові слова:** транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.

**Постановка проблеми.** Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри і поваги до влади зі сторони громадян. Умова успіху в подоланні цієї колізії, налагодженні поваги та партнерських відносин громади із владою лежить у площині сталих взаємозв'язків, у забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути його прозорість і відкритість, що визначається як транспарентність. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної адміністрації розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Транспарентність у державному управлінні служить різним цілям. Прозора адміністративна дія сприяє правовій визначеності, оскільки рішення стають більш передбачуваними. Завдяки прозорості громадяни, поінформовані про адміністративні рішення та організацію, здійснюють певний контроль: адміністрація несе пряму відповідальність перед народом. Якщо адміністрації нема чого приховувати, надійність такої установи також посилюється.

Принцип транспарентності в органах публічної адміністрації є об'єктом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких найбільш приділяють увагу цій категорії такі дослідники: Д. Гунін, О. Кошова, П. Манченко, І. Мінаєва, Л. Наливайко, Ю. Нисевич, М. Пашковська, Г. Пізіна, В. Пилаєва, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

**Метою статті** є спроба теоретичного визначення підходів до розуміння поняття транспарентності як вихідного принципу діяльності органів публічної адміністрації, його змісту та ролі в забезпеченні якісного управління та імплементації вітчизняного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу.

Визначена мета поставила завдання дослідити ряд питань: проаналізувати існуючі підходи до розуміння інституту тран-

спарентності, узагальнити сучасну наукову доктрину і спробувати вивести власну думку щодо розуміння транспарентності органів публічної адміністрації, його змістовних ознак та значення в процесі якісного управління та інтеграції до європейського простору.

**Виклад основного матеріалу.** Відсутність достатнього рівня поінформованості, як і заповнення каналів отримання урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможливає проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них із боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства [1, с. 45].

Так, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможливає налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Використання терміну «транспарентність» бере свій початок із джерел західної політико-правової науки, зокрема, широко застосовується в нормативно-правових актах Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Європейський Суд із прав людини частіше використовує термін «публічність» та «відкритість». Спробуємо дати визначення кожному з них.

Дослівний переклад терміну «транспарентність» з англійської мови означає «прозорий», «доступний». Оскільки цей термін має західне походження, спробуємо проаналізувати думку зарубіжних вчених із метою вірного застосування у вітчизняній науковій доктрині.

Отже, слово «транспарентність» походить від середньовічного латинського «продемонструвати» [2, с. 34].

За латинською енциклопедією термін «транспарентність» має декілька пояснень: перша група посиляється на основне значення прозорості, яка є «властивістю передачі світла без помітного розсіювання, щоб чітко було видно тіла, що лежать» [2]. Синоніми – плітки або діафрагми.

Друге тлумачення дають професори Оксфордського університету Джон Сімпсон та Едмунд Вейнер: «Образне відчуття «прозорого» – це означає «вільне від притворства чи обману» (в розумінні «відвертий, відкритий, непристойний»), «легко виявляється або проглядається» і «легко зрозумілий» (іншими словами «очевидний, ясний») [3, с. 54]. У свою чергу, Роберт Мэплторп дає розуміння транспарентності як якості чогось (...), що полегшує розуміння, або навіть «щось таке, як привід чи брехня, що дозволяє комусь легко побачити правду» [4].

Таким чином, у контексті адміністрації про прозорість можна говорити лише метафорично, що означає неточне і досить невиразне використання цього терміна, що викликає необхідність пояснити цю категорію у сфері публічної адміністрації.

Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя: в політиці, приватному секторі економіки або в соціальних системах. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу. Це спостерігалося в дослідженні англійських учених, які зазначають, що «сучасне застосування поняття прозорості в державному управлінні загалом розглядається як само собою зрозуміле» [5, с. 288]. Воно «часто використовується, але не аналізується» [5, с. 303]. Неточне значення прозорості та його зв'язок із пов'язаними поняттями є однією з проблем, яка заслуговує на увагу.

Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їх право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів. Прозорість рішення «означає ступінь відкритості для виборів чи перевірки» [6, с. 332].

На думку європейських дослідників, транспарентність у державному управлінні слугує двом конкретним цілям. З одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, а з іншого боку, є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [7, с. 13].

Угорський науковець Річард Ліннінг у своїх працях зазначає, що «політика уряду повинна бути відкритою та прозорою» [8]. В цьому контексті автор вкладає у зміст транспарентності необхідність державних органів у своїй роботі продемонструвати прозорість, яка виражається в активному залученні громадян до прийняття управлінських рішень як до основного бенефіціара.

Принцип транспарентності у прийнятті рішень органами публічної адміністрації є механізмом, за допомогою якого реалізується право громадян на інформацію, надане ст. 31 Конституції Угорщини [9, с. 336]. Автор наголошує на тому, що прозорість рішень необхідна для того, щоб показати ще більшу прихильність органів публічної адміністрації, оскільки відповідно до принципу субсидіарності ці органи є найбільш близькими до громадян.

Віктор Алістар стверджує, що транспарентність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та неурядових організацій у суспільному житті та призначення представників установ та органів влади [10, с. 132]. У Румунії цей механізм регулюється Законом № 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» [11].

Проаналізувавши думки вчених різних країн щодо визначення категорії «транспарентності органів публічної адміністрації», можна визначити кілька складових частин змісту цього поняття:

– інформування людей про питання, що становлять державний інтерес;

– громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів;

– реалізація права громадян на інформацію;

– захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;

– партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості.

Отже, частіше за все поняття транспарентності розуміється як політична або адміністративна категорія. Транспарентність сфери політичного життя трактується як відкритість його легітимності для громадян, доступність та прозорість інформації про рішення публічних органів влади, цілі та результати їх діяльності. Обмеження відкритості або непрозорість політичного процесу говорить про низький рівень демократії в тій чи іншій країні.

Із наступним кроком нашого дослідження пропонуємо проаналізувати напрацювання вітчизняних науковців щодо підходів визначення категорії транспарентності органів публічної адміністрації. Так, український вчений О. Романченко, аналізуючи особливості «транспарентності центрального банку», відмічає, що це поняття досить давнє та відоме, під ним розуміється рівень розкриття державним органом інформації про свою діяльність, причому справа не в простій прозорості діяльності регулятора, а в її зрозумілості для зацікавлених осіб. Саме це і називають транспарентністю (transparency). Тобто інформація, яка розкривається центральним банком або іншими регуляторами, має бути достовірною, зрозумілою й опрацьованою, щоб суб'єкти регульованого ринку мали змогу приймати на основі цієї інформації адекватні рішення [12].

Р. Стадник розуміє відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [13, с. 56].

Н. Камінська притримується думки, що відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [14, с. 199]. О. Щербанюк акцентує увагу на тому, що конституційно-правовий інститут транспарентності означає відкритість органів державної влади, що полягає в визнанні інформації про діяльність органів влади власністю народу [15, с. 100].

Схожі характеристики поняттю «транспарентності» дають й інші дослідники. Наприклад, Е. Афонін та О. Суший згодні в тому, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [16, с. 12]. Думку авторів підтримує і М. Пашковська, яка говорить про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке в собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичній державі [17, с. 136].

Зрештою, наведений вище науковий підхід стосовно визначення сутності принципу прозорості бере свій початок з історичних витоків, оскільки першим кроком у процесі запровадження відкритості державної влади була зміна порядку доступу до інформації про діяльність органів адміністрації. Мається на увазі закріплення на законодавчому рівні права доступу до офіційних джерел та документів органів публічної адміністрації, зняття з деяких офіційних документів грифу конфіденційної інформації.

Аналізуючи наукову літературу, прослідковуємо тенденцію щодо того, що науковці не розмежовують поняття «прозорість» від прозорості та відкритості.

Так, наприклад, Д.П. Співак досліджує категорію прозорості в діяльності органів публічної адміністрації і часто використовує поняття «відкритість» та «прозорість». При цьому «відкритість» визначає як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, що є суто інформаційним в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість – як принцип організації державного управління у сфері надання послуг. Автор доводить, що окремі спроби відокремлення прозорості та відкритості не є достатньо переконливими [18].

Є. Тихомирова робить висновок про те, що прозорість і відкритість влади можна розглядати як: фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію [19, с. 41].

Те ж саме прослідковується у працях Б. Шевчука, який також не розрізняє принципи відкритості та прозорості, зводячи їх у спільну категорію. Автор зазначає, що принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [20].

Така думка, зокрема, не суперечить поглядам С. Романюка, який наголошує, що в сучасному людиноцентричному вимірі з огляду на об'єктивні обставини прозорість поєднує в собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність [21, с. 78].

**Висновки.** Отже, проаналізувавши ряд наукових праць та підходів як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, на нашу думку, можна виділити перелік ознак, які характеризують саме поняття «прозорість органів публічної адміністрації» та є його невід'ємними складовими частинами.

Виходячи із цього, до них слід віднести:

- довірчий, партнерський діалог між органами публічної адміністрації та громадянами;
- пріоритет принципу прозорості над закритістю влади;
- прозорість як складова частина верховенства права;
- своєчасний доступ до повної інформації органів публічної адміністрації;
- практична можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень;
- достовірність та цілісність інформації.

Отже, робимо висновок, що прозорість органів публічної адміністрації – це процес надання державними органами можливості громадянам мати вільний доступ до публічної інформації про їх діяльність, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також можливість формування партнерського діалогу між цими суб'єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості.

#### Література:

1. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право) ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017. 225 с.
2. Encyclopaedia Britannica Online. Academic Edition, Merriam-Webster Dictionary, transparent, 2006.
3. J. A. Simpson; E. S. C. Weiner; Oxford University Press. : Clarendon Press ; Oxford ; New York : Oxford University Press, 1989.
4. Robert Mapplethorpe; Richard York; Richard York Gallery records, circa 1865-2005. URL : [http://www.worldcat.org/title/richard-york-gallery-records-circa-1865-2005/oclc/888091502&referer=brief\\_results](http://www.worldcat.org/title/richard-york-gallery-records-circa-1865-2005/oclc/888091502&referer=brief_results).
5. Yogesh K Dwivedi Affiliation: Swansea University, UK, A Bibliometric Analysis of Electronic Government Research.
6. Sigma Papers, no. 27, Emil B lan quote in Institutii Administrative, Publishing C. H. Beck, Bucure ti, 2008, p. 32 and Ioan Alexandru quote and collaborators in Dreptul administrativ în Uniunea European, Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007.
7. OCDE 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, no.27, Publishing OECD, 13, [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org).
8. Richard Linning, Transparen i guvernare, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest.
9. Ioan Alexandru and collaborators, Dreptul administrativ în Uniunea European , Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007. 382 c.
10. Victor Alistar, Transparen a decizional în administra ia public românease, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest. 211 c.
11. Published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 70/3.02. 2003. 9 Last modified by Law no. 242/2010, published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 828 of 10 December 2010.
12. Романченко О. Прозорість регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL : [http://www.ufin.com.ua/analit\\_mat/drn/047.htm](http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm) (дата звернення 22.03. 2018).
13. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. *Інформаційна політика*. 2016. С. 55–59. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/ putp/2012-2/doc/2/02.pdf>. (дата звернення 26.03. 2018).
14. Каменская Н. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк. *Межд. научно-практ. правовой журнал «Закон и Жизнь»*. 2013. № 8/2(260). С. 196–201. URL : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/8/8-2.pdf> (дата звернення 24.03.2018).
15. Щербанюк О.В. Принципы прозорості та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 98–101.
16. Афонін Е. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України. *Конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів*. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. 48 с. URL : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>. (дата звернення 25.03. 2018).



17. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління». *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 135–143.
18. Співак Д.П. Інститут транспарентності у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2011. № 4. С. 1–14. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2011\\_4\\_48.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf). (дата звернення 28.03. 2018).
19. Тихомирова Є.Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *НАУКОВІ ЗАПИСКИ*. Том 20. Політичні науки. 2002. С. 39–43.
20. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 1–9. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8).
21. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития». Москва, 2005. 181 с.

**Терещук Г. А. Теоретическое определение принципов транспарентности органов публичной администрации**

**Аннотация.** В статье предпринята попытка освещения ряда элементов, касающихся транспарентности как этической оперативной ценности в практике органов пу-

бличной администрации. Автором разработан теоретический анализ транспарентности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности. Прозрачность способствует повышению таких конститутивных ценностей, как верховенство права, равенство возможностей, уважение чести и достоинства личности в процессе принятия административного решения.

**Ключевые слова:** транспарентность, прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятие управленческих решений, общество.

**Tereshchuk G. theoretical determination of the principle of transparency of bodies of public administration**

**Summary.** The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as an ethical operational value in the practice of public administration bodies. The author developed a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity. Transparency contributes to enhancing constitutional values such as the rule of law, equality of opportunity, respect for the honor and dignity of a person in the process of making an administrative decision.

**Key words:** transparency, transparency, openness, public administration bodies, decision making, society.

**Колесніков Д. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права  
Класичного приватного університету

## ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД СЕРБІЇ ТА ГРУЗІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН

**Анотація.** У статті визначено особливості адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в Грузії та Сербії. Розкрито специфіку адміністративного законодавства в указаному контексті. Сформувано напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду в національне законодавство.

**Ключові слова:** позитивний зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, адміністративне законодавство, державне управління, державна служба.

**Постановка проблеми.** Дослідження зарубіжного досвіду вдосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин має вагомий теоретичний і практичний значення. Використання зарубіжного досвіду дасть можливість наблизити національне адміністративне законодавство про діяльність системи державного управління до рівня світових стандартів.

Отже, потреба в реформуванні та оновленні законодавства України, що стосується адміністративно-правового регулювання державного управління, вивченні й урахуванні як позитивного, так і негативного зарубіжного законодавчого досвіду в цій сфері, недостатній рівень розробленості теоретичних і практичних проблем удосконалення системи державного управління в умовах демократизації суспільних правовідносин на підставі вироблених світовою спільнотою вимог, а також відсутність комплексних як монографічних, так і дисертаційних досліджень із цих питань зумовлюють актуальність обраної теми дослідження. Крім того, актуальність обраної тематики також зумовлена тим, що сьогодні перед нашою державою стоїть важливе завдання, що полягає у виборі шляху розвитку та подальшого вдосконалення норм адміністративного законодавства передусім шляхом прийняття окремого Закону України «Про державне управління», в якому варто закріпити адміністративно-правові норми, що стосувались б особливостей побудови та діяльності системи державного управління, на основі запозичень відповідних норм адміністративного законодавства зарубіжних країн.

Проблематиці вивчення зарубіжного досвіду вдосконалення системи державного управління в умовах демократизації публічних відносин більшою чи меншою мірою приділяли увагу в працях як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В. Авер'янов, О. Андрійко, П. Берзін, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Василенко, Н. Васильєва, О. Васильєва, Жан-Поль Везіан, Н. Гончарук, І. Гриценко, Ю. Іванов, Ю. Ковбасюк, І. Коліушко, І. Костюк, О. Леонова, Н. Нижник, Р. Мельник,

М. Пасічник, А. Пухтецька, І. Самойлов, І. Сахарук, В. Семенов, І. Сквірський, А. Сеніна, А. Ткачук, В. Тимошук, І. Троян, В. Шатун, А. Школик та інші.

**Мета статті** – визначити особливості адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в Грузії та Сербії; розкрити специфіку адміністративного законодавства в указаному контексті; сформувати напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду в національне законодавство.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Конституція Республіки Сербія приділяє багато уваги питанням державного управління. Так, у розділі 4 глави 5 Основного Закону країни (ст. ст. 136, 137) зазначається, що державне управління є самостійною діяльністю, що упорядкована Конституцією та законами, за свою діяльність несе відповідальність перед Урядом Республіки Сербія (ст. 136). Державне управління здійснюють міністерства й інші органи державної влади, визначені законом. Безпосередньо кількість таких міністерств і їхні функції також визначаються відповідними нормативно-правовими актами. Внутрішня організаційна структура міністерств та інших органів державної влади визначається урядом [1]. Як бачимо, в Сербії основні положення стосовно суб'єктів адміністративно-правового управління визначаються Конституцією, на відміну від України, де в Основному Законі тільки в одному випадку згадується про державне управління, зокрема в ст. 38: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами». Такий підхід українського законодавця стосовно вирішення питання визначення суб'єктів адміністративного права, адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є однозначно недосконалим, а тому потребує модернізації відповідно до європейських стандартів. У зв'язку з цим видається доцільним запозичення досвіду Сербії для заповнення наявної прогалини шляхом прийняття Закону України «Про державне управління» за аналогією із сербським Законом «Про державне управління» від 2005 року [2], який би деталізував і впорядковував питання адміністративно-правового забезпечення системи державного управління. Прогресивним, на наш погляд, є закріплення в запропонованому законі положення, згідно з яким державне управління визнається частиною адміністративних повноважень органів виконавчої влади, що мало б своїм наслідком вирішення багатьох дискусійних питань стосовно належного суб'єкта адміністративно-правового управління. Також потребує запозичення в національну систему законодавства положення, яке міститься в Законі Республіки

Сербія «Про державне управління» від 2005 року, відповідно до якого до органів державного управління законом зараховано відповідні органи адміністративно-правового управління, що здійснюють свою службову діяльність у складі міністерств, а також спеціальні організації [2].

Однак запозичення лише цих нововведень, безперечно, недостатньо для повноцінного оновлення українського адміністративного законодавства, що стосується здійснення державного управління. Варто також закріпити принципи її здійснення. У Республіці Сербія вони визначені в Законі «Про державне управління» [2], ними є принцип фінансування системи державного управління з державного бюджету, публічність і відкритість діяльності органів державної служби, принцип участі системи державної служби у формуванні державної політики. Безумовно, це не весь перелік основоположних ідей створення та функціонування системи державного управління, однак їх урахування українським законодавцем допомогло б сформувати міцну основу для ефективної службової діяльності органів адміністративно-правового управління в Україні, сприяло б визначенню їх місця й ролі в системі всіх органів державної влади.

Задля успішного здійснення запропонованих нами перетворень у сфері державної служби варто визначити конкретний орган його виконання. У Сербії таким органом є спеціально створене Міністерство державного управління та місцевого самоврядування Республіки Сербія. Саме на нього покладено основне завдання із забезпечення діяльності системи державної служби (як самого Міністерства, так й інших спеціалізованих організацій), здійснення адміністративного контролю, розвитку електронного урядування шляхом підготовки законів, нормативно-правових актів, стандартів і заходів у сфері електронного урядування, регулювання службово-трудова відносин, зокрема, стосовно заробітної плати в державних органах і державних установах, і безліч інших завдань. В Україні ж вирішення цих завдань покладено на різні міністерства, служби та агентства. Так, ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначає, що основними повноваженнями Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) у сфері вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління та державної служби є здійснення заходів щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади, а також заходів, спрямованих на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їхньої діяльності й оптимізації витрат, пов'язаних із утриманням апарату державної служби. Питаннями формування та розвитку електронного урядування в Україні займається Державне агентство з питань електронного урядування України відповідно до Положення про нього [3]. Сферою державної служби в Україні завідує Національне агентство України з питань державної служби [4].

Як бачимо, ті завдання, які в Сербії виконує один спеціалізований орган – Міністерство державного управління та місцевого самоврядування, в Україні виконують декілька органів з різними повноваженнями та місцем в ієрархії органів державної влади. Такий стан речей не може позитивно впливати на ефективне здійснення адміністративно-управлінської діяльності в Україні, формування державної політики загалом і розвиток нашої держави як правової та демократичної. Саме тому видається доцільним створення в Україні єдиного ор-

гану – Міністерства державного управління та модернізації держави, якому були б надані відповідні повноваження щодо ефективного здійснення державного управління в країні. За аналогією з Республікою Сербія, варто встановити таку його внутрішню структуру:

Сектор державного управління;

Сектор місцевого самоврядування;

Сектор європейської інтеграції, міжнародного співробітництва та міжнародних проектів;

Сектор адміністративного контролю;

Сектор із захисту прав національних меншин, дотримання свободи об'єднань громадян [5].

Підсумовуючи, хотілось би зазначити, що, на відміну від України, врегулювання питань державного управління в Республіці Сербія відбувається не тільки на конституційному (розділ 4 глави 5 головного документа країни (ст. ст. 136, 137)), а й на законодавчому рівні (Закон Республіки Сербія «Про державне управління»). На наше переконання, запозичення передового досвіду Сербії у сфері вдосконалення системи державного управління шляхом створення єдиного спеціального органу, який би займався питаннями державного управління, допомогло б вирішити безліч нагальних проблем, головною серед яких є оптимізація системи органів виконавчої влади, що дало б змогу шляхом ліквідації безлічі служб, агентств та інспекцій і створення одного вузькоспеціалізованого міністерства зменшити витрати на утримання величезного державного апарату; чітко визначити повноваження такого органу, що мало б своїм наслідком ефективне виконання покладених на нього завдань і здійснення дієвого контролю за ним з боку як інших органів державної влади, так і громадськості. Упевнені, що такий спосіб удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління вирішить також проблему дублювання повноважень різних органів виконавчої влади, що також у кінцевому підсумку сприятиме ефективному здійсненню державного управління в державі. Переконані, що запозичення прогресивного досвіду Сербії стосовно оптимізації системи державного управління дасть нашій державі змогу ще на один крок наблизитись до активного європейського інтеграційного процесу у сфері демократизації публічних відносин.

Найбільш прогресивним прикладом удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління є, на нашу думку, досвід Грузії. Варто відзначити, що такої думки дотримуємося не лише ми, а й увесь цивілізований світ. Так, спеціальна нагорода в галузі поліпшення надання державних адміністративних послуг вручена саме цій країні у зв'язку зі створенням Будинків юстиції – House of Justice [6]. Будинок юстиції – це публічна установа, державний заклад, у якому сконцентровано значну кількість (понад 300) адміністративних сервісів в одній будівлі за принципом «єдиного вікна» та який обслуговує до 16 тис. споживачів у день. Тут розташована Палата нотаріусів Грузії, Національне агентство публічного реєстру, Агентство цивільного реєстру, Національний архів і Національне бюро з виконання [7, с. 108]. Саме тут усього за декілька хвилин можна оформити майже всі документи: від паспорта до акта на землю. Для цього достатньо записатися через сайт Міністерства юстиції Грузії на прийом, прийти в призначений час і моментально отримати всі необхідні адміністративні послуги за досить таки

прийнятну ціну. Те, на що раніше йшли дні й тижні, тепер займає лише мить. Більше того, на території Будинку юстиції функціонує кафе під назвою «Just» (від англійської justice – справедливість, юстиція). Георгій Вашадзе – розробник адміністративної концепції будинків юстиції, переконаний, що ця концепція тепер передбачає абсолютно новий підхід: громадянин приходиться не в будинок юстиції, щоб там же заглянути в кафе, а він приходиться у кафе, щоб отримати потрібні документи [8].

Отже, головний принцип указанного адміністративного сервісу полягає в тому, що в центрі знаходиться громадянин і його потреби, і вже навколо нього будується вся система. Ця система розділена на дві частини – фронт-офіс і бек-офіс: перший контактує з громадянами, надає їм адміністративні послуги, а другий збирає, аналізує інформацію й удосконалює систему адміністративних послуг. При цьому практично всі державні органи взаємодіють на програмному та інформаційному рівнях, що й робить Будинки юстиції такими універсальними.

Зважаючи на позитивний досвід їх функціонування в Грузії, українському законодавцеві варто врахувати прогресивні результати їх створення та діяльності в Україні. Потреба в запровадженні аналогічних центрів з надання адміністративних послуг в Україні зумовлена доцільністю та ефективністю їхньої діяльності, що проявляється в мінімізації витрат часу, матеріальних, трудових та інших ресурсів. Більше того, про низьку якість надання адміністративних послуг, що передусім пов'язано з великими чергами та відсутністю чітких пояснень щодо всіх обставин справи й потрібних документів, свідчать спеціальні дослідження у сфері якості надання адміністративних послуг. Так, в оцінюванні якості надання адміністративних послуг думки населення України поділилися так: 33% дали задовільну оцінку, добру – 12% і 32% – погану. Крім того, 11% населення давали хабарі за надання адміністративних послуг, вважаючи, що «так простіше й легше вирішити їхні проблеми» [9]. Окрім того, ще наприкінці вересня 2014 року під час наради в Уряді констатовано, що з 647 Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАПів), котрі діють в Україні (157 – у містах), надавати якісні послуги здатні лише 11% із них [10]. Отже, сфера надання адміністративних послуг містить чимало проблем, вирішення яких є вкрай необхідним задля вдосконалення системи адміністративно-правового управління в умовах демократизації публічних відносин шляхом спрямування її діяльності передусім на громадян України.

Варто відзначити, що в Україні нещодавно зроблені перші кроки в бік виправлення цих недоліків. Так, наприкінці 2012 року прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», в якому суб'єктом надання адміністративних послуг визначені Центри надання адміністративних послуг. Пізніше, у 2013 році, прийнято Примірне положення про центр надання адміністративних послуг [11] і Примірне положення регламенту центру надання адміністративних послуг [12], якими більш детально визначений адміністративно-правовий статус цих центрів, їх завдання та порядок діяльності. Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, завдання ЦНАПів полягають у такому: 1) організації надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; 2) спрощенні процедури отриман-

ня адміністративних послуг і поліпшенні якості їх надання; 3) забезпеченні інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора [11]. Як бачимо, перелік завдань ЦНАПів викладено досить стисло та лаконічно, деякою мірою їх можна визначити як основні принципи їхньої діяльності. Однак закріплення цих положень не допомогло уникнути безлічі практичних проблем, пов'язаних безпосередньо з діяльністю ЦНАПів.

Так, однією з них, на думку Ю. Іванова й А. Сєніної, є відсутність єдиного реєстру адміністративних послуг в Україні, які можуть отримувати громадяни від суб'єктів надання адміністративних послуг на законодавчому рівні, через що кожен суб'єкт надання адміністративних послуг самостійно визначає перелік послуг, який він надає, що призводить до недоступності деяких послуг для широкого кола населення [13, с. 85]. Із такою позицією ми погодитись не можемо, оскільки 16 травня 2014 року КМУ видав Розпорядження, яким затверджений вичерпний перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Натепер цей перелік налічує 52 адміністративні послуги, які надаються безпосередньо через ЦНАПи. Тому, на наш погляд, проблема криється не у відсутності реєстру адміністративних послуг, а в їх досить таки невеликій кількості. Уважаємо, що перелік послуг, які надаються ЦНАПами, повинен бути збільшений за аналогією з Будинками юстиції в Грузії. Це має відбуватись насамперед шляхом зменшення кількості дозволів та інших документів, котрі потрібно брати українським громадянам від держави. Для цього потрібно модернізувати недосконале українське законодавство стосовно регуляторних процедур. Крім цього, для ефективного здійснення процедури надання адміністративних послуг варто також набрати компетентний, навчений і підготовлений до такої роботи персонал. Крім того, потрібно надати реальну можливість громадянам-споживачам адміністративних послуг оформляти послуги через Інтернет, що матиме своїм наслідком збереження оптимальної кількості працівників ЦНАПів, а отже, і підвищення ефективності їхньої роботи.

Не менш важливим напрямом оптимізації діяльності ЦНАПів є визначення чіткого, зрозумілого та прозорого механізму надання кожної із закріплених послуг, а також забезпечення надання достатньої інформації щодо отримання адміністративних послуг споживачів таких послуг. Проблему довготривалого процесу отримання адміністративної послуги та очікування результатів можна вирішити шляхом розширення функцій і повноважень адміністраторів ЦНАПів і налагодження механізму взаємодії між ЦНАП і суб'єктами, що задіяні в наданні різних видів адміністративних послуг.

**Висновки.** Підсумовуючи, хочемо відзначити, що в Україні є відмінний приклад удосконалення адміністративно-правового забезпечення системи державного управління, зокрема, у сфері надання адміністративних послуг, який запатентували грузини, – це House of Justice. Ми переконані, що український законодавець повинен піти схожим шляхом. Оскільки в Україні вже створені та діють ЦНАПи, то варто запозичити найкращі аспекти організації їхньої діяльності в Грузії, зокрема, шляхом збільшення кількості адміністративних послуг, які можуть цими Центрами надаватись, шляхом унесення відповідних змін в українське законодавство.



*Література:*

1. Устав Републике Србије. URL: [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf).
2. Закон о државној управи. URL: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_upravi.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html).
3. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 492. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 184.
4. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 190.
5. Сектор за державну управу. Уређење. URL: <http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/pages/article.php?id=14>.
6. Дому Юстиції передана нагорода в учрежденной номінації за улучшення державних сервісів. URL: [http://psh.gov.ge/index.php?lang\\_id=RUS&sec\\_id=28&info\\_id=1122](http://psh.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=28&info_id=1122).
7. Буханевич О.М. Організаційно-правові аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах. *Право і суспільство*. 2015. № 4. Ч. 2. С. 105–109.
8. Семенов В. Грузинские дома юстиции: в Украине будет лучше. *Экономические известия*. URL: <http://ekonomika.eizvestia.com/full/121-gruzinskie-dom-yusticii-v-ukraine-budet-luchshe>.
9. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг / Фонд «демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». URL: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/nnihihui.htm>.
10. Самойлов І. «Єдине вікно» – МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ? URL: <http://blog.liga.net/user/isamoylov/article/15973.aspx>.
11. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 44.
12. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 588. *Офіційний вісник України*. 2013. № 66. С. 91.
13. Иванов Ю.Б., Сеніна А.О. Удосконалення організації надання адміністративних послуг як засіб запобігання корупційним проявам. *Проблеми економіки*. 2014. № 3. С. 81–88.

**Колесников Д. В. Положительный опыт Сербии и Грузии по совершенствованию административно-правового регулирования в системе государственного управления в условиях демократизации общественных отношений**  
**Аннотация.** В статье определены особенности административно-правового регулирования в системе государственного управления в Грузии и Сербии. Раскрыта специфика административного законодательства в указанном контексте. Сформированы направления заимствования положительного зарубежного опыта в национальное законодательство.

**Ключевые слова:** положительный зарубежный опыт, административно-правовое регулирование, административное законодательство, государственное управление, государственная служба.

**Koliesnikov D. The positive experience of Serbia and Georgia in the improvement of administrative and legal regulation in the public administration system in terms of democratization of public relations**

**Summary.** The article determines features of administrative and legal regulation in the public administration system in Georgia and Serbia. Specifics of administrative legislation in the mentioned context are revealed. Areas of borrowing of positive foreign experience in national legislation are formed.

**Key words:** positive foreign experience, administrative-legal regulation, administrative law, state administration, public service.

Сибіга О. М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого  
ПРАТ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## СФЕРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

**Анотація.** У роботі аналізуються положення національного законодавства про доступ до публічної інформації та визначаються сфери, де на практиці виникають проблеми із застосуванням його норм. Констатується, що інформаційне законодавство України, зокрема в частині доступу до публічної інформації, не завжди є ефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права, а іноді домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів. Тому в суб'єктів правозастосування і виникають проблеми з реалізацією норм Закону «Про доступ до публічної інформації», адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де виникає в особи потреба звернутися за отриманням інформації до вповноважених на те суб'єктів. Робиться висновок, що сферу суспільних відносин, на яку поширюються норми Закону «Про доступ до публічної інформації», можна визначити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів і ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.).

**Ключові слова:** публічна інформація, законодавство про доступ до публічної інформації, колізії норм права, адміністративне судочинство.

**Постановка проблеми.** Розвиток та впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій привели до науково-технічної революції, що сприяла виникненню в Україні нових інформаційних відносин, розвитку інформаційного законодавства і, як наслідок, створила умови в Україні для формування інформаційного суспільства. У зв'язку із цим у країні виникла не тільки необхідність правової регламентації порядку збирання, зберігання, використання та поширення інформації, а й потреба в правовому регулюванні порядку отримання інформації від суб'єктів, в яких така інформація перебуває у володінні.

Останні двадцять років відбувався бурхливий розвиток інформаційного законодавства і сьогодні можна констатувати, що воно являє собою розпорошену систему нормативно-правових актів, положення яких не завжди узгоджені між собою. Наприклад, В. Залізняк, намагаючись запропонувати критерії кодифікації інформаційного законодавства, стверджує, що інформаційне законодавство України є неефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права та домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів [1, с. 4].

Чинне законодавство України закріплює поняття «публічна інформація», передбачає процедуру забезпечення доступу

до публічної інформації для фізичних і юридичних осіб, а також встановлює механізми захисту порушеного права особи на доступ до публічної інформації. Водночас на практиці завжди з'являються питання щодо сфер використання норм Закону «Про доступ до публічної інформації» [2], адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де в особи є потреба звернутися за отриманням інформації до вповноважених на те суб'єктів.

У зв'язку із цим актуальним бачиться розкриття сфер суспільних відносин, на які поширюються і не поширюються норми законодавства про доступ до публічної інформації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Норми інформаційного законодавства й особливості їх реалізації, зокрема в частині доступу до публічної інформації, досліджувалися в працях Е. Аблякімової, І. Бачило, О. Білоскурської, В. Вешнякова, О. Дмитренко, О. Каплій, В. Копейчикова, Б. Кормича, О. Кохановської, А. Крусян, А. Марущака, А. Міцкевича, П. Недбайла, А. Олійник, О. Петришина, О. Пушкіної, Л. Рудник, В. Сіренка, О. Скрипнюка, Т. Слїнько, С. Стасюк, М. Травнікова, Т. Чубарук, Д. Шпенова та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас у наукових працях в основному акцентується увага на теоретичних аспектах права на інформацію, видах інформації, гарантіях забезпечення реалізації права на доступ до інформації, менше уваги приділяється особливостям практичної реалізації положень національного законодавства про доступ до публічної інформації.

**Постановка завдань.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є такі:

Визначити сфери реалізації законодавства про доступ до публічної інформації.

Встановити колізії, які виникають під час застосування національного законодавства про доступ до публічної інформації.

Визначити перспективні напрями подальших досліджень із даної тематики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У ч. 2 ст. 2 Закону «Про доступ до публічної інформації» закріплюється, що положення цього нормативно-правового акта не поширюються, по-перше, на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень під час здійснення ними своїх функцій; по-друге, на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Проблема полягає в тому, що більш чітко визначення меж дії Закону «Про доступ до публічної інформації» можна встановити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів

та ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.).

Розглянемо більш детально ці дві групи відносин, на які не поширюються положення Закону «Про доступ до публічної інформації».

Отже, *перша група відносин* – це відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень під час здійснення ними своїх функцій.

Особливість даної групи відносин полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень отримують таку інформацію в процесі повсякденної діяльності і у зв'язку з реалізацією передбачених чинним законодавством повноважень. Наприклад, Закон «Про Кабінет Міністрів України» [3] закріплює, що:

– Кабінет Міністрів України у відносинах із місцевими державними адміністраціями вповноважений одержувати від них інформацію про їхню діяльність (ч. 5 ст. 23);

– Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань (ч. 2 ст. 26);

– Кабінет Міністрів України на запит Рахункової палати надає статистичну, фінансову, бухгалтерську й іншу інформацію, необхідну для виконання нею завдань, функцій та повноважень, установлених законами України (ч. 1 ст. 31).

У кожному нормативно-правовому акті, що регламентує статус суб'єкта владних повноважень, є норми, присвячені порядку отримання ним інформації від підлеглих чи підконтрольних суб'єктів, яка необхідна для ефективної реалізації його функцій. Водночас варто звернути увагу на винятки із загального правила, які частково розкриваються в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4]. У цій постанові звертається увага на два випадки, коли норми Закону «Про доступ до публічної інформації» є обов'язковими для суб'єктів владних повноважень. По-перше, зазначається, що суди повинні мати на увазі, що організаційне забезпечення роботи суду, зокрема ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики, є владними управлінськими функціями, тому інформація стосовно реалізації цих функцій охоплюється поняттям публічної інформації і надається відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» (п. 4.3). По-друге, вказується, що на відносини стосовно отримання інформації з Реєстру поширюється Закон «Про доступ до публічної інформації», розпорядником відповідної інформації є Міністерство юстиції України, оскільки саме в його володінні є інформація, що міститься в Реєстрі. Однак якщо запитувач просить надати завірені копії документів, що містяться в Реєстрі, застосуванню підлягають норми постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» [5].

*Другу групу відносин*, на які не поширюються положення Закону «Про доступ до публічної інформації», становлять відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. До таких спеціальних законів можна віднести

Закон «Про статус народного депутата України» [6], в якому закріплено, що:

– народний депутат має право звертатися з депутатським запитом або депутатським зверненням до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності в порядку, передбаченому законодавством (п. 7 ч. 1 ст. 6);

– народний депутат має право розглядати звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживати заходів для реалізації їхніх пропозицій і законних вимог, інформувати виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей із ними та через засоби масової інформації (ч. 2 ст. 7);

– народний депутат має право одержувати інформацію з питань, пов'язаних зі здійсненням ним депутатських повноважень, від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які зобов'язані надати йому таку інформацію в порядку та строки, визначені Законом «Про статус народного депутата України» (ч. 9 ст. 17).

Інший спеціальний нормативно-правовий акт в інформаційній сфері, а саме Закон «Про статус депутатів місцевих рад» [7], закріплює, що:

– у виборчому окрузі депутат місцевої ради під час здійснення своїх депутатських повноважень має право на депутатське звернення, депутатський запит і депутатське запитання (п. 1. ч. 2 ст. 11);

– посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали й іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень (ч. 2 ст. 14).

Отже, особливості реалізації народними депутатами України і депутатами місцевих рад своїх депутатських повноважень в інформаційній сфері регламентуються не Законом «Про доступ до публічної інформації», а спеціальними законами – «Про статус народного депутата України» і «Про статус депутатів місцевих рад».

Спеціальними законами у сфері інформаційних послуг та звернень є закони «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [8] і «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [9]. Наприклад, Закон «Про Національний архівний фонд та архівні установи» закріплює, що державні архівні установи й архівні відділи міських рад мають право на отримання установленим порядком документів юридичних осіб із метою виявлення документів, що підлягають внесенню до Національного архівного фонду, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом (ст. 6). Також установлюється, що архівні установи в порядку, визначеному законодавством: а) надають документи Національного архівного фонду для користування фізичним та юридичним особам, створюють для цього відповідний довідковий апарат; б) видають архівні довідки, копії документів та іншим шляхом задовольняють запити фізичних і юридичних осіб тощо (ст. 18).



До спеціального нормативно-правового акта у сфері інформаційних послуг та звернень щодо отримання інформації варто віднести Закон «Про звернення громадян» [10], який регулює питання практичної реалізації громадянами України конституційного права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Водночас реалізація положень Закону «Про звернення громадян» має свої особливості, на які звертається увага в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4]. У цій постанові звертається увага на дві важливі обставини, які необхідно враховувати на практиці суб'єктам правозастосування. По-перше, одержавши запит на інформацію, який було подано відповідно до вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону «Про звернення громадян», розпорядник інформації повинен відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам закону (п. 2 ч. 5 ст. 19 і п. 4 ч. 1 ст. 22 Закону «Про доступ до публічної інформації»), з урахуванням принципів добросовісності і розсудливості розглянути запит за Законом «Про звернення громадян». Водночас запитувача повинно бути повідомлено в п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону «Про звернення громадян». По-друге, у постанові констатується, що коли запит на інформацію, який подано згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання двох вищезазначених законів, то такий «запит-звернення» повинен розглядатися у відповідних частинах у строк та порядок, що передбачені відповідними законами. Водночас розпорядник у п'ятиденний строк повинен відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом «Про звернення громадян».

На жаль, наявність такої неузгодженості між нормами законів «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян» породжує непорозуміння в пересічних громадян України щодо порядку реалізації конституційних прав, а також ускладнює розуміння та застосування норм чинного законодавства суб'єктами правозастосування. Наприклад, закони «Про банки та банківську діяльність», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність», «Про страхування», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Податковий кодекс України, Цивільний кодекс України теж регулюють відносини щодо деяких категорій публічної інформації, але це, відповідно до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. №10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [4], не звільняє розпорядників інформації від обов'язку забезпечувати доступ до неї з урахуванням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

**Висновки.** За результатами аналізу сфер реалізації законодавства про доступ до публічної інформації можна зробити такі висновки:

У зв'язку з розвитком у суспільстві новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій в Україні виникла не тільки необхідність правової регламентації порядку збирання, збе-

рігання, використання та поширення інформації, а й потреба в правовому регулюванні порядку отримання інформації від суб'єктів, в яких така інформація перебуває у володінні. Водночас інформаційне законодавство України, зокрема в частині доступу до публічної інформації, не завжди є ефективним, оскільки характеризується безсистемністю, фрагментарністю, колізійністю норм права, а іноді домінуванням підзаконних нормативно-правових актів щодо законів. Тому в суб'єктах правозастосування і виникають проблеми з реалізацією норм Закону «Про доступ до публічної інформації», адже його норми не є обов'язковими для всіх без винятку сфер, де в особи з'являється потреба звернутися за отриманням інформації до повноважених на те суб'єктів.

Сферу суспільних відносин, на яку поширюються норми Закону «Про доступ до публічної інформації», можна визначити лише шляхом аналізу всього загалу національного законодавства, яке визначає правовий статус та повноваження суб'єктів владних повноважень (наприклад, Президента України, органів виконавчої влади, судів та ін.) чи передбачає особливості реалізації прав в інформаційній сфері окремими суб'єктами права (наприклад, адвокатами, народними депутатами й ін.). Частина нормативно-правових актів, що регулюють інформаційні відносини в Україні, мають самостійну сферу регулювання, яка не перетинається із Законом «Про доступ до публічної інформації» (наприклад, Закон «Про статус народного депутата України»), але багато нормативно-правових актів регулюють інформаційні відносини в суспільстві таким чином, що доводиться в кожному конкретному випадку встановлювати, чи підпадають ті або інші відносини під регулювання Закону «Про доступ до публічної інформації» (наприклад, Закон «Про звернення громадян»).

#### *Література:*

1. Залізник В. Систематизація інформаційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 210 с.
2. Про доступ до інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
4. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. URL: [http://www.vasu.gov.ua/plenum/post\\_plenum/postanova\\_plenumu\\_10\\_29-09-2016/](http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/)
5. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF>
6. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
7. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
8. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86.
9. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр.: Закон України від 9 квітня 2015 р. № 316-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 26. Ст. 218.
10. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.



**Сибига А. Н. Сферы реализации законодательства о доступе к публичной информации**

**Аннотация.** В работе анализируются положения национального законодательства о доступе к публичной информации, определяются сферы, где на практике возникают проблемы с применением его норм. Констатируется, что информационное законодательство Украины, в том числе в части доступа к публичной информации, не всегда эффективно, поскольку характеризуется бессистемностью, фрагментарностью, коллизионностью норм права, а иногда доминированием подзаконных нормативно-правовых актов над законами. Поэтому у субъектов правоприменения и возникают проблемы с реализацией норм Закона «О доступе к публичной информации», ведь его нормы не являются обязательными для всех без исключения сфер, где у лица возникает потребность обратиться за получением информации к уполномоченным на то субъектам. Сделан вывод о том, что сферу общественных отношений, на которую распространяются нормы Закона «О доступе к публичной информации», можно определить только путем анализа всего национального законодательства, которое определяет правовой статус и полномочия субъектов властных полномочий (например, Президента Украины, органов исполнительной власти, судов и др.) и предусматривает особенности реализации прав в информационной сфере отдельными субъектами права (например, адвокатами, народными депутатами и др.).

**Ключевые слова:** публичная информация, законодательство о доступе к публичной информации, коллизии норм права, административное судопроизводство.

**Sybiha O. Spheres of implementation of legislation on access to public information**

**Summary.** The paper analyzes the provisions of the national legislation on access to public information and identifies the areas where in practice there are problems with the application of its norms. It is stated that the information legislation of Ukraine, including in terms of access to public information, is not always effective, because it is characterized by unsystematic, fragmented, collisional norms of law, and sometimes domination of sub-legal regulatory acts by laws. Therefore, subjects of law enforcement also have problems with the implementation of the norms of the Law “On Access to Public Information”, because its norms are not obligatory for all spheres without exception, where a person has the need to apply for information to authorized entities “objects.” that the scope of public relations, to which the norms of the Law “On Access to Public Information” apply, can only be determined by analyzing the entire public’s national legislation, which defines The legal status and powers of the subjects of authority (for example, the President of Ukraine, the executive authorities, the courts, etc.) provide for the implementation of rights in the information sphere by certain subjects of the law (for example, lawyers, people’s deputies, etc.).

**Key words:** public information, legislation on access to public information, conflicts of law, administrative proceedings.

*Руснак Л. М.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін  
Приватного вищого навчального закладу «Буковинський університет»*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена державному регулюванню обігу лікарських засобів як важливої управлінської функції держави та її органів. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють фармацевтичну діяльність в Україні, визначається статус державних органів, що здійснюють державне регулювання в зазначеній сфері.

**Ключові слова:** державне регулювання, адміністративно-правовий статус, фармацевтична діяльність, обіг лікарських засобів.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів спрямовується на підтримку наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій, а також розвиток виробництва високоєфективних та безпечних лікарських засобів, забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті шляхом ведення Державного реєстру лікарських засобів України із забезпеченням публічного доступу до нього осіб, здійснення відповідних загальнодержавних програм, пріоритетного фінансування, надання пільгових кредитів, встановлення податкових пільг тощо [1].

З метою реалізації права громадян України на охорону здоров'я держава забезпечує доступність найнеобхідніших лікарських засобів, захист громадян у разі завдання шкоди їхньому 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 [1].

**Мета статті** – проаналізувати нормативно-правові акти, що регулюють фармацевтичну діяльність в Україні, та визначити основні ознаки, які притаманні суб'єкту публічної адміністрації, що здійснює державне регулювання в зазначеній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державне регулювання обігу лікарських засобів як важлива управлінська функція держави та її органів тісно пов'язане з іншими функціями і повинно мати чітке правове підґрунтя. Держава повинна постійно впливати на розвиток основних суспільних процесів. Тому вона має отримувати інформацію про реальний стан процесів, що відбуваються, аналізувати розвиток подій за відповідних умов і, за потреби, впливати на їх перебіг. Тобто держава в притаманних їй формах, використовуючи відповідні прийоми та методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин, зокрема стосовно обігу лікарських засобів [2].

Верховна Рада України визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів [3, с. 185; 4, с. 10].

Кабінет Міністрів України через систему органів державної виконавчої влади реалізує державну політику у сфері ство-

рення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, організовує розроблення та здійснення відповідних загальнодержавних та інших програм у межах своїх повноважень, забезпечує контроль за виконанням законодавства про лікарські засоби [5, с. 24].

Управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів у межах своєї компетенції здійснюють:

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України);

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (далі – Держлікслужба);

Державний експертний центр МОЗ України;

Державний комітет України з питань контролю за наркотиками;

Державне підприємство «Укрспецекспертиза»;

Державне підприємство «Український науковий фармацевтичний центр якості лікарських засобів».

МОЗ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу й іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення [6].

Відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, його основними завданнями є: 1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження); 3) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; 4) забезпечення формування державної політики у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення; 5) координація діяльності органів виконавчої влади з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу [6].

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу [7].

Основними завданнями Держлікслужби є: реалізація державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також внесення міністрові охорони здоров'я пропозицій щодо формування державної політики в зазначених сферах; ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; технічне регулювання у визначених сферах; здійснення державного регулювання і контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу [7].

Держлікслужба відповідно до покладених на неї завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств, в установленому порядку подає їх міністрові охорони здоров'я; 2) розробляє проекти державних цільових програм із питань здійснення контролю якості лікарських засобів і медичних виробів та здійснення контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, бере участь у забезпеченні виконання таких програм; 3) проводить галузеву атестацію лабораторій зі здійснення контролю якості лікарських засобів; 4) проводить атестацію провізорів і фармацевтів; 5) формує та веде Реєстр осіб, відповідальних за введення в обіг медичних виробів, активних медичних виробів, які імплантують, та медичних виробів для діагностики *in vitro*; 6) видає суб'єктам господарювання ліцензії на виробництво лікарських засобів, імпорт таких засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптову та роздрібну торгівлю лікарськими засобами; 7) формує і веде ліцензійний реєстр видів господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарських засобів та забезпечує передачу відомостей до Єдиного ліцензійного реєстру; 8) відбирає в установленому порядку зразки лікарських засобів і медичних виробів для перевірки їхньої якості; 9) здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів на всіх етапах обігу, зокрема, правил здійснення належних практик (виробничої, дистрибуторської, зберігання, аптечної); 10) здійснює контроль за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами; 11) здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності й ін. [7].

Державний комітет України з питань контролю за наркотиками є урядовим органом державного управління, що діє в складі МОЗ України та йому підпорядковується. Комітет є спеціально уповноваженим компетентним органом у сфері контролю за обігом в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що перебуває у сфері управління Державного комітету України з питань контролю за наркотиками [8].

Основними завданнями Комітету є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; забезпечення державного регулювання у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; здійснення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; взаємодія в установленому законодавством порядку з Міжнародним комітетом з контролю за наркотиками ООН, Комісією з наркотичних засобів ООН [8].

Державне підприємство «Укрспецекспертиза» – державне експертне підприємство МОЗ України, яке здійснює спеціалізовану оцінку й інші види експертних досліджень щодо наркотичних (психотропних) лікарських засобів, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [9].

Державне підприємство «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів» (далі – ДП «Фармакопейний центр») створено наказом МОЗ України від 19 березня 1992 р. № 50 як незалежну структуру на базі ДП «Державний науковий центр лікарських засобів» (далі – ДНЦЛЗ) для експертизи і затвердження аналітичної нормативної документації на лікарські засоби (фармацевтичної частини реєстраційного досьє), вироблення загальних вимог до якості лікарських засобів [10].

Місія ДП «Фармакопейний центр» спрямована на задоволення потреб суспільства в ефективних, безпечних і якісних лікарських засобах. Вона полягає в сприянні встановленню в Україні європейських та інших сучасних міжнародних стандартів якості лікарських засобів та в інтеграції у світовий фармацевтичний ринок [10].

Пріоритетними напрямками діяльності ДП «Фармакопейний центр» у сфері якості є: підтримка діяльності підприємства загалом і кожного підрозділу зокрема на високому організаційному і технічному рівні; ухвалення рішень на підставі фактів та науково обґрунтованих суджень; дотримання правил належної професійної практики, забезпечення високого рівня якості вимірювань і одержання достовірних результатів випробувань; забезпечення конкурентоспроможності послуг та продукції підприємства серед інших підприємств, що надають аналогічні послуги; створення сприятливих умов для цілеспрямованого професійного розвитку співробітників підприємства; підтримка високого професійного іміджу і авторитету підприємства як лідера галузі, без завдання шкоди своїй репутації і репутації замовника [10].

Усі форми державного регулювання фармацевтичного ринку мають національний характер і нерозривно пов'язані з особливостями законодавства, державного устрою, структури органів охорони здоров'я й фармацевтичної служби, традиціями й ресурсами кожної країни [3, с. 137].

Отже, державне управління у фармації базується на формуванні державної політики, координації, контролі та нагляді за додержанням норм законодавства всіма без винятку суб'єктами фармацевтичної діяльності. Нестача ліків за доступними

цінами й обмежена кількість вітчизняних наукових досліджень і розроблень препаратів проти соціально небезпечних захворювань (СНІД, туберкульоз, онкологічні захворювання тощо) збільшує напруження в суспільстві та соціальну нерівність. Ця проблема не вирішується за допомогою ринкових механізмів, вона потребує втручання держави через застосування відповідних механізмів державного регулювання [11, с. 37; 12].

Державна політика України в галузі охорони здоров'я визначається як комплекс ухвалених загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення України як найважливішої складової частини її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних та медичних заходів із метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та з урахуванням вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах конкретної людини (особистості) і суспільства загалом [11, с. 32].

Варто зазначити, що основним завданням органів державного управління є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фармацевтичного ринку. У визначенні та впровадженні державної політики щодо забезпечення населення лікарськими засобами головне місце відводиться національній лікарській політиці, що реалізується урядом країни та Міністерством охорони здоров'я України [13, с. 6].

У сучасних умовах в Україні вважаємо доцільним вивчення й аналіз кращих практик закордонного досвіду державного регулювання фармацевтичного ринку для подальшого впровадження в нашій державі, однак водночас під час запровадження іноземного досвіду необхідно враховувати ресурсні можливості реального втілення в життя відповідних управлінських рішень. Як зазначає В.М. Голубка, повинні бути в наявності достатні: фінансові ресурси як основа практичного впровадження управлінських рішень, які прямо детермінують ефективність застосування інших складників ресурсного потенціалу; людські (управлінські) ресурси як рушій ідейних впроваджень шляхів адаптації та напрямів удосконалення регулюючих впливів на фармацевтичний ринок; темпологічні ресурси як часове вираження можливостей сприйняття й одержання очікуваних ефектів від нових підходів державного регулювання фармацевтичного ринку [14, с. 46].

Основними цілями державного регулювання фармацевтичної діяльності є: раціональне використання обмежених ресурсів, досягнення економічної ефективності; забезпечення стабільного розвитку фармацевтичного сектора економіки; забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних ЛЗ і ВМП на світовому ринку; реалізація соціальних цілей суспільства (соціальної справедливості; ефективної зайнятості тощо) [11, с. 146].

Основні функції державного регулювання: цільова – визначення цілей, пріоритетів і основних напрямів розвитку фармацевтичної галузі; стимулююча – вплив на економічну діяльність суб'єктів фармацевтичного ринку для її спрямування в бажаному для суспільства напрямі; нормативна (регламентуюча) – встановлення державою певних правил фармацевтичної діяльності за допомогою законодавчих актів і нормативів; коригуюча – коригування розподілу ресурсів із метою забезпечення нормальних соціально-економічних умов життя суспільства; соціальна – регулювання соціально-економічних відносин, забезпечення соціальних гарантій, збереження навколишньо-

го середовища тощо; безпосереднє управління неринковим сектором економіки – це регулювання державного сектора економіки, створення суспільних товарів і благ; контролююча – державний нагляд і контроль за дотриманням нормативно-правових актів, економічних, екологічних і соціальних стандартів тощо [11, с. 148].

**Висновки.** Отже, варто підсумувати, що державне регулювання фармацевтичної діяльності є сукупністю засобів, інструментів і форм, за допомогою яких держава в особі органів державної влади визначає вимоги до учасників правовідносин фармацевтичної діяльності. Так, Верховна Рада України визначає основні засади державної політики в цій сфері діяльності, Кабінет Міністрів України через систему органів державної влади здійснює реалізацію державної політики.

Отже, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, є Міністерство охорони здоров'я України. Також важливі функції у фармацевтичній діяльності виконують Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державний експертний центр МОЗ України, Державний комітет України з питань контролю за наркотиками; Державне підприємство «Укрспецекспертиза», Державне підприємство «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів. Основою державного регулювання у фармацевтичній діяльності є формування державної політики в цій сфері і виконання контрольних-наглядових функцій за додержанням законодавства.

#### Література:

1. Про лікарські засоби: Закон України від 4 квітня 1996 р. № 124/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 86.
2. Пашков В.М., Хмельницька О.А. Державне регулювання обігу лікарських засобів. *Аптека.uaonline*. 2003. № 22 (393). URL: <https://www.apteka.ua/article/14135>.
3. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 640 с.
4. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 9 березня 2010 р. № 1952-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20.
6. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38.
7. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 647. *Офіційний вісник України*. 2015. № 72.
8. Про утворення Державного комітету України з питань контролю за наркотиками: постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. № 516. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/516-2010-%D0%BF>.
9. Про утворення державного підприємства «Укрспецекспертиза»: наказ Міністерства охорони здоров'я від 11 лютого 2004 р. № 83. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0083282-04>.
10. ДП «Фармакопейний центр». URL: <http://sphu.org/farm-centr>.
11. Організація та економіка фармації. Ч. 1. Організація фармацевтичного забезпечення населення : підручник для студентів вищих навчальних закладів / А.С. Немченко та ін. ; за ред. А.С. Немченко. Харків, 2015. 360 с.
12. Діяльність регуляторних органів у сфері обігу лікарських засобів – їх функції та напрямки роботи. Аналіз основних елементів державної системи забезпечення якості лікарських засобів.



Роль Державної Фармакопеї України. Сертифікація та ліцензування суб'єктів фармацевтичного ринку України. 2017. URL: <http://quality.nuph.edu.ua/wp-content/uploads/2017/01/%D0%9D%D0%A4%D0%9F-%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0-3.pdf>.

13. Беліченко А.В. Сучасні принципи державного управління процесом забезпечення населення лікарськими засобами. *Державне будівництво*. 2007. № 1. Ч. 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/10.pdf>.
14. Голубка В.М. Механізми регулювання фармацевтичного ринку в Україні : дис... канд. юрид. наук: 08.00.03. Львів, 2015. 223 с.

#### **Руснак Л. М. Государственное регулирование фармацевтической деятельности в Украине**

**Аннотация.** Стаття посвящена державному регулюванню обігу лікарських засобів як важливої управлінської функції держави та її органів. На основі аналізу нормативно-правових актів, регулюю-

ючих фармацевтичну діяльність в Україні, визначено статус державних органів, що здійснюють державне регулювання в зазначеній сфері.

**Ключевые слова:** державне регулювання, адміністративно-правовий статус, фармацевтична діяльність, оборот лікарських засобів.

#### **Rusnak L. State regulation of pharmaceutical activities in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the state regulation of the circulation of medicines as an important administrative function of the state and its organs. On the basis of the analysis of normative legal acts regulating pharmaceutical activity in Ukraine, the status of state bodies that carry out state regulation in this area is singled out.

**Key words:** state regulation, administrative-legal status, pharmaceutical activity, circulation of medicines.

Скорород І. В.,

кандидат юридичних наук,  
здобувач

Міжрегіональної Академії управління персоналом

## МЕТОДИ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

**Анотація.** У статті, на підставі вивчення теорії права й аналізу чинного законодавства, з'ясовано особливості методів податкової діяльності в Україні. Здійснено класифікацію методів податкової діяльності. Визначено поняття методів податкової діяльності.

**Ключові слова:** методи, податкова діяльність, класифікація, види, податковий контроль, планування, примус, переконання, податкове законодавство.

На 2018 р. у держбюджеті доходи загального фонду за платежами, що адмініструються податковими органами, збільшено на 106,8 млрд грн. Тобто порівняно із 2017 р. доходи зростуть на 17%. Минулий рік завершився зростанням валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) на 2,3%, приріст прямих іноземних інвестицій становив понад 2 млрд дол., а освоєння капітальних інвестицій збільшилося на 20%. Це свідчить про те, що економіка України відновлюється, є перспективи та всі передумови для подальшої стабілізації. Прогноз ВВП закладений на рівні 3%, інфляція – 9%.

Податківці відійшли від тиску на бізнес, за 2017 р. показник добровільної сплати податків становив 90%. Що стосується результатів 2017 р., то податківці на 100% виконали індикативні показники Міністерства фінансів України щодо надходжень до бюджету, а саме 750 млрд грн. Це ті кошти, які проадміністрували з урахуванням змін до закону про бюджет на 2017 р., унесених у липні. Однак, з урахуванням додаткових 30 млрд грн., – це сьогодні трохи більше 100%. Додатково забезпечили майже 4 млрд грн.

Порівняно із 2016 р. надходження зросли на понад 140 млрд грн.

У податковому напрямі зростання надходжень також відбулося завдяки детінізації економіки. Крім того, з 1 квітня 2017 р. запрацював електронний реєстр відшкодування податку на додану вартість, який дає можливість оперативного відшкодування податку платникам.

Нині 97% заявлених до відшкодування сум повертаються фактично місяць у місяць. Завдяки цьому суб'єкти господарювання швидко можуть поповнювати обігові кошти, планувати діяльність, що надалі має відповідний результат щодо їхньої прибутковості.

Протягом 2017 р. також удвічі збільшилися нарахування з податку на прибуток, який є одним із бюджетоформуючих податків.

Зменшилася кількість суб'єктів господарювання, які декларували свої доходи на рівні видатків, та кількість платників, які декларували збитки. Завдяки стабілізації національної грошової одиниці більшість підприємців сьогодні вийшли на прибуток. Стабілізація грошової одиниці, створення належних умов, максимальне виведення з тіні окремих секторів економіки додатково надали до бюджету більше 140 млрд грн.

Як бачимо, лібералізація методів податкової діяльності привела до зростання показників надходження податків до бюджетів.

**Мета статті** полягає в дослідженні особливостей застосування методів податкової діяльності в Україні. Для досягнення поставленої мети в статті необхідно вирішити такі основні завдання: з'ясувати поняття методів податкової діяльності в Україні, запропонувати їх класифікацію. Крім того, дослідження дозволить оцінити проблеми, які негативно впливають на основні засади оподаткування, адміністрування податків, організацію системи податкових органів.

Стаття базується на загальнонаукових методах: індукції, дедукції, аналізу та синтезу, систематичному та структурному підході до вивчення теоретичних і практичних аспектів застосування методів податкової діяльності в Україні.

Проблемами врегулювання податкової діяльності в Україні, використання методів у податковій сфері цікавилися такі відомі вчені, як: В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, О.І. Добровольський, В.О. Курило, М.П. Кучерявенко, Д.Г. Мулявка, О.В. Онишко, Д.М. Рева, Т.В. Рекуненко, О.П. Чернявський, С.В. Шахов і багато інших.

Методи податкової діяльності досить різноманітні, окрім того, вони покликані забезпечити високу ефективність роботи податкових підрозділів. Вітчизняні науковці методи податкової діяльності найчастіше розуміють як комплекс різноманітних засобів, прийомів, способів, за допомогою яких здійснюється вплив на ефективність та результативність податкової діяльності з метою виконання передбачених законом завдань.

До основних методів діяльності податкових органів можна віднести такі: планування, координація діяльності, вироблення рішень, інструктування, інформаційне забезпечення, організація виконання і контроль за виконанням та ін.

У податковій діяльності також використовуються і такі методи: метод історичного аналізу, що полягає у визначенні схожості ситуації, схеми або документа, з тими, що спостерігалися, використовувалися або готувалися раніше; метод аналогій, який базується на використанні досвіду та напрацювань, набутих іншими державними органами України або податковими органами інших країн в аналогічних (схожих) ситуаціях; аналітичний метод, який передбачає використання таких технологій, як моделювання, аналіз за схемою «причина – наслідок» та ін.; метод «зворотного аналізу», який полягає у вивченні виявлених на практиці фактів невідповідності податкових стягнень їхнім прогнозованим розмірам і встановленні причин та зовнішніх ознак цих відхилень, які надалі буде можливо використовувати для виявлення ризиків на ранніх стадіях адміністрування; індивідуальне опитування, тобто проведення опитувань, анонімних також, учасників або потенційних учасників процесу [1].

У науковій літературі з адміністративного права методи діяльності податкових органів класифікують на: економічні,

виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й організаційні; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні [2, с. 76].

Узагальнюючи, методи податкової діяльності можна класифікувати за двома основними ознаками.

1. Організаційно-технічні методи та засоби, які полягають у використанні з метою захисту прав не тільки інтересів податкових органів, але й держави загалом.

Сутність організаційно-технічних методів податкової діяльності полягає у впорядкуванні діяльності структурних підрозділів податкових органів, посадових (службових) осіб із метою їх оптимального функціонування відповідно до покладених на податкові органи завдань. Ці методи спрямовані на підвищення рівня організованості діяльності всіх податкових підрозділів, на оптимізацію їхньої діяльності. Організаційні методи мають на меті підвищити ефективність практичної реалізації податковими органами своїх завдань та функцій.

До організаційно-технічних методів необхідно віднести: методи прямого впливу (наказ, розпорядження, адміністративний тиск та ін.), контролю, планування, оцінювання ефективності діяльності працівників, моніторинг, аналіз, організацію виконання рішень, метод вироблення рішень, метод контролю, координацію.

Важливим для податкових органів є метод планування, який може бути стратегічним, тактичним та оперативним. Планування здійснюється з метою забезпечення умов для послідовних і узгоджених дій структурних підрозділів податкової системи.

Методи оцінювання й аналізу попередньо вивчають витрати часу на окремі види робіт (процедур) податкової діяльності, на підставі яких визначається ефективність діяльності податкового органу. Також показником ефективності податкової діяльності може бути відсоткове співвідношення оскаржених і виконаних рішень, ухвалених податковими органами.

Метод моніторингу податкової діяльності полягає у визначенні недоцільності оскарження, виправленні рішень податкових органів, усуненні недоліків у діяльності.

Податківці провели відкритий процес підготовки змін до системи моніторингу та блокування податкових накладних.

Відповідно до вимог п. 74.2 ст. 74 гл. 7 р. II Податкового кодексу України [6], з 1 липня 2017 р. функціонує система автоматизованого моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків, достатніх для зупинення реєстрації таких податкових накладних/розрахунків коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних (далі – СМКОР).

Так, відповідно до законодавчих змін, СМКОР призує діяти на два місяці. За цей час від набрання законом чинності Кабінет Міністрів України має визначити новий порядок дії системи блокування податкових накладних. Враховуючи це, розпочато низку консультацій із бізнесом та експертами щодо напрацювання пропозицій для вдосконалення системи. На думку бізнесу, потребують розширення критеріїв визначення ризиковості операцій, які б забезпечили безперешкодну реєстрацію податкових накладних чесному бізнесу та блокування схемного кредиту.

Метод організації виконання рішень полягає в здійсненні низки заходів, спрямованих на безумовне втілення в життя ухвалених рішень. Реалізація методу організації виконання рішень залежить від ужиття таких заходів, як:

- належне доведення рішення до безпосередніх його виконавців;

- чіткість, доступність та розуміння самого рішення: хто, де, коли і якими засобами має виконувати ухвалене рішення;

- подолання об'єктивних та суб'єктивних перепон, що можуть стати на заваді, і створення умов для оптимальної реалізації рішення;

- наявність належного матеріально-фінансового й організаційно-технічного забезпечення, необхідного для виконання рішення [3, с. 121].

Метод контролю є невід'ємною складовою частиною та результатом практичного втілення таких способів, як аналіз, планування, реалізація.

В юридичній науковій літературі контроль визначається як «перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [4, с. 86].

Метод контролю полягає в цілеспрямованому спостереженні за належним виконанням структурним підрозділом та його працівниками ухвалених рішень, усунення недоліків в їхній діяльності, наданні методичних рекомендацій щодо цього. Контроль дає можливість коригувати діяльність працівників і допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

З метою забезпечення своєчасного та належного виконання документів здійснюється автоматизований контроль відповідно до «Положення про здійснення автоматизованого контролю», що затверджується наказом керівника податкового органу.

Обов'язковому контролю підлягають доручення щодо виконання завдань, передбачених в актах органів державної влади та дорученнях вищих посадових осіб, надання відповідей на запити, звернення, кореспонденцію Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, доручення до вхідної кореспонденції, а також розпорядчі документи ДФС України, рішення Колегії ДФС України, запити на інформацію (далі – контрольні доручення).

Організацію контролю за виконанням контрольних доручень здійснюють начальник, перші заступники начальника та заступники начальника відповідно до розподілу обов'язків. Контрольні повноваження начальника щодо здійснення контролю за виконанням структурними підрозділами контрольних доручень покладаються на підрозділи з організації роботи (спеціаліста) та обслуговування платника, за якими наказом ДФС України закріплено функції щодо здійснення контролю за виконанням відповідних контрольних завдань. Організацію контролю за виконанням контрольних доручень у структурних підрозділах здійснюють керівники цих підрозділів. Безпосередній контроль за виконанням у структурному підрозділі контрольних доручень здійснює особа, відповідальна за діловодство, чи особа, на яку покладено ці обов'язки.

Контроль за виконанням контрольного доручення структурними підрозділами, які є його співвиконавцями (зокрема, щодо надання головному виконавцю інформаційно-аналітичних, довідкових матеріалів тощо), здійснюється керівником структурного підрозділу, визначеного головним виконавцем.

Контрольні доручення вважаються виконаними і знімаються з контролю після виконання завдань, розгляду запитів, повідомлення про результати заінтересованим установам, особам або іншого документального підтвердження виконання.

Підставою для зняття контрольного доручення з контролю є: реалізація вказаних у контрольному дорученні заходів та документальне підтвердження цього; вичерпна інформація про цей факт органу або особі, яка надіслала документ (надала контрольне доручення); передача контрольного доручення у встановленому порядку на виконання іншому місцевому органу виконавчої влади; доповідна записка керівнику, який підписав резолюцію до документа або надав контрольне доручення, з обґрунтуванням необхідності зняття з контролю невиконаного (виконаного не в повному обсязі) контрольного доручення з відповідною його резолюцією; рішення (відповідного органу, керівника) про втрату актуальності документом.

2. Спеціальні методи податкової діяльності, тобто засоби, які використовуються відповідно до сфери їх застосування.

До спеціальних методів віднесено: спонукання – переконання та примус; протидії – попередження зловживання та порушення норм чинного законодавства як платниками податків, так і працівниками податкових органів; методику застосування судових доктрин – висновків судової практики; збирання доказів та ін.

Досить влучно зазначається в юридичній літературі щодо цього, що методи переконання та примусу – це взаємопов'язані «полюси» єдиного цілого, тобто механізму забезпечення належної поведінки і правопорядку; вони взаємно доповнюють один одного.

У демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу. Методи переконання та примусу є універсальними методами податкової діяльності. Вони становлять систему засобів організуючого впливу держави на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства загалом, кожного публічного органу, об'єднання громадян, будь-якого аспекту діяльності [5, с. 117].

Метод переконання використовується майже всіма підрозділами податкових органів. Працівник підрозділу має бути зацікавленим у якнайшвидшому виконанні приписів держави та рішень керівника, оскільки від фактичного його результату залежить оцінка ефективності роботи.

Під примусом необхідно розуміти застосування передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу щодо зобов'язаних платників податків із метою виконання зобов'язань, визначених законом.

Основними ознаками примусу в адміністративному праві вважається його застосування: уповноваженими адміністративними органами, визначеними на підставі закону; у позасудовому порядку; до осіб адресатів, непідпорядкованих адміністративним органам; до осіб, які притягуються до відповідальності, та інших осіб, які не вчиняли протиправних дій; незалежно від волі й бажання особи адресата.

Метод примусу податкової діяльності здійснюється за умови дотримання певних меж: застосовується виключно в порядку правової процедури; спеціально уповноваженими на те посадовими особами; за наявності протиправної поведінки фізичної або юридичної особи; застосовуються визначені чинним законодавством юридичні заходи впливу.

Сьогодні в умовах переходу від фіскального до сервісного органу в податковій діяльності має переважати метод переконання. Водночас багато платників податків обходять закон та не виконують своїх зобов'язань.

За 2017 р., за результатами проведених податковими органами перевірок, у сфері готівкового обігу застосовано штрафних (фінансових) санкцій на загальну суму 322,7 млн грн. Це більше, ніж за аналогічний період 2016 р. на 38%.

За даними податківців, завдяки підвищенню рівня суспільної свідомості збільшилась кількість громадян, які вимагають видачу розрахункових документів під час проведення розрахунків за придбані товари або надані послуги. Водночас почастишали випадки інформування податкових органів про такі зловживання з боку суб'єктів господарювання.

Варто зазначити, що податкові органи під час організації та проведенні контрольно-перевірочних заходів (як документальних, так і фактичних перевірок) застосовують суто ризикоорієнтовані методи планування перевірок.

Так, з метою удосконалення організації контролю за проведенням розрахункових операцій розроблено перелік критеріїв відбору для перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері готівкового обігу.

Критерії поділені на три ступені ризику: високий, середній та незначний. Усі, без винятку, фактичні перевірки у 2016–2017 рр. організовані за допомогою розроблених критеріїв.

За результатами перевірок з'ясувалося, що найбільше спрацювали такі ризики: наявність систематичних порушень Податкового кодексу України, законів України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні тощо; сума виторгів господарського об'єкта є суттєво меншою, порівняно із сумою виторгів інших господарських об'єктів суб'єктів господарювання, які працюють на одній території, займаються однаковим видом діяльності і мають однакові умови для отримання доходу; інформація від правоохоронних органів, органів державної влади та громадян щодо порушень вимог законодавства на господарському об'єкті суб'єкта господарювання.

Використання критеріїв відбору для перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері готівкового обігу, є ефективним інструментом для відбору до перевірки платників податків щодо дотримання вимог чинного законодавства під час проведення розрахункових операцій.

Податківці звертають увагу керівників суб'єктів господарювання на обов'язковість дотримання вимог чинного законодавства України під час проведення готівкових розрахунків за реалізовані товари (надані послуги) та інші операції з готівкою.

Чітко розуміючи застосування методів податкової діяльності, їх регламентацію, можна врегульовувати та впорядковувати діяльність податкових правовідносин. Так, для податківців є обов'язковим уміння реалізовувати плани свого напряму діяльності, систематизувати, обробляти, аналізувати й узагальнювати інформацію щодо своєї діяльності.

Отже, методи податкової діяльності – це конкретні прийоми та способи організації роботи податкових органів. Методи податкової діяльності становлять собою систему, тобто



цілісну, внутрішньо узгоджену сукупність, а тому мають застосовуватися комплексно, застосування одного з методів окремо не приведе до ефективності та результативності. Застосування методів податкової діяльності має ґрунтуватися на науковому підході та з урахуванням особливостей самої податкової діяльності. Регламентація методів податкової діяльності сприятиме підвищенню ефективності податкової системи.

*Література:*

1. Методи визначення та класифікація податкових ризиків. *Офіційний портал Державної фіскальної служби України*. URL: [http://sfs.gov.ua/archiv/modernizatsiya-dps-ukraini/povidomlenia\\_/2010-povidomlenia/print-59484.html](http://sfs.gov.ua/archiv/modernizatsiya-dps-ukraini/povidomlenia_/2010-povidomlenia/print-59484.html).
2. Административное право / Д. Бахрах и др. 3 изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2008. 816 с.
3. Мороз С.С. Методи діяльності підрозділів правової роботи державної фіскальної служби України. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. Серія «Право». Ужгород : Гельветика, 2015. Т. 2. Вип. 34. С. 118–123.
4. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Х.арків : Фолио, 2002. 176 с.
5. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2010. 624 с.

6. Податковий кодекс: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № № 13–17. Ст. 112.

**Скороход И. В. Методы налоговой деятельности и их классификация**

**Аннотация.** В статье, на основании изучения теории права и анализа действующего законодательства, выяснены особенности методов налоговой деятельности в Украине. Осуществлена классификация методов налоговой деятельности. Определено понятие методов налоговой деятельности.

**Ключевые слова:** методы, налоговая деятельность, классификация, виды, налоговый контроль, планирование, принуждение, убеждение, налоговое законодательство.

**Skorohod I. Methods of tax activity and their classification**

**Summary.** In the article, on the basis of the study of the theory of law and the analysis of the current legislation, the features of tax practices in Ukraine are determined. Classification of tax practices is carried out. The concept of methods of tax activity is defined.

**Key words:** methods, tax activity, classification, types, tax control, planning, coercion, persuasion, tax legislation.

**Зубрицький М. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
заступник начальника Департаменту –  
начальник управління організаційно-аналітичного забезпечення  
діяльності керівництва  
Департаменту забезпечення діяльності

## ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Анотація.** У статті проаналізовано проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців. Опрацьоване чинне законодавство із цих питань. Унесено пропозиції щодо змін до чинного законодавства для вирішення цих проблем.

**Ключові слова:** юридична відповідальність, державні службовці, дисциплінарний статут, державна служба.

**Постановка завдання.** Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [2], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [3], Кримінальний кодекс України [4], Кодекс України про адміністративні правопорушення [5] та інші акти законодавства чітко встановлюють процедури притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, проте й для них характерна певна проблематика. Проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців натеper є малодослідженими, адже в комплексі фактично не досліджувались. Проблеми правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців загалом є належним чином висвітленими у правовій доктрині та історично перебували в колі зору вітчизняних науковців. Але проблемам притягнення до юридичної відповідальності державних службовців надається лише фрагментарна увага, а спеціальних комплексних чи монографічних досліджень натеper не здійснено.

До аналізу окремих прогалин процедури притягнення до юридичної відповідальності державних службовців фактично тією чи іншою мірою зверталося багато дослідників проблем чинного законодавства про державну службу, серед яких на особливу увагу заслуговують Н.М. Вапнярчук, А.П. Горзов, О.О. Губанов, О.О. Долгий, Г.С. Іванова, М.І. Іншин, І.О. Каргузова, Л.М. Корнута, Б.В. Лавренко, І.П. Лопушанський, А.О. Нечитайленко, О.Д. Новак, Н.С. Панова, С.М. Попова, В.О. Світовий, С.М. Сьрьогін, В.В. Скоріков, В.П. Тимошук, А.О. Фомінова, В.М. Хомик, А.М. Школик, В.І. Щербина, Н.В. Янюк та інші. Проте відсутність комплексних досліджень проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців зумовлює необхідність аналізу цього питання.

**Мета статті** – визначення проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як засвідчило дослідження, таких проблем сьогодні є небагато. Вітчизняні науковці неефективність механізму юридичної відповідальності державних службовців усе ж переважно пов'язують із

недоліками інших підсистем. Проаналізовані нами проблеми, на кшталт відсутності альтернативи у співвідношенні між видом дисциплінарного проступку й санкціями чи недоліками термінології, є передусім проблемами правового регулювання цього інституту, проте на механізм притягнення до юридичної відповідальності державних службовців вони впливають значно меншою мірою. Тому загалом кількість проблем саме притягнення до юридичної відповідальності є незначною. Разом із тим нами відмічено, що сьогодні державна служба охоплює низку категорій осіб, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території, у конкретній галузі державного управління. Відповідно, нами запропоновано розглядати проблеми притягнення до юридичної відповідальності державних службовців у загальному та спеціальному контексті. Загальними проблемами є ті, які стосуються всієї державної служби України. Спеціальні проблеми характерні для кожної окремої категорії державних службовців.

Щодо загальних недоліків А.П. Горзов та О.О. Долгий звертають увагу на існування проблеми недостатнього висвітлення питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень. Ця проблема полягає в тому, що інформація про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців залишається поза загальною увагою [6, с. 52]. Підтримуємо позицію цих науковців в аспекті того, що зазначена ситуація дійсно є проблемною, оскільки державна служба передбачає публічність особи та прозорість її діяльності. У свою чергу, прозорість полягає у відкритості інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України.

І.П. Лопушанський [7, с. 53] та О.О. Губанов [8, с. 99–100] розглядають процедуру притягнення до юридичної відповідальності державних службовців через призму проблеми державних інституцій, які здійснюють накладення санкцій на порушників. Так, зокрема, дослідниками вказується на те, що в більш розвинених країнах (наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина) створено систему спеціальних дисциплінарних судів.

Аналіз положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] свідчить про те, що в Україні дисциплінарні стягнення накладаються так: 1) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: зауваження – суб'єктом призначення, інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ; 2) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: зауваження – суб'єктом призначення,

інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Проаналізувавши німецький і вітчизняний досвід, варто зробити висновок, що дисциплінарні стягнення в Україні накладаються виключно суб'єктом призначення. Спеціальні дисциплінарні суди сьогодні в Україні відсутні, хоча зазначеними науковцями вказується на доцільність використання такого досвіду. Поряд із цим у Федеративній Республіці Німеччина можна виділити двох суб'єктів накладення дисциплінарних стягнень: 1) спеціальні дисциплінарні суди; 2) безпосередні керівники. При цьому спеціальним дисциплінарним судам належить значно більша кількість повноважень, аніж керівникам.

Погодимось з О.О. Губановим, який указує на те, що під час розроблення Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] скоріше за все врахований сучасний стан розвитку правової системи України, яка наразі не готова до створення нових дисциплінарних судів у зв'язку з відсутністю матеріальних, організаційних та інших ресурсів, і саме тому розробниками досить детально прописані положення про дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ [8, с. 100]. Проте ми розглядаємо можливість утілення такого досвіду швидше з перспективних позицій.

У процесі дослідження ми звернули увагу на те, що в чинному законодавстві відсутня класифікація державних службовців. Ця проблема зумовлена тим, що, за загальним правилом, притягнення державних службовців до відповідальності здійснюється на підставі норм Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1]. У статті 3 цього нормативно-правового акта встановлюється перелік осіб, на яких поширюється дія цього Закону. Проте, як доцільно відзначає О.Д. Новак, правовий статус низки державних службовців, окрім Закону України «Про державну службу», регулюють й інші нормативно-правові акти [9, с. 17–18]. Саме тому помилковим є розуміння того, що всі без винятку державні службовці притягуються до відповідальності згідно з нормами цього акта. Отже, вважаємо за необхідне передбачити в чинному законодавстві статтю, присвячену класифікації державних службовців, у якій вони будуть розподілені на державних службовців органів виконавчої влади та їх апарату, правовий статус яких повністю регулюється нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1], і спеціалізованих державних службовців, притягнення до відповідальності яких буде здійснюватись за допомогою норм спеціального законодавства.

Отже, аналіз правової доктрини та чинного законодавства засвідчив наявність таких загальних проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців:

- 1) недостатня публічність процесів накладення дисциплінарних стягнень;
- 2) відсутність спеціальних судових установ, що здійснюють притягнення до юридичної відповідальності державних службовців;
- 3) відсутність класифікації державних службовців за критерієм правового врегулювання, внаслідок чого складається хибне враження про те, що притягнення до юридичної відповідальності всіх державних службовців відбувається згідно з нормами Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1].

Вирішення першої проблеми є можливим шляхом регламентації в нормах Закону України «Про державну службу» від

10.12.2015 № 889-VIII [1] статті, присвяченої оприлюдненню інформації про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Проблема відсутності спеціальних судових установ, що здійснюють притягнення до юридичної відповідальності державних службовців, не може бути вирішена негайно з огляду на сучасний стан України, проте в перспективі зазначена новела могла б суттєво вплинути на ефективність юридичної відповідальності державних службовців. Як варіант сьогодні цілком можливо створити палату з розгляду справ про державну службу у складі Касаційного адміністративного суду. Але в такому разі справи про притягнення державних службовців до відповідальності зможуть розглядатись спеціалізованими установами лише в третій інстанції. У цьому контексті більш доцільним є створення з часом дисциплінарних судів першої інстанції, дисциплінарних судів другої інстанції та Дисциплінарного суду України як суду касаційної інстанції.

Для вирішення проблеми відсутності класифікації державних службовців за критерієм правового врегулювання пропонуємо доповнити розділ VIII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [1] статтею «Класифікація державних службовців».

Саме з існуванням державних службовців, які мають спеціальні звання та притягнення до відповідальності яких здійснюється в особливому порядку, і пов'язано необхідність виділення спеціальних проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців.

За особливою процедурою здійснюється притягнення до відповідальності військовослужбовців: у цій сфері воно регулюється на підставі норм спеціального нормативно-правового акта – Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [10]. Військова дисципліна визначається в цьому нормативно-правовому акті як бездоганне й неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України, ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України, на їхній вірності Військовій присязі. Особливістю дисциплінарної відповідальності військовослужбовців є те, що відповідальність за правомірність (неправомірність) накладення стягнень на підлеглих несе командир як особа, яка відповідає за військову дисципліну в підпорядкованому йому підрозділі та яка наділена широкими повноваженнями у сфері дисциплінарної влади.

Кримінальна відповідальність військовослужбовців установлюється нормами Кримінального кодексу України [4]. З аналізу розділу XIX Кримінального кодексу України можна зробити висновок, що військовослужбовці притягуються до кримінальної відповідальності, зокрема, за вчинення таких злочинів: недбале ставлення до військової служби (стаття 425); бездіяльність військової влади (стаття 426); перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (стаття 426-1). У таких випадках військовослужбовець є спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності. Проте нещодавно відбулась декриміналізація спеціальної норми щодо кримінальної відповідальності за зловживання військовою службовою особою владою, тому сьогодні дії військовослужбовців можна кваліфікувати як загальнокримінального злочину за ознаками, передбаченими статтею 364 Кримінального кодексу

України [4] (зловживання владою або службовим становищем). У такий спосіб вирішено низку проблем кримінальної відповідальності військовослужбовців, на які раніше вказувалось вітчизняними науковцями.

Отже, зробимо висновок, що сьогодні притягнення до юридичної відповідальності військовослужбовців як державних службовців характеризується фактично двома основними проблемами:

1) можливістю командира на власний розсуд визнавати те чи інше діяння проступком і накладати (чи не накладати) за його вчинення дисциплінарне стягнення. Ця проблема активно вирішується шляхом позовів до командирів. Тобто її вирішення пов'язується не з прийняттям норм законодавства, а з увагою держави до захисту прав військовослужбовців;

2) відсутністю розмежування дисциплінарної та адміністративної відповідальності військовослужбовців. Проте останніми роками законодавцем унесено суттєві зміни до адміністративного законодавства, і сьогодні значно більша кількість адміністративних правопорушень, здійснених військовослужбовцями, підпадає під адміністративні санкції. Тому зробимо висновок, що ця проблема нині поступово вирішується.

Основною проблемою притягнення до юридичної відповідальності дипломатичних представників є наявність у них дипломатичного імунітету. Дипломатичний імунітет особи – це сукупність прав і привілеїв, наданих дипломатичним представництвом іноземних держав і їх співробітникам, що включає в себе недоторканність особи, службових приміщень, житла і власності, звільнення від податків, митного огляду, гарантування дипломатам права безпечного проїзду та захисту від цивільного позову або кримінального переслідування відповідно до законодавства приймаючої країни.

Згідно зі статтею 45 Закону України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III [11], особи, винні в порушенні законодавства України про дипломатичну службу, несуть відповідальність відповідно до чинних законів України. Це означає, що дипломатичні службовці притягуються до відповідальності на загальних підставах, а отже, цьому інституту притаманні специфіка та особливості, вже раніше розглянуті нами в роботі.

Ще однією особливою категорією державних службовців, правовий статус яких передбачає особливий порядок притягнення до відповідальності, є прокурори. Відзначимо, що до недавніх пір у цій сфері був чинним Дисциплінарний статут прокуратури [12], який припинив свою дію у 2015 році. З того моменту притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності відбувається згідно з нормами розділу VI Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [13]. Також важливу роль у цьому контексті відіграє Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури [14].

Г.С. Іванова, досліджуючи питання застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури, відзначила загалом позитивний характер змін до законодавства [15, с. 125]. Тобто, як можна переконались із позицій різних науковців, розвиток законодавства про прокуратуру позитивно вплинув на вирішення проблем притягнення до юридичної відповідальності службовців органів прокуратури. Тому на тепер єдиним напрямом покращення цього інституту, на який указують одразу декілька авторів, є прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» [16, с. 23;

17, с. 80]. Необхідність прийняття такого нормативно-правового акта підкріплюється тими ж аргументами, наведеними нами раніше стосовно Дисциплінарного статуту державного службовця. По-перше, специфіка діяльності органів прокуратури й, відповідно, компетенції прокурорів не збігаються з функціями інших органів, по-друге, рівень державної відповідальності прокурорів за неухильне додержання законів у своїй діяльності є підвищеним, по-третє, існують ризики, пов'язані з вирішенням складних і конфліктних ситуацій.

Тому цю проблему пропонуємо вирішити шляхом прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут прокуратури України» на основі досвіду зарубіжних держав (наприклад, як нами раніше вказувалося в роботі, корисним є досвід Федеративної Республіки Німеччина), Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [13].

**Висновки.** Дослідження проблем притягнення до юридичної відповідальності державних службовців засвідчило, що загалом цей інститут характеризується невеликою кількістю прогалин і проблемних моментів. Це питання нами розглядалося в розрізі загальних проблем і спеціальних проблем, характерних для особливих категорій державних службовців. Нами встановлено, що нещодавні зміни до законодавства мали досить позитивний ефект і суттєва частина недоліків ліквідована. Подальший розвиток законодавства в цій сфері ми пов'язуємо з прийняттям спеціальних дисциплінарних статутів у різних сферах, які значно детальніше врегулювали б проблеми притягнення державних службовців до відповідальності. Також слушною є ідея створення мережі спеціальних судів, до компетенції яких входить розгляд питань відповідальності державних службовців. Проте, враховуючи сучасний соціально-економічний стан нашої держави, цей напрям ще не на часі.

#### Література:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.
4. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
6. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 48–54.
7. Лопушанський І.П. Публічна служба Німеччини: досвід для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4(8). С. 48–54.
8. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.
9. Новак О.Д. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 19 с.



10. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197.
11. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 5. Ст. 29.
12. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 4. Ст. 15.
13. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
14. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 № 123. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992) (дата звернення: 03.07.2017).
15. Иванова Г.С. Актуальні питання застосування дисциплінарної відповідальності до працівників прокуратури. *Право та інновації*. 2015. № 2. С. 122–126.
16. Попович Є.М. Дисциплінарна відповідальність працівників органів прокуратури України: правові проблеми та шляхи їх вирішення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 3. С. 22–26.
17. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Київ, 2016. № 2 (22). С. 79–81.

**Зубрицкий М. И. Проблемы привлечения к юридической ответственности государственных служащих**

**Аннотация.** В статье проанализированы проблемы привлечения к юридической ответственности государственных служащих. Изучено действующее законодательство, регулирующее данные вопросы. Внесены предложения по изменениям в действующее законодательство для решения данных проблем.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, государственные служащие, дисциплинарный устав, государственная служба.

**Zubrytskyi M. Problems of bringing public servants to legal responsibility**

**Summary.** The problems of bringing to legal responsibility civil servants are analyzed. The current legislation on these issues is studied. Proposals with changes to the current legislation to solve these problems are made.

**Key words:** legal liability, civil servants, disciplinary statute, civil service.

*Миколаєць В. А.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Міжрегіональної академії управління персоналом*

## ЗРАЗКОВІ Й ТИПОВІ СПРАВИ ЯК НОВИЙ МЕХАНІЗМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**Анотація.** У статті проаналізовані зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Розкритий зміст зразкових і типових справ, виокремлені їх характерні ознаки. Проаналізована судова практика адміністративних судів України.

**Ключові слова:** зразкові справи, типові справи, адміністративне судочинство, адміністративні справи.

**Постановка проблеми.** Установлений у Конституції України [1] пріоритет захисту прав і свобод людини та громадянина зумовлює постійний пошук шляхів удосконалення вітчизняного правосуддя. У вітчизняній юридичній науці сформувалась певною мірою суперечлива теорія адміністративного процесу, оскільки низка питань є спірними та широко обговорюваними на науковому рівні. Також недосконалим є адміністративно-процесуальне законодавство.

Одним із пріоритетних завдань, поставлених перед державою, є вдосконалення судочинства із метою введення нових інститутів на зразок європейських країн. Необхідність створення ефективних механізмів судового захисту зумовила здійснення оновлення процесуальних норм, стала підставою для запровадження у вітчизняну правову систему механізму зразкових і типових справ, розроблених за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини.

3 жовтня 2017 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147 [2], яким не просто змінено норми процесуальних кодексів, а надано суттєвий позитивний поштовх до вирішення низки проблем, на існуванні яких наголошувалось експертами та науковцями протягом багатьох років (різноманітні прогалини та колізії законодавства, які містили загрозу ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян). Законом змінено чинні правила розгляду справ у відповідних процесах, запроваджено низку абсолютно нових інститутів, у тому числі й категорії типових і зразкових справ у Кодексі адміністративного судочинства України [3]. Уже сьогодні, після року функціонування цих механізмів, можна зробити висновок про позитивне значення введення їх у дію, оскільки в нашій державі відбулась зміна сприйняття судової практики в суспільстві.

Питання зразкових і типових справ як нового механізму в адміністративному судочинстві є малодослідженим на науковому рівні, в силу того що воно є новелою вітчизняного законодавства й функціонує протягом порівняно незначного періоду часу. Саме тому сьогодні увагу його аналізу передусім приділяли різноманітні експерти та юристи. Серед дослідників цього та близьких до нього питань, виділимо таких як К.А. Бабенко, С.В. Банах, Ю.О. Буглак, В.В. Галуцько, О.В. Глухан-

чук, М.В. Григор'єв, О.С. Дніпров, О.Ю. Дрозд, Ю.М. Дьомін, Д.В. Журавльов, І.В. Завальнюк, М.М. Клемпарський, С.О. Корєд, О.М. Кравченко, О.В. Кудрявцев, Я.В. Лазур, М.В. Лошицький, А.І. Оксютя, О.М. Олійник, Н.М. Оніщенко, С.С. Петров, Т.С. Подорожна, С.М. Прилишко, О.В. Прудивус, О.В. Рой, М.А. Самборська, Т.М. Северенчук, М.І. Соф'їн, К.І. Чижмарь тощо. Утім відсутність комплексних досліджень цього питання зумовлює необхідність звернення до його аналізу.

**Мета статті** – дослідження нормативно-правового регулювання типових і зразкових адміністративних справ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передусім підкреслимо, що можливість розгляду типових і зразкових справ сьогодні передбачена виключно в адміністративному судочинстві, тобто для інших процесів інститути типових і зразкових справ не є характерними. Експерти звертають увагу на те, що саме в адміністративних судах перебуває найбільша кількість типових справ, коли: 1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи); 2) спір виник з аналогічних підстав; 3) спірні правовідносини регулюються одними нормами права; 4) позивачами заявлено аналогічні вимоги [4, с. 10]. Логічним є висновок, що такий стан має суттєвий негативний вплив на якість судочинства і строки розгляду. Саме тому запровадження інститутів зразкової й типової справи спрямоване передусім на зменшення навантаження на суддів. Інформація офіційного сайту Окружного адміністративного суду міста Києва свідчить про те, що середньостатистичне навантаження на суддю в ньому становить понад 100 справ і матеріалів на місяць, тоді як у середньому по Україні цей показник трохи перевищує 40. Тож прогнози щодо розвантаження судів за допомогою типових і зразкових справ є цілком обґрунтованими.

Також звернемо увагу на те, що використання типових і зразкових справ унеможливить різне застосування суддями норм матеріального права, як наслідок, ухвалення різних рішень в однотипних справах. Сьогодні для адміністративного судочинства є характерною відсутність єдиної практики, велика кількість скасованих рішень і, як наслідок, незабезпечення інтересів громадян в адміністративних справах.

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [5] установлено визначення понять «типові адміністративні справи» та «зразкова адміністративна справа». Так, типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Із цієї дефініції можемо виділити такі особливості типових адміністративних справ:

1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, виходячи зі специфіки адміністративного судочинства);

2) спір у декількох адміністративних справах, у яких різні позивачі, але однаковий відповідач, виник із однакових підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права;

3) позивачами в декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача.

Інститут типових адміністративних справ сьогодні вже дійсно функціонує, а ті справи, що розглядаються чи вже були розглянуті натеper, містять ознаки, впроваджені законодавцем у визначену Кодексом адміністративного судочинства України [5] дефініцію.

У свою чергу, зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [5]. Така дефініція дає змогу зробити висновки щодо притаманності зразковим адміністративним справам таких специфічних особливостей:

1) вони є різновидом типових адміністративних справ;

2) провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється Верховним Судом України, при цьому він виступає як суд першої інстанції;

3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

Іншими словами, за наявності ознак типовості справи Верховний Суд приймає її до провадження в першій інстанції, в результаті прийняття відповідного рішення така справа стає зразковою. Інститут зразкових справ фактично становить упровадження в Україні інституту судового прецеденту, що є важливим, з огляду на те що він являє собою додаткове джерело права та значно сприяє вирішенню справ у разі наявності прогалин у праві чи відсутності правової норми, якою можна вирішити спір.

Провадження в типових і зразкових справах характеризуються притаманною виключно їм специфікою цієї процедури.

Так, типові справи загалом розглядаються як будь-які інші адміністративні справи, втім існують певні особливості, які зумовлюють їх специфіку. Передусім звернемо увагу на те, що частиною 6 статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України [5] типові справи зараховано до справ незначної складності, а тому й саме провадження в таких справах характеризується простотою. Специфічні особливості провадження в таких справах пов'язуються передусім із їх співвідношенням зі зразковими справами. Зокрема, у статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [5] встановлено, що суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Специфіка цього моменту полягає в тому, що в разі прийняття Верховним Судом України такого рішення в подальшому воно буде взяте за основу для ухвалення рішення в типовій справі. Тому провадження в типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. Під час ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи. Якщо позивачі не згодні з прийнятим рішенням у типовій спра-

ві, на нього може бути подана апеляційна скарга. Відповідно, рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав: 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції під час вирішення типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені в рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи; 2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Отже, провадження в типових справах характеризується такими особливостями:

1) типові справи розглядаються в порядку, характерному для розгляду будь-яких інших справ у першій інстанції;

2) різновидом типових адміністративних справ є зразкова адміністративна справа;

3) провадження щодо типової справи може бути зупинене в разі відкриття Верховним Судом України провадження у відповідній зразковій справі;

4) у разі прийняття рішення у зразковій справі провадження в типовій відновлюється, у такому разі рішення по ній буде прийматися на основі рішення у зразковій справі;

5) рішення в типовій справі може бути оскаржене в установленому законом порядку.

Провадження у зразкових справах у цьому контексті є більш специфічним. Так, згідно зі статтею 290 Кодексу адміністративного судочинства України [5], якщо у провадженні одного чи декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Звернемо увагу на формулювання «кількість яких визначає доцільність ухвалення судового рішення». Тобто законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення. Логічним є висновок, що таких справ має бути більше ніж одна, а достатність кількості справ визначає сам суддя на власний розсуд.

У статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [5] також встановлено, що в поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, у тому числі посилання на типові справи, а до подання додаються матеріали справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, відмову у відкритті провадження у зразковій справі, розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше ніж п'ять суддів, визначених відповідно до вимог Кодексу. Питання про відкриття провадження у зразковій справі вирішується протягом 10 днів з дня надходження до Верховного Суду матеріалів зразкової справи й типових справ, якщо Верховний Суд витребував такі матеріали. Ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не

пізніше ніж за десять днів до дати судового засідання для розгляду зразкової справи. В ухвалі про відкриття провадження у зразковій справі зазначаються: 1) найменування, склад суду, номер справи; 2) найменування та місцезнаходження відповідача; 3) стисла інформація щодо предмета й підстав зразкової справи; 4) ознаки типової справи; 5) дата, час і місце судового розгляду зразкової справи; 6) стисла інформація щодо правових наслідків судового рішення, ухваленого у зразковій справі; 7) порядок одержання заінтересованими особами рішення у зразковій справі та порядок його оскарження. З моменту опублікування оголошення вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд зразкової справи. Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: 1) ознаки типових справ; 2) обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; 3) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. Звернемо увагу на те, що рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку, визначеному цим Кодексом.

На підставі вищезазначеного сформулюємо такі ознаки процедури розгляду зразкових адміністративних справ:

- 1) типові адміністративні справи передаються на розгляд до Верховного Суду України, якщо справа підлягає розгляду як зразкова;
- 2) під час розгляду зразкових адміністративних справ розгляд типової справи зупиняється;
- 3) законодавчо не встановлено мінімальну кількість типових справ, розгляд яких є підставою для прийняття зразкового рішення;
- 4) необхідність розгляду зразкової справи має бути аргументована посиланням на інші типові справи;
- 5) зразкові справи вирішуються в порядку спрощеного позовного провадження;
- 6) рішення у зразковій справі може бути оскаржене в установленому законом порядку.

**Висновки.** Отже, у процесі дослідження нормативно-правового регулювання типових і зразкових адміністративних справ ми дійшли висновку щодо перспективності запровадження таких інститутів у вітчизняній правовій системі. Прийняття рішень у типових і зразкових справах дає змогу забезпечити

однакове застосування норм матеріального права судами, певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту. Ризики ухвалення помилкових рішень у типових і зразкових справах до цих пір залишаються, втім набагато менші, ніж було до цього. Більше того, чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено можливість оскарження судових рішень, а тому цілком високою є вірогідність ухвалення коректного рішення.

#### *Література:*

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. С. 1358. Ст. 446.
4. Оксюта А. Рішення під копірку. *Закон і Бізнес*. 2017. № 11–12 (1361–1362). С. 10.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. С. 1358. Ст. 446.

**Мьколаец В. А. Примерные и типовые дела как новый механизм в административном судопроизводстве**

**Аннотация.** В статье проанализированы примерные и типичные дела как новый механизм в административном судопроизводстве. Раскрыто содержание примерных и типичных дел, выделены их характерные признаки. Проанализирована судебная практика административных судов Украины.

**Ключевые слова:** примерные дела, типичные дела, административное судопроизводство, административные дела.

**Mykolaiets V. Exemplary and typical cases as a new mechanism in administrative legal proceedings**

**Summary.** Exemplary and typical cases as a new mechanism in administrative legal proceedings are analyzed in the article. The contents of exemplary and typical cases are revealed, their characteristic features are distinguished. The judicial practice of administrative courts of Ukraine is analyzed.

**Key words:** exemplary cases, typical cases, administrative proceedings, administrative affairs.



*Сукманова О. В.,  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права*

## ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті визначено форми публічного адміністрування як зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства. До форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні віднесено: видання адміністративних актів; укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, право власності, правовідносини, принципи права, публічне адміністрування, форми адміністративної діяльності.

**Постановка проблеми.** Установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування. Практично можна говорити, що як для теслі – рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації – адміністративний акт (інструмент публічного адміністрування) є професійними знаряддями праці. Саме використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом [3, с. 143].

Суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покладених на них обов'язків приймаються різноманітні рішення, які викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення в теорії адміністративного права прийнято називати формами державного управління, які (форми), у свою чергу, утворюють відповідний адміністративно-правовий інститут [9, с. 283].

Більшість учених до інструментів публічного адміністрування відносять форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [3, с. 143]. Враховуючи цю тезу, бачимо необхідність у дослідженні поняття «форми публічного адміністрування», які складають основу інструментів публічного адміністрування.

**Огляд останніх досліджень.** У науці завжди спостерігався значний інтерес до вивчення проблематики форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні, які неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Зокрема, істотний вклад у наповнення цієї проблематики здійснили такі

знані правознавці, як В. Авер'янов, С. Алексеев, А. Березянська, Ю. Битяк, Ю. Ведерников, В. Вишковська, В. Галуцько, І. Дашко, В. Дзюндзюк, П. Діхтєвський, М. Кельман, В. Коваленко, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Курило, Ю. Легеза, І. Личенко, О. Машков, Р. Мельник, О. Мурашин, Н. Нижник, Н. Павлюк, Л. Приходченко, С. Стеценко, О. Федорчак, С. Чернов та ін.

Однак форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні постійно набувають нових рис та особливостей, що зумовлює потребу в їх ґрунтовному дослідженні.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок із цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для початку дослідження форм адміністративної діяльності варто розкрити поняття таких форм. Ю. Старілов під формами управління розуміє зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються в межах його компетенції і тягнуть юридично визначені правові наслідки. Автор наділяє форми державного управління такими ознаками: вони встановлені в нормативному акті; несуть у собі державно-владну природу; мають підзаконний характер, викликаний підзаконним характером повноважень органів управління та їх посадових осіб; у формах державного управління проявляється виконавчо-розпорядча діяльність. Форми державного управління, на думку автора, застосовуються органами виконавчої влади, які він називає органами управління публічної влади. Що ж стосується конкретних видів форм державного управління, то до них зараховуються: видання нормативних правових актів, видання ненормативних (індивідуальних) правових актів, укладення договорів, здійснення інших юридично значимих дій юридичного характеру на підставі закону або на підставі виданого правового акту управління, здійснення організаційних дій, виконання матеріально-технічних дій [10, с. 212, 216, 219].

Професор Ю.П. Битяк формою управління називає зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань. Завдяки формам державного управління органи виконавчої влади здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність та на підставі діючого законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, які віднесені до їх компетенції. До найбільш розповсюджених форм державного управління автор зараховує видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, проведення організаційних заходів, здійснення матеріально-технічних операцій [2, с. 136–139].

О. Єщук визначила, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової

охорони є класичним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій [5, с. 212].

Цікавою є позиція Ю. Легези, яка визначає форми публічного управління у сфері використання природних ресурсів як взаємопов'язаної системи зовнішнього та внутрішнього проявів правозастовчої діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості, юридичних осіб, спрямованої на забезпечення раціонального використання природних ресурсів із метою задоволення публічних та приватних інтересів [7, с. 5].

Таким чином, форми публічного адміністрування – це зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства.

Більшість учених вважають, що форми публічного адміністрування поділяються на: видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних угод; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [3, с. 143].

Так, на думку В.Б. Авер'янова, до правових форм державного управління належать ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. У даному випадку мова йде про видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, які виступають юридичними фактами і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративні правовідносини. Доволі часто до категорії правових форм управління зараховують також і укладення адміністративних договорів [1, с. 279; 10, с. 212]. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше неправовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розроблення проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. Дані форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення [1, с. 279].

В. Колпаков наголосив, що адміністративно-правова наука відповідно до потреб практики функціонування розгалуженої системи публічної адміністрації створила класифікаційні групи цих форм на підставі двох критеріїв. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових

належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних і індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо. Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративну правотворчість; 2) прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) учинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій [6, с. 102].

В. Галуцько переконаний, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів: - видання підзаконних нормативно-правових актів; - видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 132].

Таким чином, до форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні відносяться: 1) видання адміністративних актів: підзаконних – щодо регулювання охорони права власності, індивідуальних – щодо виникнення, зміни та припинення права власності окремих осіб або створення персональних заходів охорони права власності; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

Розкриємо особливості кожної з форм публічного адміністрування. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру [4, с. 132].

Таким чином, видання підзаконних нормативно-правових актів як форма адміністративної діяльності проявляється на правотворчому рівні здійснення публічного адміністрування, полягає у створенні загальних норм права або зміни правового регулювання, тобто визначається як розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування.

Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш поширеним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері. Видання індивідуальних адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [4, с. 135].

Таким чином, видання індивідуальних адміністративних актів є поширеною формою публічного адміністрування охорони права власності в Україні, оскільки полягає у створенні, зміні та припиненні індивідуальних адміністративних актів, тобто таких, що носять персоніфікований характер та звернені до конкретних суб'єктів публічного адміністрування.

Щодо адміністративних договорів, то під адміністративним договором слід розуміти публічну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом публічної адміністрації. Ознаками адміністративного договору є: 1) суб'єктивна – в ньому обов'язково бере участь суб'єкт публічної адміністрації; 2) предметна – його змістом є права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта публічної адміністрації [4, с. 137].

Ю. Легеза в межах свого дослідження зазначає, що адміністративні договори у сфері використання природних ресурсів є тією унікальною формою публічного управління, що здатна вирішити такі проблеми, як: 1) дублювання повноважень суб'єктів публічного управління загальнонаціонального та регіонального рівнів; 2) підвищення ефективності надання публічних послуг [7, с. 13].

Прикладом укладення адміністративного договору є Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Відомством із промислової власності Словачької Республіки від 26 вересня 2018 року, метою якого є створення механізмів співробітництва для сприяння здійсненню заходів щодо правової охорони інтелектуальної власності на основі взаємної вигоди, рівності і поваги до міжнародних договорів, учасниками яких є держави обох Сторін. Меморандум включає такі напрямки співробітництва у сфері охорони прав інтелектуальної власності: а) обмін інформацією про законодавство у сфері інтелектуальної власності, його практичне застосування, тенденції його розвитку та зміни законодавства в цій сфері; б) обмін інформацією і досвідом щодо процедур надання правової охорони об'єктам права інтелектуальної власності, зокрема у сфері патентного пошуку і практики проведення експертизи; в) обмін патентною інформацією, документами та публікаціями у сфері охорони інтелектуальної власності; г) обмін досвідом та знаннями з різних аспектів управління структурами, що займаються інтелектуальною власністю, зокрема стосовно підготовки та розстановки кадрів, видання публікацій; д) обмін досвідом в управлінні процесом експертизи та організації автоматизованого пошуку; е) підготовка кадрів і підвищення кваліфікації фахівців шляхом проведення стажувань та навчальних практик; ж) обмін досвідом і знаннями щодо підвищення рівня громадської обізнаності в даній сфері; з) проведення спільних конференцій, семінарів і форумів із метою підвищення рівня інформованості зацікавлених кіл; и) діяльність у сфері інформаційних послуг; й) сприяння винахідницькій та інноваційній діяльності; к) сприяння малим і середнім підприємствам у сфері охорони інтелектуальної власності; л) спільне видання матеріалів з інформацією і результатами досліджень; м) інші види співробітництва, узгоджені Сторонами [8].

Тобто укладення адміністративних договорів є однією з форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні, що полягає в укладенні публічних договорів між певними суб'єктами, одним із яких обов'язково виступає суб'єкт публічного адміністрування. Відповідно, змістом такого дого-

вору є обов'язки та права сторін, що є предметом публічних правовідносин між учасниками публічного адміністрування.

Здійснення організаційних дій – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці і виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розроблення заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо [6, с. 102].

Таким чином, здійснення організаційних дій є факультативною формою адміністративної діяльності суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні, що полягає в здійсненні організаційних дій для розповсюдження ефективного досвіду, створення нових заходів правового регулювання, інформування громадян та вивчення громадської позиції щодо публічного адміністрування охорони права власності, а також надання правової допомоги в цій сфері.

Виконання матеріально-технічних операцій у більшості випадків має допоміжний характер. Із їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [6, с. 102].

В. Галунько під здійсненням матеріально-технічних операцій має на увазі забезпечення публічної адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [4, с. 138]. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків, незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів (наприклад, як крайній захід – застосування вогнепальної зброї) [4, с. 138].

**Висновки.** Таким чином, матеріально-технічні операції у сфері публічного адміністрування охорони права власності відіграють провідну роль, адже за їх допомогою здійснюється легітимізація (реєстрація) права власності, тобто фактично створюються правовідносини в цій сфері, які потребують публічного адміністрування та адміністративно-правової охорони.

Отже, форми публічного адміністрування – це зовнішній прояв адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється на всіх рівнях публічного адміністрування щодо реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності та на-



дання адміністративних послуг із метою здійснення публічного адміністрування в певних сферах суспільства.

До форм публічного адміністрування охорони права власності в Україні відносяться: 1) видання адміністративних актів: підзаконних – щодо регулювання охорони права власності, індивідуальних – щодо виникнення, зміни та припинення права власності окремих осіб або створення персональних заходів охорони права власності; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій (у тому числі реєстраційних, які відіграють велику роль у сфері права власності).

#### *Література:*

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах: том 1. Загальна частина. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
3. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : ХМД, 2015. 272 с.
5. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2017. 464 с.
6. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 89–103.
7. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : автореф. дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 34 с.
8. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Відомством з промислової власності Словачької Республіки від 26.09.2018 / Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. 2018. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703\\_001-18/sp:max100](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_001-18/sp:max100).
9. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.

10. Старілов Ю.М. Курс общего административного права : учебник : в 2-х т. Москва, 2002. Т. 2 Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 422 с.

#### **Сукманова Е. В. Формы публичного администрирования охраны права собственности в Украине**

**Аннотация.** В статье определены формы публичного администрирования как внешнее проявление административной деятельности субъектов публичной администрация, которое осуществляется на всех уровнях публичного администрирования по реализации исполнительно-распорядительной деятельности и предоставления административных услуг в целях осуществления публичного администрирования в определенных сферах общества. К формам публичного администрирования охраны права собственности в Украине отнесены: издание административных актов; заключение административных договоров; совершение иных юридически значимых административных действий; осуществление материально-технических операций (в том числе регистрационных, которые играют важную роль в сфере права собственности).

**Ключевые слова:** административно-правовая охрана, право собственности, правоотношения, принципы права, публичное администрирование, формы административной деятельности.

#### **Sukmanova O. Forms of public administration of protection of property rights in Ukraine**

The article defines the forms of public administration as an external manifestation of the administrative activity of the subjects of public administration, which is carried out at all levels of public administration in the implementation of executive and administrative activities and the provision of administrative services for the purpose of public administration in certain spheres of society. The forms of public administration of property rights protection in Ukraine include: the publication of administrative acts; conclusion of administrative contracts; making other legally significant administrative actions; realization of material and technical operations (including registration, which play an important role in the field of property rights).

**Key words:** administrative law protection, property rights, legal relations, principles of law, public administration, forms of administrative activity.



Тополя Р. В.,  
докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕКСПЕРТА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правовий статус експерта під час здійснення ним експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, експерт, нормативно-правовий акт, транспортні засоби, експертно-криміналістичні дослідження.

**Постановка проблеми.** На погляд професорів В. Галушка, В. Олефіра та С. Короеда, адміністративно-правовий статус особи – це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні елементи: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) обсяг і характер правосуб'єктності; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [1, с. 124].

Отже, поняття правового статусу є вихідним для поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

**Мета статті** – аналіз нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правовий статус експерта під час здійснення ним експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

**Виклад основного матеріалу.** Основними нормативно-правовими актами, що регулюють експертну діяльність в Україні, є закони України: «Про судову експертизу» [2], «Про наукову і науково-технічну експертизу» [3], Кримінальний процесуальний кодекс України [4], Кримінальний кодекс України [5], Кодекс адміністративного судочинства України [6], Кодекс України про адміністративні правопорушення [7] та ін., накази Міністерства внутрішніх справ України: «Про затвердження положення про Експертно-кваліфікаційну комісію МВС та атестацію судових експертів Експертної служби МВС» від 08.02.2017 №102 [8], «Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України» від 06.11.2015 №1343 [9], «Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події» від 03.11.2015 № 1339 [10], «Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України», від 31.05.2013 № 537 [11], наказ Експертної служби МВС України від 11 листопада 2016 року № 64н «Про затвердження

Тимчасової Інструкції з організації, проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби МВС» [12] та ін.

Відповідно до вказаних нормативно-правових актів основними завданнями Експертної служби є: здійснення судово-експертної діяльності та техніко-криміналістичного забезпечення діяльності органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування та суду із запобігання, виявлення, розкриття і розслідування кримінальних та інших правопорушень; провадження науково-дослідної діяльності у сфері судово-експертного і техніко-криміналістичного забезпечення; проведення судової експертизи в кримінальних, адміністративних, цивільних та господарських справах, а також досліджень у позасудовому провадженні за матеріалами оперативно-розшукової діяльності та інших процесуальних дій, виконання інших робіт у межах своєї компетенції; відповідно до законодавства забезпечення функціонування криміналістичних обліків Експертної служби; в межах компетенції, визначеної законодавством, метрологічне забезпечення техніко-криміналістичних засобів, організація їх обслуговування та ремонту; участь у розробленні техніко-криміналістичних засобів та забезпечення їх використання в практичній діяльності [9].

Ми бачимо, що досить великий перелік завдань у даного державного органу, що має досить важливе значення для адміністративно-правового регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів.

Експертна служба відповідно до покладених на неї завдань: проводить судову експертизу в кримінальних, адміністративних, цивільних та господарських справах, дослідження в позасудовому провадженні, виконує інші роботи в межах компетенції, в тому числі здійснює відповідно до законодавства оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність; забезпечує участь спеціалістів Експертної служби в оперативно-розшукових заходах, слідчих та інших процесуальних діях; формує довідково-інформаційні фонди, веде криміналістичні обліки; здійснює пошук, експертний огляд, розрядження, транспортування та знешкодження вибухових пристроїв і вибухових речовин; відповідно до законодавства та в межах компетенції проводить науково-дослідну роботу та впроваджує її результати в судово-експертну діяльність; розробляє методики проведення судових експертиз, стандарти, технічні умови, державні класифікатори, методичні рекомендації, довідкові посібники, програмні продукти; розробляє та вносить пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази судово-експертної діяльності та техніко-криміналістичного забезпечення органів внутрішніх справ; забезпечує дотримання нормативно-правових актів з питань проведення судової експертизи і функціонування

криміналістичних обліків, методик проведення судових експертиз; проводить сертифікацію зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків; у встановленому порядку веде облік і аналізує судово-експертну практику, складає в межах своїх повноважень статистичну звітність; веде базу даних атестованих судових експертів Експертної служби МВС України, передає інформацію до державного Реєстру атестованих судових експертів; забезпечує підготовку, перепідготовку, спеціалізацію та підвищення кваліфікації судових експертів, спеціалістів-криміналістів і спеціалістів-вибухотехніків за напрямками діяльності відповідно до законодавства; організовує роботу Експертно-кваліфікаційної комісії МВС України щодо присвоєння, позбавлення та підтвердження фахівцям кваліфікації судового експерта з правом проведення певного виду судової експертизи, присвоєння чи позбавлення кваліфікаційних класів судового експерта, а також роботу Вибухотехнічної кваліфікаційної комісії МВС України з надання, позбавлення та підтвердження працівникам органів внутрішніх справ права самостійного проведення спеціальних вибухотехнічних робіт (кваліфікації спеціаліста-вибухотехніка), екзаменаційних комісій з надання працівникам органів внутрішніх справ та їх позбавлення права участі як спеціалістів у проведенні слідчих дій і оперативно-розшукових заходів (кваліфікації спеціаліста-криміналіста) та видає відповідні свідоцтва; в межах компетенції виконує інші роботи та надає платні послуги відповідно до переліку; вносить пропозиції щодо використання бюджетних асигнувань, необхідних для придбання техніко-криміналістичних засобів для матеріально-технічного забезпечення діяльності експертних підрозділів; проводить роботу з оснащення експертних підрозділів сучасними техніко-криміналістичними засобами та обладнанням, упровадження в їх практичну діяльність автоматизованих інформаційно-пошукових систем; розробляє пропозиції щодо норм належності криміналістичної техніки, науково-технічних засобів та обладнання для забезпечення діяльності експертних підрозділів та подає їх для затвердження керівництву МВС України; вносить за належністю пропозиції щодо централізованого постачання Міністерством внутрішніх справ України техніко-криміналістичних засобів та обладнання для матеріально-технічного забезпечення діяльності експертних підрозділів [9].

Проведення судових експертиз та експертних досліджень доручається працівникам ДНДЕКЦ, НДЕКЦ, які атестовані Експертно-кваліфікаційною комісією МВС як судовий експерт за відповідною експертною спеціальністю.

Працівники ДНДЕКЦ, НДЕКЦ можуть залучатися для вирішення питань, що потребують застосування спеціальних знань, шляхом проведення судових експертиз та експертних досліджень матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини події:

1) на стадіях досудового розслідування та судового розгляду справ у кримінальному, виконавчому провадженні, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення. Підставою для проведення судових експертиз є процесуальний документ про призначення судової експертизи (постанова або ухвала), складений уповноваженою на те особою (органом), або письмове звернення сторони захисту у кримінальному провадженні на договірних засадах, у якому обов'язково зазначаються реквізити, перелік поставлених експерту питань, об'єкти, що підлягають дослідженню, та нада-

ні зразки. Результати проведення судових експертиз оформлюються висновком експерта згідно з вимогами процесуального законодавства України та Інструкції з організації, проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України;

2) за матеріалами, що не перебувають у досудовому розслідуванні чи судовому провадженні, за зверненням юридичних або фізичних осіб. Підставою для проведення експертного дослідження є письмова заява ініціатора з обов'язковим зазначенням його реквізитів, переліку питань, що підлягають вирішенню та об'єктів дослідження і зразків, що надаються. Результати проведеного експертного дослідження викладаються в письмовій формі у вигляді висновку експертного дослідження, оформленого згідно з вимогами, визначеними зазначеною Інструкцією [12].

У процесуальній літературі в межах характеристики прав та обов'язків експерта іноді виділяють два поняття: «наукова компетенція» та «процесуальна компетенція» [13; 14, с. 21].

До першого відносять певний обсяг спеціальних знань, якими володіє експерт і які необхідні для здійснення експертизи; до другого – сукупність передбачених законом прав та обов'язків. Уважається, що ці два поняття є частинами одного цілого – компетенції експерта. Однак компетенція експерта як суб'єкта процесу може бути схарактеризована саме через сукупність його процесуальних прав та обов'язків. А наукова компетенція передбачає спеціальну здатність експерта як суб'єкта процесу, але не є частиною його правового статусу.

Експерт безпосередньо бере участь в оглядах місць подій, оперативно-розшукових заходах і слідчій діяльності; забезпечує дотримання встановленого порядку проведення судової експертизи і функціонування криміналістичних обліків (ідентифікаційних номерів транспортних засобів, змінних ідентифікаційних номерів транспортних засобів, підписів і печаток посадових осіб та експертів з комплексного дослідження транспортних засобів і документів, що їх супроводжують, автотоварознавчої експертизи та експертизи вартості відділу інженерно-технічної, економічної та товарознавчої експертизи; контролює ведення електронної інформаційно-аналітичної бази обліку експертиз і досліджень [15].

На доречну думку Р. Ковалю, з якою нам слід погодитися, з появою нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організацій та громадян. Від її якості й достовірності, оперативності її одержання залежать численні рішення, що ухвалюються на різних рівнях – від глави держави до пересічного громадянина [16, с. 7].

І звичайно, сучасні електронні інформаційно-аналітичної бази є важливими для обліку транспортних засобів і порушників. Наприклад, автоматизована інформаційно-пошукова система «Автоексперт» (далі АПС «Автоексперт») – це інноваційне вирішення для забезпечення оперативного, повного й достовірного обліку інформації щодо проведення експертних оглядів, досліджень та експертиз транспортних засобів і реєстраційних документів. АПС «Автоексперт» – надійний помічник органів внутрішніх справ України в боротьбі зі злочинами у сфері обігу автотранспорту [17; 18].

АПС «Автоексперт» побудована як глобальна інформаційна мережа з трьома рівнями ієрархії: центральний рівень

(ДНДЕКЦ), на якому функціонує центральна БД «Автоексперт»; регіональний (НДЕКЦ), на якому функціонують регіональні БД «Автоексперт»; місцевий рівень – мережа пунктів експертних оглядів, у яких через локальну базу даних здійснюється вся поточна робота [17].

Організація науково-методичного забезпечення судово-експертної діяльності та організаційно-управлінська діяльність державних спеціалізованих установ покладаються на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать державні спеціалізовані установи, що здійснюють судово-експертну діяльність. Для розгляду найважливіших питань розвитку судової експертизи, що мають міжвідомчий характер, при Міністерстві юстиції України створена Координаційна рада з проблем судової експертизи, яка діє відповідно до Положення про неї, що затверджується Кабінетом Міністрів України [19]. Методики проведення судових експертиз підлягають атестації та державній реєстрації в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України. Міністерство юстиції України забезпечує видання міжвідомчого науково-методичного збірника «Криміналістика та судова експертиза» [20].

Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, має досить важливе значення, особливо зараз, в умовах реформування системи державної влади (міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать окреслений нами в роботі вид діяльності).

**Висновок.** Отже, адміністративно-правовий статус експерта у сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів полягає в сукупності прав та обов'язків щодо здійснення дослідження в зазначеній сфері, а також наділений правом вимагати від вищестоящих керівників усіх необхідних засобів для здійснення таких досліджень та обов'язку нести адміністративну відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків та кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивого експертного висновку.

#### Література:

1. Адміністративне право України : підручник / В.В. Галушко та ін. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
2. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
3. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/51/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
8. Про затвердження положення про Експертно-кваліфікаційну комісію МВС та атестацію судових експертів Експертної служби МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 08.02.2017 № 102. URL : <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0275-17>.

9. Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1343. URL : [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/778-94-п](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/778-94-п).
10. Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03.11.2015 № 1339. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1946-12>.
11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31.05.2013 № 537. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1309-13>.
12. Про затвердження Тимчасової Інструкції з організації, проведення та оформлення експертних проваджень у підрозділах Експертної служби МВС : Наказ Експертної служби МВС України від 11 листопада 2016 року № 64н : URL : [https://dnedec.mvs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Nakaz\\_11.11.20161.pdf](https://dnedec.mvs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/06/Nakaz_11.11.20161.pdf).
13. Быков В.М. Следственные действия по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. *Правоведение*. 2003. № 2. С. 125–135.
14. Зинин А.М. Введение в судебную экспертизу. Москва : Изд-во Московского психолого-социального ин-та ; Воронеж : Изд-во НПО «МОДЭК», 2002. 240 с.
15. НДКЦ / Експертна служба МВС України. 22 грудня 2015. URL : [http://dnedec.mvs.gov.ua/?page\\_id=662&nggpage=9](http://dnedec.mvs.gov.ua/?page_id=662&nggpage=9).
16. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя, 2008. 24 с.
17. АПС «Автоексперт». *КРІТІ*. 12 січня 2015. URL : [http://kpvti.kiev.ua/ua/projects/ais\\_avto.php](http://kpvti.kiev.ua/ua/projects/ais_avto.php).
18. АПС. *Автоексперт*. 22 лютого 2015. URL : [http://kpvti.kiev.ua/ua/projects/ais\\_avto.php](http://kpvti.kiev.ua/ua/projects/ais_avto.php).
19. Про затвердження Положення про Координаційну раду з проблем судової експертизи при Міністерстві юстиції України.
20. Науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності / Організаційно-управлінське забезпечення судово-експертної діяльності. 22 січня 2015. URL : <http://www.expertise.com.ua/index.php?s=9>.

#### Тополя Р. В. Адміністративно-правовий статус експерта при осуществлении експертно-криміналістических исследований транспортных средств

**Анотація.** Стаття посвячена дослідженню нормативно-правових актів, регулюючих адміністративно-правовий статус експерта при осуществлении им експертно-криміналістических исследований транспортных средств.

**Ключевые слова:** адміністративно-правовий статус, експерт, нормативно-правовий акт, транспортні засоби, експертно-криміналістическі дослідження.

#### Topolia R. Administrative and legal status of an expert when conducting forensic researches of transport means

**Summary.** The article is devoted to the study of normative legal acts regulating the administrative and legal status of an expert in carrying out expert-forensic researches of vehicles.

**Key words:** administrative-legal status, expert, normative-legal act, vehicles, expert-forensic research.



Сказко О. М.,  
аспірант

Науково-дослідного інституту інформатики і права  
Національної академії правових наук України

## АЛЬТЕРНАТИВНЕ ВИРІШЕННЯ ДОМЕННИХ СПОРІВ

**Анотація.** Стаття містить аналіз інформаційних правовідносин, пов'язаних із вирішенням доменних спорів. Проаналізовано сутність альтернативного вирішення доменних спорів та його нормативно-правові засади. Акцентовано увагу на статусі суб'єктів, уповноважених урегулювати доменні спори. Зроблено висновок про зростання ролі альтернативного вирішення доменних спорів у сучасних умовах.

**Ключові слова:** інформаційні правовідносини, інформаційне право, доменні імена, доменні спори, альтернативне вирішення спору.

**Постановка проблеми.** Розвиток інформаційних технологій зумовлює якісні зміни способу життя людини. Інформація набуває сьогодні ознак найвизначнішої цивілізаційної цінності, стає інструментом, і результатом здійснення багатьох виробничих процесів, а її вільне переміщення дозволяє значною мірою підвищувати як ефективність професійної діяльності, так і ступень задоволення особистих потреб. Ці процеси мають усеосяжний характер: так, за даними визначення динаміки проникнення Інтернету, яке щоквартально проводиться компанією "Factum Group Ukraine", якщо 2004 р. в Україні регулярно користувалися Інтернетом 12% населення, то станом на листопад 2018 р. – уже 63%. Водночас серед осіб, що проходять службу в правоохоронних органах або є військовослужбовцями, користувачами Інтернету є 100%, серед учнів старше 15 років та студентів – 93%, серед спеціалістів, службовців та осіб, зайнятих індивідуальною трудовою діяльністю, – 86% [1]. Зазначене свідчить про важливість процесів створення належного правового регулювання суспільних відносин, які виникають в інформаційній сфері. Однак, незважаючи на гостру потребу в належному правовому підґрунті та недоліки інформаційного законодавства, багатьом аспектам інформаційно-правового регулювання ще не приділялося достатньо уваги на теоретико-методологічному рівні. До них, зокрема, належить і питання альтернативного вирішення доменних спорів.

**Стан дослідження.** Теоретико-методологічний фундамент сутності та розвитку інформаційно-правових відносин та їх правового регулювання закладено в роботах І. Арістової, О. Баранова, К. Белякова, В. Гавловського, Р. Калюжного, Б. Кормича, А. Марущака, А. Марценюка, В. Настюка, А. Новицького й інших учених. Варто зазначити, що категорія «доменні імена» досить активно досліджувалася в науці цивільного права. Наприклад, Д. Бойко досліджує правову природу доменних імен Інтернету, надає їх характеристику як об'єктів права. На підставі аналізу світової практики автором вивчається співвідношення доменних імен та імен фізичних осіб, знаків для товарів і послуг, комерційних (фірмових) найменувань, найменувань юридичних осіб. Окрему увагу науковцем приділено розкриттю правового режиму набуття права на доменне ім'я та здійснення цього права [2, с. 212]. О. Кулініч визначає доменне ім'я як

засіб ідентифікації інформаційного ресурсу в мережі Інтернет, який за певних умов є похідним засобом індивідуалізації фізичних та юридичних осіб в мережі Інтернет [3, с. 198]. Т. Коваленко, досліджуючи проблеми, пов'язані з кіберсквотингом (протизаконна діяльність, що полягає в реєстрації, використанні та пропонуванні до продажу доменного імені з несумлінним наміром отримати прибуток від паразитування на гудвілі чи торговельній марці, належній іншій особі. Після несумлінної реєстрації несумлінний реєстрант (кіберсквотер) зазвичай пропонує продати доменне ім'я законному власнику знака за значно вищою ціною), виокремлює види сучасного кіберсквотингу і формулює засоби протидії йому [4, с. 44]. Водночас у науці інформаційного права тематика, пов'язана з доменними іменами і доменними спорами, досліджена ще недостатньо.

**Мета статті** – визначити основні тенденції розвитку альтернативного вирішення доменних спорів в домені .UA.

**Виклад основних положень.** Розпочинаючи дослідження сутності доменних спорів, варто сказати, що, по-перше, функціонування системи доменних імен як засобів ідентифікації інформаційних ресурсів належить до кола суспільних відносин, що входять до предмета інформаційного права. По-друге, особливістю інформаційно-правових норм є комплексний характер багатьох із них, включення до складу інформаційно-правової норми як суто інформаційного елемента, так і елемента, що може належати до іншої галузі права, і саме ця ознака притаманна нормам, призначеним регулювати вирішення доменних спорів. По-третє, причина неможливості ефективно здійснювати правове регулювання суспільних відносин, що виникають під час вирішення доменних спорів, полягає в надзвичайно складному і багатозначному понятті категорії «інформація», щодо матеріальності якої в правовій науці вже багато десятиліть точаться дискусії. Це породжує розмаїття концептуальних підходів до категорії «інформаційний ресурс», що не може не відобразитися на розумінні сутності доменного імені як засобу ідентифікації таких ресурсів. Ми вважаємо, що вирішення цих теоретичних питань у правовій науці може потребувати глибокого їх усвідомлення й аналізу протягом довгого проміжку часу. Однак для отримання можливості детально дослідити особливості вирішення доменних спорів сьогодні достатньо усвідомлення комплексного характеру інформаційно-правових норм, що виникають у вказаній сфері, і подальшого вивчення властивостей інформаційних, цивільних, господарських та міжнародних правовідносин, пов'язаних із різноманітними аспектами реалізації права на доменне ім'я суб'єктами вказаних відносин.

Відповідно до Принципів делегування та адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн, затверджених Інтернет-корпорацією із присвоєння імен та номерів (англ. Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 23 лютого 2000 р., альтернативне вирішення доменного спору



означає будь-яку систему вирішення спору, іншу, ніж судовий розгляд, та охоплює арбітраж, посередництво, примирення та процес адміністративного вирішення спору [5]. Основною функцією Інтернет-корпорації із присвоєння імен та номерів є встановлення й поширення технічних стандартів і дій, що стосуються керування глобальною системою доменних імен, а також спостереження за їх виконанням. Зазначений орган адмініструє низку функцій технічного управління в Інтернеті, зокрема: уведення правил розподілу блоків IP-адрес; адміністрування авторитетної системи кореневих серверів; створення правил для визначення обставин, за яких до кореневої системи додавалися б нові домени верхнього рівня; координування призначення інших технічних параметрів Інтернету, які є необхідними для підтримки універсальної зв'язності в Інтернеті, а також інші дії, необхідні для координування визначених функцій адміністрування системи доменних імен. Особливо що стосується адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн та управління ними, роль Інтернет-корпорації із присвоєння імен та номерів полягає в розробленні та впровадженні правил, що забезпечують підтримку або забезпечення підтримки стабільної, захищеної, авторитетної та загальнодоступної бази даних із відповідною інформацією для кожного домену верхнього рівня коду країни; гарантування, що авторитетна й точна інформація кореневої зони створюється такою базою даних, та гарантування, що управління кореневими серверами здійснюється стабільним і безпечним чином; підтримку або забезпечення підтримки авторитетних записів і документації операції стосовно делегувань домену верхнього рівня коду країни й записів, пов'язаних із цими делегуваннями, а також своєчасне інформування уповноваженої адміністрації про будь-які зміни в контактній інформації Інтернет-корпорації із присвоєння імен та номерів тощо [5].

Інтернет-корпорація із присвоєння імен та номерів 1999 р. затверджує Єдину політику врегулювання доменних спорів (Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy, далі – UDRP), позасудову процедуру і політику вирішення спорів, що стосуються доменних імен, що діє для деяких доменних зон верхнього рівня, а саме для всіх загальних (gTLD) доменів: .biz, .com, .info, .name, .net, .org тощо, а також для деяких національних (ccTLD) доменів – .hk, .in та інших. У тих доменах верхнього рівня, де введені відповідні правила, усі реєстратори доменів і всі їхні клієнти пов'язані угодою про обов'язкове використання UDRP для вирішення спорів; UDRP є частиною договору про реєстрацію доменного імені. Розгляд спорів відповідно до UDRP може проводитися в будь-якому акредитованому арбітражному органі, яких існує декілька, але найбільш активно діють два з них – Центр Всесвітньої організації інтелектуальної власності та Національний арбітражний форум. Вважається, що основними відмінностями процедури UDRP від традиційної судової процедури є швидкість, менший розмір судових витрат та більша зручність для сторін. Також зазначимо, що UDRP не перешкоджає переносу справи до суду відповідної юрисдикції. У разі звернення однієї зі сторін у національний суд у період розгляду справи арбітражним органом (або протягом 10 днів після його закінчення) розгляд припиняється, а винесене рішення не виконується до закінчення розгляду в суді [6].

У перших редакціях Правил домена .UA передбачено вирішення доменних спорів третейським судом. Термін «доменний спір» у межах цих Правил означає будь-який спір, що

може виникнути у зв'язку із цими Правилами та їх застосуванням, зокрема щодо делегування, переделегування, відміни делегування та використання доменних імен в домені .UA. Встановлювалося, що доменні спори врегульовуються компетентними судами в порядку, установленому чинним законодавством України, а адміністратор жодного публічного домену в домені .UA не займається розглядом та врегулюванням доменних спорів. Водночас визначалося, що доменні спори, зокрема, можуть виникати за таких обставин: а) якщо делеговане відповідачу приватне доменне ім'я або його частина є тотожним або схожим із знаком, права на який належать позивачу, настільки, що їх можна сплутати; б) якщо позивач вважає, що відповідач не має права на використання доменного імені або використовує його в спосіб, який порушує права та законні інтереси позивача; в) якщо написання або вимова доменного імені, делегованого відповідачу, являють собою слово або вираз, що порушує честь та гідність позивача або шкодить його діловій репутації; г) якщо доменне ім'я або його частина за написанням або вимовою відтворює прізвища, імена або псевдоніми відомих в Україні осіб без їхньої згоди; г) порушення відповідачем вказаних правил. За цими Правилами й укладеними згідно з ними договорами й угодами, які містять відповідні третейські угоди, реєстратор, реєстратор та адміністратор публічного домену заздалегідь погоджувалися на розгляд та розв'язання доменних спорів одним із третейських судів, які діють відповідно до цих Правил та своїх регламентів. Адміністратор домену .UA, адміністратори публічних доменів та реєстратори зобов'язані були надати такому суду на його запит усю наявну в їх розпорядженні інформацію, яка стосується спору, та зобов'язані виконати належним чином оформлене рішення такого суду [7]. Однак практика розгляду доменних спорів третейськими судами України довела свою неефективність, і вказані положення вилучено із Правил домену UA.

Проте неефективність вирішення доменних спорів третейськими судами України ще не означала недоцільності використання альтернативних способів їх врегулювання. Про це свідчить той факт, що реєстратор домену верхнього рівня .UA компанія «Хостмайстер» та Всесвітня організація інтелектуальної власності уклали договір, на підставі якого в домені .UA з'явиться можливість для вирішення доменних спорів із використанням позасудової процедури на основі UDRP (Єдиної політики врегулювання доменних спорів). Розгляд доменних спорів у цьому разі буде проводитися арбітрами Всесвітньої організації інтелектуальної власності (серед них є і громадяни України) у Центрі арбітражу та посередництва (WIPO Arbitration and Mediation Center). Процедура розгляду спорів у домені .UA має деякі відмінності від стандартної UDRP. Основною мовою розгляду спорів є українська, але за згодою сторін можливе також використання інших мов. Позасудова процедура не перешкоджає переведенню розгляду спору в український суд; у такому разі розгляд справи в Центрі арбітражу припиняється до рішення національного суду. Окрім того, арбітри Всесвітньої організації інтелектуальної власності будуть враховувати, що для реєстрації доменних імен другого рівня потрібна наявність торгової марки. Відповідно до рішення експертної групи, упровадження процедури позасудового розгляду спорів буде проходити поетапно. На першому етапі «Хостмайстер» і реєстратори доменних імен внесуть зміни у свої договори, після чого стане

можливим використання UDRP під час урегулювання спорів, пов'язаних із доменними іменами другого рівня. Через півроку передбачено ухвалення рішення про використання UDRP у доменних іменах третього рівня [8]. Зважаючи на те, що навіть до впровадження вказаної процедури в березні 2019 р. стандартна процедура UDRP активно використовувалася українськими громадянами та підприємствами, які за останні десять років 248 раз були учасниками розгляду справ у Центрі арбітражу Всесвітньої організації інтелектуальної власності [8], після її впровадження варто, на нашу думку, очікувати збільшення кількості вказаної категорії справ.

**Висновки.** Зростання кількості користувачів Інтернету, збільшення частки товарів та послуг, що реалізуються за його допомогою буде сприяти збільшенню кількості доменних спорів, предметом яких є неправомірне використання доменних імен, порушення честі та гідності фізичних осіб, їхньої ділової репутації тощо. Отже, потреба у врегулюванні доменних спорів буде збільшуватися. Зазначене робить актуальною проблему розвитку альтернативних форм вирішення доменних спорів. Безумовно, використання арбітражної процедури в Центрі арбітражу та посередництва Всесвітньої організації інтелектуальної власності можна вважати позитивним зрушенням на шляху забезпечення прав та інтересів учасників інформаційних правовідносин. Однак варто зауважити, що зазначена альтернативна форма вирішення доменних спорів має відбитися в нормах інформаційного законодавства. Крім того, здійснення окремих досліджень потребують посередництво, примирення та процес адміністративного вирішення доменного спору, що зумовлює спрямованість подальших наукових розвідок.

#### *Література:*

1. Проникновение Интернета в Украине. URL: [https://inau.ua/sites/default/files/file/1811/dani\\_ustanovchih\\_doslidzhen\\_iii\\_kvartal\\_2018\\_0.pdf](https://inau.ua/sites/default/files/file/1811/dani_ustanovchih_doslidzhen_iii_kvartal_2018_0.pdf)
2. Бойко Д. Доменные имена в системе средств индивидуализации. *Нові Цивільний і Кримінальний кодекси – важливий етап кодифікації законодавства України: матеріали Наук.-практ. конф., Івано-Франківськ, 3–4 жовтня 2002 р.* С. 211–214.

3. Кулініч О. Доменне ім'я як похідний засіб індивідуалізації інформаційних ресурсів фізичних та юридичних осіб у мережі Інтернет. *Актуальні проблеми держави і права.* 2009. № 3. С. 195–199.
4. Коваленко Т. Кіберсквотинг, ринок купівлі та продажу доменів. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2013. № 6. С. 40–45.
5. Принципи делегування та адміністрування доменів верхнього рівня кодів країн, затверджених ICANN 23 лютого 2000 р. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id152762>
6. Принципы рассмотрения споров о единообразных доменных именах, приняты ICANN 24 октября 1999 г. URL: <https://www.icann.org/resources/pages/policy-2012-02-25-ru>
7. Правила домену UA. URL: [http://www.domenua.com.ua/uapolicy-ukr.php?fbclid=IwAR2k6suA-RqTnHnV0iW\\_XVV\\_WfeSMej70f8E-j80QzFRMjYO029xYZRWeZs#9](http://www.domenua.com.ua/uapolicy-ukr.php?fbclid=IwAR2k6suA-RqTnHnV0iW_XVV_WfeSMej70f8E-j80QzFRMjYO029xYZRWeZs#9)
8. Світові практики розв'язання доменних спорів для домену .UA. URL: <https://hostmaster.ua/news/?pr20181221>

#### **Сказко Е. Н. Альтернативное решение доменных споров**

**Аннотация.** Статья содержит анализ информационных правоотношений, связанных с решением доменных споров. Проанализированы сущность альтернативного разрешения доменных споров и его нормативно-правовые основы. Акцентировано внимание на статусе субъектов, уполномоченных решать доменные споры. Сделан вывод о возрастании роли альтернативного решения доменных споров в современных условиях.

**Ключевые слова:** информационные правоотношения, информационное право, доменные имена, доменные споры, альтернативное решение спора.

#### **Skazko O. The alternative solution to domain disputes**

**Summary.** The article contains an analysis of information legal relations related to the resolution of domain disputes. The author studies alternative resolution of domain disputes in the aspect of their legal regulation. The article focuses on the increasing role of an alternative solution to domain disputes in modern conditions.

**Key words:** information legal relations, information law, domain names, domain disputes, alternative dispute resolution.

Литвиненко О. А.,

*аспірант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Національного університету державної фіскальної служби України*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню становлення й етапів розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження. На підставі аналізу законодавства у сфері енергоефективності й енергозбереження за період незалежності України визначено початок становлення та виділено три етапи розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання цієї галузі.

**Ключові слова:** енергозбереження, енергоефективність, адміністративно-правове регулювання, нормативно-правове забезпечення, альтернативні джерела енергії, паливно-енергетичний комплекс.

**Постановка проблеми.** Двадцять перше сторіччя характеризується надзвичайно швидкими темпами розвитку технологій, пошуків виробництва та попитом на техніку, основним елементом живлення якої є електрична енергія, що спричиняє збільшення кількості використання електричної енергії.

Надзвичайно швидкі темпи використання електричної енергії призводять до зменшення кількості невідновлювальних джерел енергії та збільшення вартості користування послугами електропостачання.

Тобто на даний момент перед суспільством стоїть важливе завдання мінімізації використання невідновлювальних джерел енергії та переходу на альтернативні джерела енергії, що передбачає створення достатньо розвинутого законодавчого забезпечення процесу адміністративно-правового регулювання відносин у сфері енергоефективності й енергозбереження.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** На теоретичному рівні становлення та розвиток адміністративно-правового регулювання розглядалося в роботах В. Авер'янова, О. Рябченко, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращук, О. Тильчик, О. Бандурки, Н. Губерської, С. Гусарова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Р. Калюжного, В. Ліпкана, Р. Мельника й інших видатних учених.

Так, у роботах В. Авер'янова, О. Гурбієнка, Д. Дрожжин, Р. Калюжного, О. Кострубіцької й інших висвітлено проблеми розвитку адміністративно-правового регулювання в енергетичній сфері.

У працях В. Авер'янова, О. Рябченко, О. Тильчик, В. Тильчика й інших досліджено питання нормативно-правового забезпечення інших сфер суспільства.

Проте науковцями досі не зроблено комплексного дослідження становлення й етапів розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження.

**Мета статті** – дослідити становлення й етапи розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сфера енергоефективності й енергозбереження є багатофункціональною, оскільки на енергетичному ринку діє багато суб'єктів, зокрема споживачі електричної енергії – громадяни України. Тому нормативно-правове забезпечення відносин у даній сфері має велике значення для гарантування енергетичної безпеки та побудови налагодженої системи регулювання, стимулювання та контролю таких відносин з погляду енергетичного й економічного розвитку України.

В. Авер'янов зазначає, що неупереджений аналіз перекоонує, що у сфері регулювання зазначеної галузі зовсім не все, що роблять органи виконавчої влади і місцевого самоврядування стосовно громадян і юридичних осіб, є управлінням [1, ст. 14].

У своїй спільній роботі П. Пашко, О. Тильчик та О. Котуха зазначають, що формувати ефективну систему гарантування національної безпеки України можна за умови протидії індивідуальним загрозам у відповідних сферах [2, ст. 152].

Сприятливий розвиток економіки, гарантування економічної безпеки проблематичні без поліпшення юридичного регулювання економіки [3, ст. 354].

Вищезазначений аналіз теоретичних положень доводить велике значення в адміністративно-правовому регулюванні нормативно-правового забезпечення.

О. Рябченко стверджує, що в установленні основ правового регулювання державного управління вирішальне значення має Конституція України. Вона задає управлінським відносинам цільову спрямованість [4, ст. 367].

О. Тильчик вказує на те, що кількість нормативно-правових актів здебільшого не сприяє їхній якості, спричиняє формування правової колізії та конфлікту інтересів через відсутність розуміння єдиної мети їх ухвалення й нехтуванням вимогами системного підходу. Крім того, дуже часто створюється хибне враження про врегулювання того чи іншого питання на рівні нормативно-правових актів, проте зміст цих документів свідчить тільки про окремі лозунги в цьому напрямі, декларування намірів за відсутності наведення реальних заходів із градацією їх за галузями права [5, ст. 153].

1994 р. ухвалено Закон України «Про енергозбереження» – основоположний законодавчий акт адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження по сьогодні. Цей Закон визначає правові, економічні, соціальні й екологічні основи енергозбереження для всіх підприємств, об'єднань та організацій, розташованих на території України,



а також для громадян [6]. Даним законом також визначено коло суб'єктів правового регулювання відносин у сфері енергозбереження, об'єкти правового регулювання відносин у цій галузі, основоположні принципи державної політики енергозбереження. Законом запроваджено стандартизацію у сфері енергозбереження, уведено комплекс обов'язкових норм, правил, вимог щодо раціонального використання й економії паливно-енергетичних ресурсів, контроль за дотриманням нормативів витрат паливно-енергетичних ресурсів і стимулювання енергозбереження [6].

Наступним нормативно-правовим актом, а саме Указом Президента України «Про утворення Державного комітету України з енергозбереження» від 26 липня 1995 р. № 666/95, утворений уповноважений Президентом України центральний орган виконавчої влади у сфері енергозбереження [7], а 6 жовтня 1995 р. Указом Президента України № 918/95 ухвалено положення про Державний комітет України з енергозбереження, відповідно до п. 3 якого основними завданнями Держкоменергозбереження України є такі:

- проведення єдиної державної політики у сфері енергозбереження, розроблення механізму її реалізації;
- забезпечення переходу до масового застосування споживачами приладів обліку споживання енергоресурсів;
- участь у розробленні загальнодержавної енергетичної програми та програм розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу, контроль за їх реалізацією в частині енергозбереження;
- здійснення заходів щодо підвищення енергоефективності в усіх галузях народного господарства, у соціальній сфері та побуті;
- забезпечення пріоритетності вимог енергозбереження в процесі господарської, управлінської й іншої діяльності, пов'язаної з видобуванням, переробленням, транспортуванням, збереженням, виробленням та використанням паливно-енергетичних ресурсів;
- організація і проведення державної експертизи з енергозбереження [8].

Отже, у результаті проведеного аналізу розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні можна зазначити, що початок становлення нормативно-правового забезпечення цієї галузі припадає на 1994–1995 рр. Саме тоді ухвалено перший спеціалізований закон у сфері енергозбереження, яким затверджені перші основи адміністративно-правового регулювання цієї галузі, а також утворено перший орган центральної влади в даній сфері.

Подальший розвиток нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження пов'язаний з ухваленням 16 жовтня 1997 р. Закону України «Про електроенергетику», що врегулював відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, постачанням і використанням енергії, державним наглядом за безпечним виконанням робіт на об'єктах електроенергетики незалежно від форм власності, безпечною експлуатацією енергетичного обладнання і державним наглядом за режимами споживання електричної і теплової енергії, а також із централізованим диспетчерським (оперативно-технологічним) управлінням [9]. Зазначений Закон містив у ст. 17–1 норми щодо переліку конкретних механізмів стимулювання вироб-

ництва електроенергії з альтернативних джерел енергії. Також ним уперше на законодавчому рівні встановлений «зелений» тариф – спеціальний тариф, за яким закуповується електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, зокрема на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблена лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями) [9].

Ще одним законодавчим актом, яким законодавець продовжив стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії, став Закон України «Про альтернативні джерела енергії», який ухвалений 20 лютого 2003 р. та визначає правові, економічні, екологічні й організаційні засади використання альтернативних джерел енергії, сприяння розширенню їх використання в паливно-енергетичному комплексі [10].

У результаті аналізу положень вищезазначеного Закону зауважимо, що він деякою мірою дублює положення Закону України «Про електроенергетику» у частині конкретних механізмів стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії. Проте даним Законом доповнено законодавство новим засобом стимулювання, а саме надбавкою до «зеленого» тарифу за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва.

5 квітня 2005 р. ухвалено Закон України «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу», що визначає правові, економічні й організаційні засади діяльності суб'єктів відносин у галузі енергозбереження щодо використання когенераційних установок, регулює відносини, пов'язані з особливостями виробництва, передачі, розподілу і постачання електричної та теплової енергії від когенераційних установок [11], встановлює процедуру кваліфікації когенераційних установок, що передбачає деякі адміністративні процедури.

Продовжуючи дослідження розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження, зазначаємо, що початком нового етапу стало ухвалення Указу Президента України від 31 грудня 2005 р. № 1900/2005, яким утворено Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів замість Державного комітету України з енергозбереження, основними завданнями якого є:

- проведення єдиної державної політики у сфері використання енергетичних ресурсів та енергозбереження;
- забезпечення збільшення частки нетрадиційних та альтернативних видів палива в балансі попиту та пропонування енергоносіїв;
- створення державної системи моніторингу виробництва, споживання, експорту й імпорту енергоносіїв, удосконалення системи обліку та контролю за споживанням енергетичних ресурсів;
- забезпечення функціонування єдиної системи нормування питомих витрат енергетичних ресурсів у суспільному виробництві [12].

Утворення вищезазначеного Агентства стало початком переходу адміністративно-правового регулювання у сфері енергоефективності й енергозбереження до європейських стандартів.

Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 462/2011 «Про Державне агентство з енергоефективності



та енергозбереження України» визначено, що це Агентство є правонаступником Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів.

Згідно з п. 3 Положення, затвердженого вищезазначеним Указом, основними завданнями Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України визначено реалізацію державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива; забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива в енергетичному балансі України [13].

Постановою Кабінету Міністрів України № 676 ухвалено нове положення «Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України», яким розширено повноваження Держенергоефективності та встановлено, що основними завданнями вищезазначеного Агентства є такі:

- реалізація державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива;
- забезпечення збільшення частки відновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива в енергетичному балансі України;

- надання адміністративних послуг у відповідній сфері;

- внесення на розгляд віце-прем'єр-міністра України – міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначеній сфері [14].

Логічним продовженням на новому етапі розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання стало ухвалення 13 квітня 2017 р. Закону України «Про ринок електричної енергії», який визначає правові, економічні й організаційні засади функціонування ринку електричної енергії, регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії для забезпечення надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням їхніх інтересів, розвитку ринкових відносин, мінімізації витрат на постачання електричної енергії та негативного впливу на навколишнє природне середовище [15]. Закон найбільш наближений до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС), що, у свою чергу, дозволяє на його основі впорядкувати решту законодавства та закріпити адміністративно-правове регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні на рівні ЄС.

**Висновки.** У результаті проведеного аналізу становлення й етапів розвитку нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні ми дійшли висновку, що таке становлення відбулося в 1994–1995 рр. Саме тоді ухвалено перший спеціалізований закон у досліджуваній галузі, яким затверджено основи її адміністративно-правового регулювання, а також утворено перший орган центральної влади в даній сфері.

З'ясовано, що з початком утворення Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів замість Державного комітету України з енергозбереження розпочався новий етап нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання зазначеної галузі, який характеризується наближенням до європейських стандартів.

Отже, розвиток нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні можна умовно поділити на 3 етапи:

1) 1994–1995 рр. – становлення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні;

2) 1996–2005 рр. – розвиток нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні;

3) 2005 р. – по сьогоднішній день – євроінтеграція нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового регулювання сфери енергоефективності й енергозбереження в Україні.

#### Література:

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 10–16.
2. Pashko P., Tylchuk O., Kotukha O. Ontology of scientific cognition of shadow economy and economic shading. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 2. P. 151–158.
3. Jankovska L., Tylchuk V., Khomyshyn I. National economic security: an economic and legal framework for ensuring in the conditions of the european integration. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 2. P. 350–357.
4. Рябченко О. Джерела адміністративно-правового регулювання господарських відносин. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 366–369.
5. Тильчик О. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : дис. ... докт. юрид. наук. Ірпінь, 2018. 477 с.
6. Про енергозбереження: Закон України № 75/94-ВР від 1 липня 1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/94-%D0%B2%D1%80>.
7. Про утворення Державного комітету України з енергозбереження: Указ Президента України № 666/95 від 26 липня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/95/sp:java-max25>.
8. Про Державний комітет України з енергозбереження: положення, затверджене Указом Президента України № 918/95 від 6 жовтня 1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918/95>.
9. Про електроенергетику: Закон України № 575/97-ВР від 16 жовтня 1997 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Про альтернативні джерела енергії: Закон України № 555-IV від 20 лютого 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15>.
11. Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу: Закон України № 2509-IV від 5 квітня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2509-15>.
12. Про утворення Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів: Указ Президента України № 1900/2005 від 31 грудня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1900/2005>.
13. Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України: положення, затверджене Указом Президента України № 462/2011 від 13 квітня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462/2011>.
14. Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України: положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 676 від 26 листопада 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/676-2014-%D0%BF>.
15. Про ринок електричної енергії: Закон України № 2019-VIII від 13 квітня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19>.

**Литвиненко О. А. Становление и этапы развития нормативно-правового обеспечения административно-правового регулирования отношений в сфере энергоэффективности и энергосбережения**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию становления и этапов развития нормативно-правового обеспечения административно-правового регулирования сферы энергоэффективности и энергосбережения. На основании анализа законодательства в указанной отрасли определено начало становления и выделены три этапа развития нормативно-правового обеспечения административно-правового регулирования сферы энергоэффективности и энергосбережения.

**Ключевые слова:** энергосбережение, энергоэффективность, административно-правовое регулирование, нормативно-правовое обеспечение, альтернативные источники энергии, топливно-энергетический комплекс.

**Litvinenko O. Formation and stages of development of normative-legal support of the administrative-legal regulation of relations in the field of energy efficiency and energy saving**

**Summary.** The article is devoted to the study of the formation and stages of development of the legal and regulatory framework for the administrative and legal regulation of energy efficiency and energy conservation. On the basis of the analysis of legislation in the field of energy efficiency and energy conservation during the period of Ukraine's independence, the beginning of the formation was determined and three stages of the development of the legal and regulatory framework for the administrative and legal regulation of the energy efficiency and energy saving sphere were identified.

**Key words:** energy saving, energy efficiency, administrative and regulatory regulation, regulatory support, alternative energy sources, fuel and energy complex.

Калінічев А. А.,  
аспірант

Київського міжнародного університету

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАВКИ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ ЗА ПОДАТКОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: PRO I CONTRA

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню зміни підходів вітчизняного законодавця до податково-правового регулювання ставки туристичного збору. Здійснено аналіз сучасних наукових досліджень, присвячених з'ясуванню місця та значення цього елемента в сучасному податково-правовому механізмі. Визначені особливості встановлення та введення місцевих податкових платежів взагалі та туристичного збору зокрема. Виокремлена специфічна компетенція органів місцевого самоврядування щодо встановлення ставки туристичного збору. Автор доводить, що зміна позиції законотворця стосовно ставки окресленого податкового платежу призводить до порушення одного із закріплених у Податковому кодексі України принципів податкового законодавства – рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації. Обґрунтовується, що потребує зміни обраний у чинному податковому законодавстві варіант диференціації ставки туристичного збору в залежності від надання послуг у розрізі внутрішнього чи в'їзного туризму. Аргументується висновок щодо недоцільності прив'язки ставки туристичного збору й до розміру мінімальної заробітної плати. Автор пропонує в сучасних економічних умовах закріпити в Податковому кодексі України кореляцію ставки туристичного збору до однієї з наведених валют, передбачивши максимальні та мінімальні параметри ставки зазначеного податкового платежу.

**Ключові слова:** ставка оподаткування, туристичний збір, податково-правовий механізм, трансформація, Податковий кодекс України.

**Постановка проблеми.** Розвиток туристичної діяльності має стати одним із пріоритетних завдань нашої держави, адже у світі вона є чи не найприбутковішою сферою економіки, вагомою детермінантою соціально-економічного розвитку регіонів. Широкий спектр державного впливу у наведеній царині забезпечується й шляхом різноманітних податкових важелів, зокрема, місцевих податків і зборів. З огляду на потенціал туристичного збору у наповненні дохідної частини місцевих бюджетів, на перманентну модифікацію вітчизняного податкового законодавства в цій частині та наявність у ньому низки проблемних моментів, побудова модернового ефективного правового механізму туристичного збору набуває особливої актуальності. Важливого значення в окресленому аспекті займає і проблематика законодавчої регламентації одного з основних елементів податково-правового механізму – ставки збору.

Станом на сьогодні спеціалізовані наукові розробки правового регулювання ставки туристичного збору відсутні. Передусім, зазначена обставина пов'язана з порівняною «новизною» зазначеного збору, адже можливість його справляння виникла тільки у 2011 році (з набуттям чинності Податкового кодексу України). Що ж до останніх законодавчих змін щодо ставки туристичного збору, то правознавці взагалі ще не встигли не них

відреагувати. Науковці торкалися тільки окремих проблемних моментів, що стосуються ставки окресленого податкового платежу. До кола цих дослідників належать як правознавці (І. І. Бабін, А. М. Чвалюк), так і економісти (О. В. Бокій, О. О. Куришко, О. О. Розвадовська, С. Т. Скибенко). Відповідно, слід констатувати, що питання фінансово-правового регулювання ставки туристичного збору є малодослідженим.

**Мета статті** – здійснити науковий аналіз законодавчої трансформації ставки туристичного збору та розробки цієї проблематики в фінансово-правовій науці, визначити перспективні вектори наукових пошуків у наведеному секторі податково-правового регулювання та вдосконалення чинного податкового законодавства України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблематику правового регулювання ставки не може оминати жоден об'єктивний дослідник у сфері оподаткування. Незважаючи на ту обставину, що характеристика ставки податку є однією з найбільш сталих і несуперечливих і відсутня принципова розбіжність у різних авторів у визначенні ставки податку [1, с. 217], як законодавчі новації, так і підходи окремих правників провокують загострення наукової дискусії з цих питань. На підтвердження наведеного твердження спочатку звернемося до базових положень податкового законодавства. Так, відповідно до п. 25.1 ст. 5 ПК України ставкою податку визнається розмір податкових нарахувань на (від) одиницю (одиниці) виміру бази оподаткування [2]. Схожий підхід знайшов своє сприйняття у законодавстві деяких пострадянських держав (наприклад, ч. 1 ст. 53 ПК РФ зазначає, що податкова ставка являє собою розмір податкових нарахувань на одиницю виміру податкової бази [3]) і став домінуючим у фінансово-правовій доктрині цих країн. Відповідної точки зору дотримується більшість провідних фахівців-фінансистів. Зокрема, академік М. П. Кучерявенко стверджує, що ставка податку являє собою податкові нарахування на одиницю виміру податкової бази [1, с. 217], а академік О. П. Орлюк наголошує, що податкова ставка – законодавчо встановлений розмір податку на одиницю оподаткування [4, с. 405]. Своєю чергою, народний депутат України В. Ю. Хомутинник зазначає: «Податкова ставка – визначена податково-правовими нормами міра податкового обов'язку платника зі сплати податку або збору податкового характеру» [5, с. 120]. Остання теза, на наш погляд, не є вдалою, адже навряд чи виправдано в будь-якому контексті говорити про частку єдиного та неподільного конституційного обов'язку зі сплати податкових платежів чи з податкової звітності.

Зазвичай у «руслі» чинного законодавчого підходу рухаються і російські вчені. Так, податкову ставку визначають: як величину податкових нарахувань на одиницю масштабу податку [6, с. 123], як розмір податку на одиницю його виміру [7, с. 242], як розмір податку на одиницю оподаткування

[8, с. 101], як суму податку, що стягується з одиниці виміру податкової бази [9, с. 111]. Суттєві розходження у визначенні ставки оподаткування зустрічаються доволі рідко. У цьому контексті варто звернути увагу на точку зору І. І. Кучерова, яка є яскравим прикладом різночитання законодавчого припису. Він вважає, що ставка податку – це частка майна платника податків, що підлягає вилученню на користь податковообкладаючих суб'єктів [10, с. 47]. Ми не можемо підтримати зазначену позицію і у розрізі конструктивної критики приєднуємося до думки Л. А. Рябуш. На її погляд, наведена теза свідчить про те, що правознавець фактично ототожнює ставку податку безпосередньо з податковим платежем (внеском). Крім того, традиційно вважається, що податок стягується на користь публічно-правових утворень (держави України, Автономної Республіки Крим, територіальних громад). У запропонованому автором формулюванні відсутня чіткість у цьому питанні, адже тлумачення думки вченого свідчить про те, що він швидше за все говорить про контролюючі органи [11, с. 85–86]. Вочевидь, не випадково вчений пізніше змінив свою позицію з цього питання, визначаючи ставку як закріплену в законодавстві міру, за допомогою якої встановлюється сумарне значення обов'язку платника зі справи податку [12, с. 335]. Навряд чи варто залишити без реакції й посилання науковця на «податковообкладаючі суб'єкти», на користь яких нібито вилучається податковий платіж. По-перше, без деталізації цього специфічного суб'єктного кола зазначене твердження викликає більше запитань, ніж містить відповідей, по-друге, не виправдано щодо визначення «кордонів» справляння податку чи збору обмежуватися тільки вилученням платежу, оподаткування значно ширше за своїм обсягом і за ідеальною моделлю передбачає його добровільну, а не примусову сплату.

Важливо зазначити, що ставка оподаткування належить не тільки до обов'язкових, але й до основних елементів, що характеризують податковий механізм. Без ставки неможливо уявити ні конкретний податок, ні рівень податкового тягаря (тиску). Водночас особливістю цього елемента в порівнянні з іншими основними складниками податкового механізму є його мобільність, рухливість. За допомогою зміни ставки податку можна досить оперативно реагувати на зміни або стимулювати їх, практично не міняючи громіздкого податкового механізму [13, с. 187]. Проте така нібито простота трансформації податково-правового механізму задля досягнення поставлених завдань у сфері оподаткування, на наш погляд, допомагає вирішувати переважно одне з них – збільшення податкових надходжень до дохідної частини бюджетів. Водночас системність підходу в такому разі часто втрачається. Замість однієї з вирішених проблем виникає кілька інших (не настільки очевидних) і тонкий баланс у фінансово-правовому регулюванні порушується, втрачається податкова фаховість законотворця.

Одним із головних каналів впровадження обов'язковості ставки оподаткування у вітчизняне економічне життя є механізм встановлення податку чи збору (п. 7.1 ст. 7 ПК України регламентує, що ставка податку обов'язково визначається під час встановлення податку). При цьому поняття «встановлення законом» має розглядатися в органічній єдності з іншими ознаками, як-от: встановлення відповідним суб'єктом, за відповідною процедурою, чітко і зрозуміло [14, с. 41]. Відповідно до ч. 2 ст. 92 Конституції України система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами [15]. Чітка

та зрозуміла норма, натомість навіть стосовно неї в юридичній літературі є певні різночитання. Зокрема, стверджується, що виключно законами України встановлюються податки, збори, податкова система [16, с. 25]. Як бачимо, автор припускається неточності, адже Основний закон нашої держави в окресленій нормі замість терміна «податкова система» оперує категорією «система оподаткування» (і вони не є тотожними). Крім того, науковець стверджує, що встановлення податку – це визначення в податковому законі основних елементів платежу, які дають змогу учасникам податкових правовідносин однозначно розуміти свої права та обов'язки [16, с. 25]. Вважаємо, що обмеження у цьому питанні тільки основними елементами навряд чи є виправданим (їх лише три – об'єкт, платник, ставка). Точніше у зазначеному аспекті говорити про обов'язкові елементи. Адже всі основні елементи є обов'язковими, але не всі обов'язкові є основними.

Встановлення загальнодержавних та місцевих податків і зборів має свою специфіку. Конституція України визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону [15] (ч. 1 ст. 143). На розвиток цього конституційного припису Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює: «Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується питання встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України (п. 24 ст. 26)» [17]. Ще більшу деталізацію окреслених моментів містить ПК України. Так, згідно з п. 12.3 сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів [2]. Водночас обов'язково визначаються, зокрема, розмір ставки (в межах ставок, визначених ПК України) та інші обов'язкові елементи, визначені ст. 7 Кодексу з дотриманням критеріїв, встановлених його розділом XII для відповідного місцевого податку чи збору. При цьому ПК України регламентує різні підходи до встановлення місцевих податкових платежів, що є обов'язковими та факультативними згідно з п. 10.2<sup>1</sup> ст. 10 цього Кодексу. Таке текстуальне дублювання свідчить не тільки про надзвичайне значення, яке надає цьому питанню вітчизняний законотворець, але й про недосконале володіння ним правилами нормотворчої техніки.

Навряд чи прикрашає Основний закон нашої держави та потребує усунення протиріччя між ч. 2 ст. 92 та ч. 1 ст. 143 Конституції України (варто категорично визначити – закон або рішення, Верховна Рада України чи орган місцевого самоврядування встановлюють ставки місцевих податків і зборів). Не менше компетенційних колізій щодо ставки і в Податковому кодексі. Наприклад, пп. 12.4.4 п. 12.4 ст. 12 ПК України до 1 січня 2016 року передбачав, що для акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів ставка встановлюється сільськими, селищними та міськими радами. Таким чином, ставка загальнодержавного податку встановлювалася не законом.

Туристичний збір не є виключенням із приводу делегування органам місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття остаточного рішення зі змістовного наповнення його правового механізму. Вони не тільки вводять зазначений



податковий платіж на конкретній території, але й встановлюють ставку оподаткування. Логіка такого законодавчого рішення цілком зрозуміла, адже кошти від туристичного збору надходять до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських, сільських та селищних бюджетів (п. 16 ч. 1 ст. 66 та п. 20 ч. 1 ст. 69 БК України [18]). В будь-якому разі, виключення підтверджує правило як щодо місцевих, так і до загальнодержавних податків і зборів.

Відповідно до першої редакції пп. 268.3.1 п. 268.3 ст. 268 ПК України ставка туристичного збору встановлювалася у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору, визначеної п. 268.4 цієї статті [2]. Порівняно довго, як для вітчизняного податкового законодавства, зазначена норма не зазнавала ні змін, ні доповнень. Натомість п. 53 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів» від 23 листопада 2018 року внесені зміни до пп. 268.3.1 п. 268.3 ст. 268 ПК України: «Ставка збору встановлюється за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування території громад, за кожну добу тимчасового розміщення особи у місцях проживання (ночівлі), визначених підпунктом 268.5.1 пункту 268.5 цієї статті, у розмірі до 0,5 відсотка – для внутрішнього туризму та до 5 відсотків – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення» [19]. З огляду на обраний законодворцем варіант модифікації ставки туристичного збору ми вимушені заглибитися у визначення термінів «внутрішній туризм» та «в'їзний туризм». Згідно з визначенням UNWTO, стосовно окремої країни розрізняють такі основні форми туризму: внутрішній (domestic); в'їзний (inbound) та виїзний (outbound). Комбінації цих основних форм створюють додаткові форми туризму: туризм у межах країни перебування (internal tourism), національний туризм (national tourism) і міжнародний туризм (international tourism) [20, с. 15]. До міжнародного туризму належать: виїзний туризм – подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни; в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території [21, с. 100]. Тобто в'їзний туризм (іноземний туризм) – це подорожі в межах країни осіб, які постійно не проживають на її території [22, с. 404]. Викликає сумнів коректність запропонованого в ПК України поділу туризму по лінії «внутрішній/в'їзний». Більш логічним вважаємо оперування такими парами категорій, як в'їзний/виїзний, внутрішній/зовнішній, національний/ міжнародний.

Проте головне питання у контексті трансформації ставки туристичного збору, що відбулася, – чи є виправданою та справедливою її диференціація в залежності від місця постійного проживання (а зрештою від громадянства) особи, якій надається житло для тимчасового розміщення? Вважаємо, що відповідь на наведене запитання має ґрунтуватися на засадах вітчизняного податкового законодавства. А воно базується, зокрема, на такому принципі, як рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, ре-

лігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу (пп. 4.1.2 п. 4.1 ст. 4 ПК України) [2]. Таким чином, приймаючи наведене «рамочне» рішення щодо встановлення ставки туристичного збору, Парламент нашої держави порушує принцип рівності платників податкових платежів, «провокує» органи місцевого самоврядування на закріплення дискримінаційного підходу в оподаткуванні іноземців.

На наш погляд, недоцільно прив'язувати ставку туристичного збору й до розміру мінімальної заробітної плати. В сучасних економічних умовах (незначної офіційної інфляції, порівняно стабільного курсу долара США та євро тощо) доцільно закріпити в ПК України кореляцію ставки туристичного збору до однієї з наведених валют (у гривні), передбачивши її максимальні та мінімальні параметри. Своєю чергою, остаточне встановлення ставки доцільно залишити за органами місцевого самоврядування. Зважаючи на швидкість та гнучкість у прийнятті рішень, вони зможуть ефективно реагувати на зміни в економічній атмосфері нашої держави та своєчасно корегувати ставку зазначеного збору у визначеному «коридорі».

**Висновки.** Проведений аналіз законодавчої трансформації ставки туристичного збору дає підстави констатувати, що окреслена проблематика не була предметом наукового аналізу. Наявні проблемні моменти фінансово-правового регулювання ставки туристичного збору мають як засадничий, так і «технологічний» характер, потребують усунення шляхом вдосконалення законодавства (передусім відмови від податкової дискримінації іноземців). Незамінним у цьому аспекті є вивчення та впровадження в нашої країни досвіду законодавчої регламентації податкових платежів, подібних до туристичного збору в державах-членах Європейського Союзу.

#### Література:

1. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник. Харків : Право, 2012. 528 с.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ / Государственная Дума, Совет Федерации. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 31. Ст. 3824.
4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
5. Хомутинник В. Ю. Загальні засади встановлення податків і зборів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 201 с.
6. Злобин Н. Н. Налог как правовая категория : монография. Москва : РПА МЮ РФ, 2003. 170 с.
7. Винницкий Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики : монография. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003. 397 с.
8. Ахметшин Р. И. Налоговое право : учебное пособие / Под ред. С. Г. Пепеляев. Москва : ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. 608 с.
9. Орлов М. Ю. Десять лекций о налоговом праве России : учебное пособие. Москва : Издательский Дом «Городец», 2009. 208 с.
10. Кучеров И. И. Налоговое право России : курс лекций. Москва : Учебно-консультационный центр «ЮРИнфоР», 2001. 360 с.
11. Рябуш Л. А. Правове регулювання оподаткування доходу, отриманого з продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 199 с.
12. Кучеров И. И. Теория налогов и сборов (правовые аспекты) : монография. Москва : ЗАО «ЮРИнфоР», 2009. 473 с.

13. Кучерявенко М. П. Податкове право України: академічний курс : підручник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 701 с.
14. Поліщук Я. В. Ставка податків і зборів: правова природа та класифікація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2018. 191 с.
15. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Пришва Н. Ю. Податкове право : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 368 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
18. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
19. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів : Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2628-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 49. Ст. 399.
20. International Recommendation for Tourism Statistics 2008. New York : United Nations, UNWTO, 2010. 134 p.
21. Гук Н. А. Міжнародний туризм в Україні: реалії та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 7. Част. 1. С. 99–102.
22. Бакаєв Л., Літвінчук О., Вертель В. Стан і перспективи розвитку міжнародних туристичних потоків: світові, регіональні і національні тенденції. *Збірник наукових праць ДЕТУТ. Серія «Економіка і управління»*. 2016. Вип. 35. С. 401–411.

**Калиничев А. А. Трансформація ставки туристичного збору в налоговому законодавстві України: pro и contra**

**Анотація.** Стаття посвячена дослідженню змінення підходів отечественного законодавця к налоговому-правовому регулюванню ставки туристичного збору. Осуществлен анализ современных научных исследований, посвященных выяснению места и значения этого элемента в современном налоговом-правовом механизме. Определены особенности установления и введения местных налоговых платежей вообще и туристического збора в частности. Выделена специфическая компетенция органов местного самоуправления относительно установления ставки туристического збора. Автором доказано, что изменение позиции законодателя применительно к ставке обозначенного

налогового платежа приводит к нарушению одного из закрепленных в Налоговом кодексе Украины принципов налогового законодательства – равенства всех плательщиков перед законом, недопущения каких-либо проявлений налоговой дискриминации. Обосновывается необходимость изменения избранного в действующем налоговом законодательстве варианта дифференциации ставки туристического збора в зависимости от оказания услуг в разрезе внутреннего и въездного туризма. Аргументируется вывод о нецелесообразности привязки ставки туристического збора и к размеру минимальной заработной платы. Автор предлагает в современных экономических условиях закрепить в Налоговом кодексе Украины корреляцию ставки туристического збора к одной из приведенных валют, предусмотрев максимальные и минимальные параметры ставки указанного налогового платежа.

**Ключевые слова:** ставка налогообложения, туристический сбор, налогово-правовой механизм, трансформация, Налоговый кодекс Украины.

**Kalinichev A. Transformation of tourist fee under tax legislation of Ukraine: pro and contra**

The article is devoted to the study of changing the approaches of the domestic legislator to the tax and legal regulation of the tourist fee. The analysis of modern scientific researches, devoted to the clarification of the place and significance of this element in the modern tax-legal mechanism is carried out. The peculiarities of establishment and introduction of local tax payments in general and tourist fee in particular are determined. The specific competence of local authorities regarding the establishment of the tourist tax rate is singled out. The author argues that the change in the position of the lawmaker in relation to the rate of the specified tax payment leads to a violation of one of the principles enshrined in the Tax Code of Ukraine – equality of all payers before the law, prevention of any manifestations of tax discrimination. It is substantiated that it is necessary to change the option chosen in the current tax law for the differentiation of the tourist fee depending on the provision of services in the context of domestic or inbound tourism. The conclusion is made on the inappropriateness of binding the rate of tourist fee and the size of the minimum wage. The author proposes, in the current economic conditions, to fix in the Tax Code of Ukraine the correlation of the tourist fee rate to one of the listed currencies, providing for the maximum and minimum parameters of the rate.

**Key words:** tax rate, tourist fee, tax and legal mechanism, transformation, Tax Code of Ukraine.

Сугоняко Н. В.,  
помічник судді  
Господарського суду Сумської області,  
аспірант Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

## РЕЧОВІ ДОКАЗИ ЯК ОБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ УКРАЇНИ

**Анотація.** У даній статті розглядаються особливості правового регулювання роботи з речовими доказами як об'єктами інформаційної діяльності суду на різних етапах цієї діяльності. Також у статті відображений аналіз нормативних актів українського законодавства в інформаційній сфері, результатом якого стало: виділення етапів інформаційної діяльності судів, співвідношення інформації та речових доказів, введення в понятійний апарат наукового дослідження інформаційної діяльності суду авторського поняття «уречевлена інформація».

У статті *уречевленою інформацією* запропоновано вважати відомості, втілені в об'єкти матеріального світу, що можуть мати документарний чи бездокументарний вигляд (у тому числі електронні носії).

**Ключові слова:** інформація, інформаційна діяльність, етапи інформаційної діяльності, документ, електронний документ, речовий доказ, об'єкти матеріального світу.

**Постановка проблеми.** Розвиток інформаційних систем та глобалізаційні процеси, які інтенсивно впливають на всі сфери суспільства, вимагають нових підходів. Україна як правова та демократична держава переживає період правових реформ, у тому числі реформування судової системи. Накладення та взаємодія названих факторів у суспільстві породжує багато проблем у правовому регулюванні інформаційної діяльності всієї правоохоронної системи України. Так само свого вирішення вимагає проблема правового регулювання співвідношення матеріальних та інформаційних об'єктів в інформаційній діяльності судів України.

Сьогодні окремі проблеми правового регулювання інформаційної діяльності дістали розроблення в працях Арістової І.В., Бачила І.Л., Белякова К.І., Коваленко Л.П., Синєокого О.В., Марущака А.И., Цимбалюка В.С., Швеца М.Я., Яременка О.І. та інших. Проблеми співвідношення речових доказів та інформації у своїх працях частково торкались такі вітчизняні та зарубіжні науковці: Васильєв С.В., Зігура Н.А., Іванов Н.А., Егоров Н.Н., Котляревський О.І., Краснова Л.Б., Ніколенко Л.М., Селиванов Н.А. та інші. Сьогодні питання речових доказів як носіїв процесуальної інформації залишається недостатньо висвітленим.

**Метою** даної статті є підвищення ефективності правового регулювання інформаційної діяльності судів на території України. Відповідно, *завданням* – аналіз діючих нормативних актів України в процесуальній сфері на предмет виявлення проблем правового регулювання роботи з інформацією, що міститься в речових доказах під час здійснення інформаційної діяльності судами України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Закону України «Про інформацію» інформація – це будь-які відомості та/

або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [4]. Під час аналізу наведеного визначення виявляється те, що інформацією вважаються будь-які відомості, які можуть бути збережені. Причому наголошується, що для інформації головним є фіксація на матеріальному носії. Такий підхід є цілком прийнятним для регулювання інформаційних відносин, пов'язаних з інформаційною діяльністю суду, оскільки регулюванню правом піддаються лише ті відносини, які пов'язані з зовнішньою об'єктивізацією у вигляді матеріального носія. Матеріальним носієм, на якому є зафіксована інформація, також є речовий доказ.

Речовий доказ є окремим та особливим об'єктом інформаційної діяльності судів. Відповідно до статті 93 Господарського процесуального кодексу України (аналогічна норма також міститься і в інших процесуальних кодексах [3; 5]) речовими доказами є предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, іншими ознаками дозволяють встановити обставини, що мають значення для справи. Дані властивості, ознаки, якості речових доказів є тією інформацією, яку суд використовує для встановлення істини під час справляння правосуддя.

Документ (в електронному та паперовому вигляді) – це завжди речовий доказ, але не всякий речовий доказ є документом. Тому можна говорити про інформацію залежно від носія, в якому вона втілена – уречевлена і неуречевлена. В подальшому *уречевленою інформацією вважатимуться* відомості, втілені в об'єкти матеріального світу, що можуть мати документарний чи бездокументарний вигляд (у тому числі електронні носії). І відповідно, виділяється неуречевлена інформація – відомості, що не мають матеріального носія (усні розповіді очевидців).

Особливість речового доказу полягає в тому, що, з одного боку, він має ознаки документу, а з іншого, є об'єктом матеріального світу. Щодо першої групи ознак. Речовий доказ має правовий режим процесуального документа, оскільки є носієм інформації, яка використовується судом під час виконання ним функції відправлення правосуддя. Відповідно до положень нормативних актів речовий доказ має проходити реєстрацію в автоматизованій системі документообігу суду, долучається до судової справи та зберігається, якщо це не шкодить збереженню його доказових властивостей [2].

Речовий доказ, з іншого боку, є об'єктом матеріального світу. Особливості цієї групи ознак полягають у тому, що, на відміну від документа, цей речовий доказ зазвичай розглядається як об'єкт права власності, а вже потім – як носій інформації. Це зумовлено фізичними властивостями речей-речових доказів, які впливають та мають враховуватись на всіх етапах інформаційної діяльності.



Щодо речових доказів, то особливість полягає в тому, що відсутній такий етап інформаційної діяльності, як створення. Речові докази можуть бути отримані шляхом дотримання процесуальних принципів законності та допустимості та існувати тільки в оригіналі, але не можуть бути створені судом. Так, відповідно до частини 9 статті 80 Господарсько-процесуального кодексу України [1] речові докази подаються чи надсилаються до суду в оригіналі, але не надсилаються іншим учасникам справи, оскільки не можуть мати копій. Останнє є особливістю фізичних ознак об'єкта права власності. Тобто можна зробити висновок, що відносно інформації, яка є закріпленою в речових доказах (уречевленою), можливий тільки етап збирання інформації.

Властивості речових доказів як об'єктів права власності впливають також і на способи та порядок отримання інформації, яку вони в собі несуть. Виходячи з того, що речові докази є речами, а речі можуть бути рухомими та нерухомими, то такі речові докази мають спеціальну процедуру огляду за місцем їх знаходження. Відповідно до статті 82 Господарсько-процесуального кодексу України речові докази, які не можна доставити до суду, оглядаються за їх місцезнаходженням [1].

Відповідно до частини 1 статті 83 Господарсько-процесуального кодексу України речові докази, що швидко псуються, негайно оглядаються судом із повідомленням про призначений огляд учасників справи. З даної норми видно, що властивість матеріального об'єкта зумовлює порядок збирання інформації. Саме на законодавчому рівні встановлюються строки проведення процесуальних дій із виконання етапу збирання інформації. На етапі збирання інформації шляхом огляду речових доказів створюються процесуальні документи, які містять процесуальну інформацію. Так, відповідно до частини 4 статті 82 та частини 3 статті 83 Господарського кодексу України під час проведення огляду речових доказів за їх місцезнаходженням та речових доказів, що швидко псуються, складається протокол, що підписується всіма особами, які беруть участь в огляді [1]. Протокол стає таким документом, який містить у собі перерформатовану процесуальну інформацію, тобто інформація, «знята» з об'єкта матеріального світу, перетворюється на інформаційний об'єкт у документарній формі. Створення таких процесуальних документів також потребує фіксації фактів із технічними характеристиками, які відображаються в технічних документах. Тому до протоколів та актів додаються зроблені під час огляду описи всіх складених або звірених під час огляду технічних документів, таких як: плани, копії документів, креслення, електронні копії доказів, фотознімки, відеозаписи тощо.

Етап зберігання інформаційної діяльності суду пов'язаний із роботою з речовими доказами, також має свої особливості. Так, необхідно враховувати, що на етапі збирання та зберігання уречевленої інформації об'єктом інформаційної діяльності можуть бути не тільки і не стільки документи, але, перш, за все речі, які можуть потребувати спеціальних умов доставки та зберігання в окремо обладнаних приміщеннях, а також призначення відповідальних осіб.

Відповідно до статті 94 Господарського процесуального кодексу України речові докази до набрання рішенням законної сили зберігаються в матеріалах справи або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Так само уречевлена інформація, яка не може бути безпосередньо зберігатись у суді, зберігається за місцезнаходженням матеріального

об'єкта. В такому разі уречевлена інформація має бути докладно описана у протоколі огляду, зафіксована у відеозапису або в інший аналогічний спосіб. Відповідальним за забезпечення збереження є суд, який має вжити заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані. Ще одним із засобів забезпечення зберігання, крім зберігання в камерах схову, є опечатування речових доказів, які не можуть бути переміщені.

Інформаційна діяльність суду з уречевленою інформацією враховує її особливості як об'єкта права власності. Тому на законодавчому рівні встановлені норми щодо забезпечення охорони та захисту прав власників речових доказів. Так, відповідно до статті 95 Господарського процесуального кодексу України докази після їх огляду та дослідження повертаються особам, від яких вони були одержані, за наявності двох умов. По-перше, якщо такі особи заявили про клопотання про повернення речових доказів, і по-друге, якщо задоволення можливе без шкоди для розгляду справи.

Виходячи з даного формулювання, залишається невирішеною ситуація, за якої особа не звернулася із клопотанням про повернення речових доказів, у тому числі і речових доказів, що швидко псуються (ч. 4 статті 83 Господарського процесуального кодексу України). І тоді постають питання: чи можуть бути застосовані норми Цивільного кодексу України щодо набуття права власності за набувальною давністю? Якщо, ні хто із суб'єктів фінансує зберігання таких речей? Який строк зберігання невитребуваних речових доказів? Чи можливо в такій ситуації застосування положень про зберігання інформації? Але діюче законодавство не передбачає порядку передачі до архівних установ, можливості зберігання речових доказів як об'єктів інформації в архівних установах. Ці питання не вирішені ні на законодавчому, ні на підзаконному рівні.

Доволі цікаво законодавець вирішив питання розпорядження об'єктами матеріального світу зі спеціальним правовим режимом, тобто тими, які вилучені із цивільного обороту або є обмежено оборотоздатними. Відповідно до частини 2 статті 95 Господарського процесуального кодексу України такі об'єкти передаються відповідним особам, які згідно із законом мають право ними володіти, або за клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі.

Із вищевказаного можна зробити висновки щодо особливостей роботи з уречевленою інформацією на різних етапах інформаційної діяльності суду.

**Висновки.** Відразу необхідно зазначити, що етапу створення з уречевленою інформацією не існує. Щодо інших етапів інформаційної діяльності, то можна наголосити на тому, що особливості використання речових доказів на етапах використання та розпорядження є такими: по-перше, використання речових доказів для потреб, не пов'язаних із розглядом судової справи, забороняється. В даному випадку знаходить відображення обмеження правомочності використання. А по-друге, використання та розпорядження інформацією обмежується правом власності на носії інформації. Після закінчення розгляду справи процесуальні документи, що слугували доказами у справі, повертаються власнику.

На етапі зберігання такими особливостями роботи з речовими доказами як об'єктами інформаційної діяльності суду є: по-перше, розпорядження судом на власний розсуд носієм такої інформації неможливе, оскільки такі дії мають відповідати



законодавству про власність. По-друге, речі, що швидко псу-ються, і відповідно, втілена в них інформація підлягають короткостроковому оперативному зберіганню, а уречевлена інформація в даному випадку фіксується у процесуальних та технічних документах, які і підлягають довготривалому зберіганню. По-третє, протоколи огляду, що відображають уречевлену інформацію, залишаються в суді. Такі протоколи можна вважати вторинним об'єктом відносно до речових доказів, але вони мають ту ж саму процесуальну цінність, що і самі речові докази. Протокол огляду в цьому разі матиме таку ж процесуальну силу, як і сам речовий доказ у своєму оригінальному вигляді.

#### Література:

1. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-ХІІ / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1798-12>
2. Інструкція з діловодства в господарських судах : Наказ Вишого господарського суду України № 7 від 27 лютого 2013 року / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0007600-13>
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13.04.2012 № 4651-VI. / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>
4. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ / Верховна Рада України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
5. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/1618-15>

**Сугоняко Н. В. Вещественные доказательства как объекты информационной деятельности судов Украины**

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются особенности правового регулирования работы с вещественными доказательствами как объектами информационной дея-

тельности суда на разных этапах этой деятельности. Также в статье отражен анализ нормативных актов украинского законодательства в информационной сфере, результатом которого стало: выделение этапов информационной деятельности судов; соотношение информации и вещественных доказательств; введение в понятийный аппарат научного исследования информационной деятельности суда авторского понятия «овеществленная информация».

В статье овеществленной информацией предложено считать сведения, воплощенные в объекты материального мира, которые могут иметь документарный или недокументарный вид (в том числе электронные носители).

**Ключевые слова:** информация, информационная деятельность, этапы информационной деятельности, документ, электронный документ, вещественное доказательство, объекты материального мира.

#### **Suhoniako N. Material Evidence as Objects of Information Activity of Courts in Ukraine**

**Summary.** The article deals with the peculiarities of legal regulation of work with material evidence as objects of information activity of courts at different stages thereof. It also presents the analysis of Ukrainian legislative instruments in the field of information that results in the following: separation of different stages of court information activity; relation of information to material evidence; introduction of the author's notion "objectified information" to the conceptual framework of the research of court information activity.

The article brings forward the notion of *objectified information* that is understood as data embodied as physical objects that can be present in a documentary or non-documentary form (including electronic media).

**Key words:** information, information activity, stages of information activity, document, electronic document, material evidence, physical objects.

*Карпенко Н. В.,  
здобувач кафедри фінансового права  
Університету державної фіскальної служби України*

## ВПЛИВ ВИЗНАННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ БЕЗНАДІЙНИМ НА РЕАЛІЗАЦІЮ МЕХАНІЗМУ ПЕНІ

**Анотація.** У статті аналізується низка питань, які стосуються формалізації безнадійності податкового боргу. Також значну увагу приділено вирішенню питання впливу визнання податкового боргу безнадійним на реалізацію механізму пені. Застосовано системний підхід до аналізу нормативного регулювання підстав визнання боргу безнадійним, що проявляється у зіставленні чинних норм податкового законодавства, думок вчених та дослідників із метою виявлення розбіжностей у регулюванні цього питання. Проаналізовано застосування різних підходів та доцільності їх застосування.

**Ключові слова:** пеня, податковий борг, безнадійний борг, податки, списання.

**Постановка проблеми.** Проблема визначення боргу безнадійним та в подальшому реалізації механізму пені за ним є досить актуальною та має важливе значення для нарахування пені. Це питання регулюється Податковим кодексом України, порядками списання безнадійного податкового боргу платників податків та ін.

У своїх роботах та наукових працях до цього питання зверталось багато науковців (В. М. Мельник, А. В. Красюков, О. О. Ємельянова та ін.). Кожен вчений по-різному обґрунтовує свою думку щодо особливостей погашення такого боргу. При цьому вчені здебільшого торкалися питань диференціації підстав визнання податкового боргу безнадійним, характеристики різновидів податкового боргу взагалі, але такому аспекту, як реалізація процедур із погашення пені як складника податкового боргу, уваги приділено мало.

Низка питань, присвячених цій тематиці, досі лишається не вирішеною остаточно: який підхід застосовувати, як визначити беззаперечно, що борг є безнадійним і що за ним не можна провести стягнення пені.

**Метою статті** є встановлення підстав визнання податкового боргу безнадійним та визначення впливу визнання його таким на процедури погашення однієї зі складових частин податкового боргу – пені.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Безнадійним вважається податковий борг, який виникає внаслідок передбачених чинним законодавством підстав: платник визнаний банкрутом і його активів замало для задоволення вимог; платник – фізична особа – у судовому порядку визнаний зниклим або померлим, а майна замало для задоволення вимог; минули терміни позовної давності (за відсутності сум податкового боргу, стосовно яких граничний термін стягнення ще не настав); заборгованість виникла внаслідок форс-мажорних обставин; юридична особа визнана фіктивною (ст. 101 Податкового кодексу України) [1].

На переконання В. М. Мельника, у складі активного статусу доцільно окремо розглядати борг до прийняття контролюю-

чим органом рішення про відстрочку (розстрочку) на підставі затвердженої судом мирової угоди та податковий борг, за яким вже прийнято рішення про розстрочку (відстрочку) [2, с. 7–8]. Р. М. Бойчук підкреслює, що розстроченим (відстроченим) податковим боргом є борг, статус якого характеризується активною роботою контролюючого органу з платником-боржником, що обмежена рамками строків та іншими умовами договору з приводу розстрочення або відстрочення податкового зобов'язання [3, с. 302–303].

На характеристиці ознак безнадійного податкового боргу, а не підстав визнання податкового боргу таким, зупиняється А. В. Красюков. Він пропонує визначити такі ознаки безнадійного податкового боргу: «Безнадійний борг – це недоїмка та заборгованість по пенях. Безнадійним боргом можуть бути визнані лише борги платника податків, платника зборів та податкового агента. Борг визнається безнадійним у разі відсутності можливості стягнути податки (збори) з окремих платників податків. Неможливість стягнення породила необхідність в особливому податковому механізмі, що дозволяє припинити: а) певні податкові правовідносини без припинення податкового зобов'язання загалом (наприклад, списання частини податкового боргу без ліквідації податкового боржника); б) податкові правовідносини, що формально продовжують існувати після припинення податкового зобов'язання (списання податкового боргу ліквідованих податкових боржників). Податковий борг стає безнадійним у результаті його визнання таким за наявності визначених юридичних фактів» [4, с. 208].

З таким підходом неможна погодитися загалом, що зумовлено низкою факторів. По-перше, не можна зводити склад податкового боргу лише до двох елементів, які пропонує нам А. В. Красюков. Йдеться про наявність у складі будь-якого різновиду податкового боргу, окрім самого грошового зобов'язання (яке А. В. Красюков хибно називає «недоїмкою»), ще штрафної санкції та, як правило, пені. По-друге, штучним виглядає акцент автора на суб'єктному складі учасників податкових відносин, в яких може виникнути податковий борг. Цілоком зрозуміло, що він виникає в осіб, на яких покладається відповідний обов'язок з обчислення та (або) сплати податку. У податкового органу податковий борг виникнути не може і на цьому навряд чи доцільно загострювати увагу. По-третє, виокремлення двох варіантів визнання податкового боргу безнадійним (частково та повністю всіх боргів платника) ґрунтується на можливості визнати платника банкрутом. Утім, відповідно до чинної редакції ст. 101 Податкового кодексу України, визнання безнадійним податкового боргу платника податку, визнаного в установленому порядку банкрутом, є лише однією з багатьох інших підстав, у цьому немає жодної винятковості. Факт банкрутства не є системоутворюючою категорією у переліку обставин, на підставі яких борг визнається безнадійним.

Р. Ф. Ханова при характеристиці підстав отримання безнадійного характеру податковим боргом наголошує на доцільності їх диференціації на три групи за суб'єктною ознакою: «а) пов'язані виключно з фізичними особами (визнання фізичної особи недієздатною, померлою та такою, що знаходиться в розшуку); б) пов'язані виключно з юридичними особами (банкрут); в) змішаний суб'єктний склад (закінчення строку давності, дія обставин непереборної сили, припинення державної реєстрації)» [5, с. 164–166]. При цьому вчена підкреслює: «Суб'єктний склад відносин, які регулюють процедуру списання безнадійного податкового боргу, безпосередньо пов'язується зі складом зобов'язаної сторони такої процедури. Це зумовлено податковою правосуб'єктністю, яка суттєво відрізняється в юридичних та фізичних осіб (наприклад, стосовно ведення податкового обліку та визначення суми податку чи прибутку). Третій тип процедур, який передбачає змішаний суб'єктний склад, фактично спирається на юридичні факти, які породжують таку динаміку правовідносин, що не залежить від типу суб'єкту» [5, с. 164–166].

Характеризуючи правове регулювання безнадійного податкового боргу та місця у ньому пені, варто наголосити на відсутності нормативного визначення цієї категорії у нормах податкового кодексу України. Дійсно, у ст. 101 Податкового кодексу України визначено обов'язок зі списання безнадійного податкового боргу, закріплено закритий перелік різновидів податкового боргу, які можна вважати безнадійним, регламентовано можливість списання не лише суми грошового зобов'язання, яка є складовою частиною податкового боргу, а й суми штрафних санкцій та нарахованої пені [1]. При цьому самої дефініції терміна «безнадійний податковий борг» у цій статті немає. Відсутня така дефініція і на рівні підзаконних нормативних актів, зокрема, у Порядку списання безнадійного податкового боргу платників податків, затвердженого Наказом Міністерства доходів і зборів України № 577 від 10.10.2013 р. [6, с. 3281].

На переконання О. О. Ємельянової, у ст. 101 Податкового кодексу України йдеться саме про «можливість визнання податкового боргу безнадійним, а не про беззаперечне надання певним різновидам податкового боргу цієї характеристики. Зумовлено це тим, що для визнання окремих різновидів податкового боргу безнадійним необхідно є активна позиція самого платника, в якого такий податковий борг виник. Тобто на контролюючий орган не обов'язково покладається імперативний обов'язок за власною ініціативою визнавати податковий борг безнадійним» [7, с. 61–63]. З огляду на це, вчена пропонує виокремлювати два види податкового боргу. Перший, на її переконання, передбачає активну участь платника для визнання податкового боргу безнадійним, а друга – визнання податкового боргу безнадійним без вчинення платником активних дій. Загалом підтримуючи подібну логіку, треба зауважити, що може йтися не про види безнадійного податкового боргу, а про різні процедури його списання. При цьому списуватися будуть за відповідною процедурою всі складники податкового боргу, включаючи, зокрема, пеню.

Доволі цікаву позицію щодо механізмів списання безнадійного податкового боргу займає Р. Ф. Ханова: «Списанню відповідно до ст. 101 Податкового кодексу України підлягає безнадійний податковий борг, у тому числі пеня та штрафні санкції, які нараховані на такий податковий борг. Вважаємо таке твердження не зовсім коректним. Справа в тому, що не є логічним нарахування пені та штрафних санкцій на безнадійний податковий борг. Останній і так визначає суму коштів, які за тими чи іншими

підставами не будуть повернені до бюджетів. Збільшення суми, яка не може бути повернена, не є зрозумілим кроком. Більш послідовним виглядає нарахування пені та штрафів на податковий борг, а не на безнадійний податковий борг. Водночас можна здогадатись, що така конструкція запропонована законодавцем не для безпосереднього забезпечення надходження грошей до бюджету, а для застосування засобів забезпечення виконання податкового обов'язку» [5, с. 160]. Погоджуйтесь загалом із вказаними тезами, хотілося б доповнити окреслену Р. Ф. Хановою проблему.

По-перше, необхідність урахування всіх складників податкового боргу у складі безнадійного боргу зумовлена динамікою розвитку податкових відносин. Неможливо вгадати, чи буде податковий борг платника податків визнаний безнадійним у майбутньому. Саме тому на момент виникнення необхідності з його списання контролюючий орган вже і обчислив штрафну санкцію, і нарахував пеню. По-друге, пеня, як ми вже з'ясували у попередніх параграфах нашої роботи, є одним із засобів забезпечення виконання податкового обов'язку. Саме тому контролюючий орган має її застосовувати до моменту ініціалізації процедури списання податкового боргу (у тому числі і нарахованої на цей час пені). Відповідна процедура закріплена Розділом IV Порядку списання безнадійного податкового боргу платників податків [6]. Отже, на наше переконання, принципової помилки законодавця у регулюванні процедур списання пені як складника безнадійного податкового боргу нині немає.

Доволі ґрунтовно й повно основні риси безнадійного податкового боргу характеризує О. О. Ємельянова: «По-перше, доцільно диференціювати безнадійний податковий борг на два різновиди: а) безнадійний податковий борг, який визнається і списується контролюючим органом без активної участі платника; б) безнадійний податковий борг, що передбачає активну участь платника для його визнання. По-друге, другий різновид безнадійного податкового боргу передбачає покладення обов'язку доказування наявності передбачених законодавством підстав для визнання його безнадійним безпосередньо на платника податків і зборів. По-третє, у процесі реалізації процедур визнання податкового боргу безнадійним значну роль відіграє, окрім контролюючого органу та платника податків, ще один суб'єкт – Торгово-промислова палата. По-четверте, в умовах проведення в Україні антитерористичної операції було закріплено та деталізовано механізм визнання податкових зобов'язань та податкового боргу платників, зареєстрованих на території її проведення, безнадійним. По-п'яте, вагомою метою застосування механізму визнання податкового боргу безнадійним та подальшого його списання є зменшення навантаження на контролюючі органи, які адмініструють податки і збори» [7, с. 69]. При цьому варто наголосити, що саме останній аспект, визначений О. О. Ємельяновою, фактично є основною причиною існування процедур визнання податкового боргу безнадійним та його списання. Нині діяльність контролюючих органів з обліку податкового боргу платників податків і зборів регламентована, зокрема, Порядком ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України № 422 від 7 квітня 2016 р. [8, с. 1594]. Цей документ передбачає цілу низку доволі складних механізмів процедурного



характеру, застосування яких до податкового боргу, який ніколи не зможе бути стягнений, безумовно, не є доцільним.

Деякі вчені, характеризуючи процедури стягнення податкового боргу або його списання, пропонують їх визначати як самостійний захід податково-правового примусу. Наприклад, А. М. Тимченко, характеризуючи стягнення податкового боргу, наголошує, що це правовідновлювальний захід податково-правового примусу, який застосовується виключно за рішенням суду до платника, який не виконав обов'язок зі сплати податку згідно з вимогами податкового законодавства і має податковий борг, шляхом списання коштів із рахунків платника, вилучення його готівкових коштів, або продажу майна платника, що перебуває у податковій заставі [9, с. 8, 67–69].

Наводячи таку характеристику, А. М. Тимченко визначає ознаки стягнення як окремого примусового заходу: (1) стягнення мають здійснювати не лише органи державної податкової служби, а й державні виконавці; (2) зміст стягнення полягає у здійсненні певних примусових дій податковими органами та державними виконавцями, що дають змогу не змусити платника виконати свій податковий обов'язок, а вилучити у платника податків, який не виконав обов'язок зі сплати податку, грошові кошти коштом погашення його податкового боргу; (3) стягнення відбувається за умови, коли у платника виникає податковий борг. З огляду на це має йтися саме про стягнення податкового боргу, а не грошового зобов'язання; (4) метою його реалізації є забезпечення виконання платником податків обов'язку зі сплати податку, що передбачає поновлення права держави та територіальних громад на надходження до публічних фондів коштів від податків та зборів; (5) стягнення здійснюється незалежно від наявності вини платника в діях, що призвели до виникнення в останнього податкового боргу; (6) стягнення провадиться лише за рішенням суду; (7) погашення заборгованості або відбувається завдяки стягненню коштів із рахунків боржника, тобто у безготівковій формі, або можливе (за їх наявності у платника) вилучення готівкових коштів, або продажу майна платника, що перебуває у податковій заставі; (8) погашення відбувається за певною чітко визначеною послідовністю [9, с. 8, 67–69]. З такою позицією варто погодитися, адже якщо застосування заходів забезпечення виконання податкового обов'язку не призводить до добровільного погашення податкового боргу (у тому числі і сплати пені), доводиться застосовуватися імперативні примусові заходи крайнього порядку, які забезпечать надходження як грошового зобов'язання, так і коштів, що мають компенсувати державі або територіальним громадам втрачений час (шляхом надходження пені).

**Висновки.** Нині немає єдиного підходу між науковцями щодо характеристики процедур стягнення пені у разі визнання податкового боргу безнадійним. Питання щодо застосування цього механізму досі лишається дискусійним серед вчених та практиків. Деякі вчені, характеризуючи процедури стягнення податкового боргу або його списання, пропонують їх визначати як самостійний захід податково-правового примусу, інші пропонують зовсім протилежну модель. Встановлено, що необхідність урахування всіх складників податкового боргу у складі безнадійного боргу зумовлена динамікою розвитку податкових відносин. Неможливо вгадати, чи буде податковий борг платника податків визнаний безнадійним у майбутньому. Саме тому на момент виникнення необхідності з його списання контролюючий орган і обчислює штрафну санкцію, і нараховує пеню. Пеня є одним із засобів забезпечення виконання податкового обов'яз-

ку, навіть у разі безнадійного податкового боргу. Саме тому контролюючий орган має її обраховувати до моменту ініціалізації процедури списання податкового боргу.

#### Література:

1. Податковий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17.
2. Мельник В. М. Податковий борг: проблеми визначення та підходи до аналізу й адміністрування / В. М. Мельник, А. М. Яковлева. *Наукові праці НДФІ*. 2010. Вип. 4. С. 3–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi\\_2010\\_4\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2010_4_2).
3. Бойчук Р. М. Погашення податкового боргу в контексті Податкового кодексу України / Р. М. Бойчук, С. М. Васильченко. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2011. Вип. 7(2). С. 301–306. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprer\\_2011\\_7\(2\)\\_55](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprer_2011_7(2)_55).
4. Красюков А. В. Безнадежные долги по налогам и сборам: понятие и процедура списания : Монография / вступ. ст. М. В. Карасевой. Москва : «Ось-89», 2009. 208 с.
5. Ханова Р. Ф. Правова природа податкового боргу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2014. 206 с.
6. Про затвердження Порядку списання безнадійного податкового боргу платників податків : Наказ Міністерства доходів і зборів України № 577 від 10.10.2013 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. Ст. 3281.
7. Ємельянова О. О. Процедури погашення податкового боргу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 198 с.
8. Порядок ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Наказ Міністерства фінансів України № 422 від 7 квітня 2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 43. Ст. 1594.
9. Тимченко А. М. Види примусових заходів у податковому праві : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2011. 196 с.

#### Карпенко Н. В. Влияние признания налогового долга безнадежным на реализацию механизма пени

**Аннотация.** В статье рассматривается ряд вопросов, которые касаются признания налогового долга безнадежным. Значительное внимание уделено решению вопроса влияния признания налогового долга безнадежным на реализацию механизма пени. Применен системный подход к анализу нормативного регулирования оснований признания долга безнадежным, что проявляется в сопоставлении действующих норм налогового законодательства, мнений ученых и исследователей с целью выявления расхождений в урегулировании этого вопроса. Проанализировано применение различных подходов исчисления пени и их целесообразности.

**Ключевые слова:** пеня, налоговый долг, безнадежный долг, налоги, списание.

#### Karpenko N. Influence of recognition of bad tax debt on the implementation of the penalty mechanism

**Summary.** The article discusses a number of issues that relate to the recognition of tax debt as uncollectible. Considerable attention is paid to solving the issue of the impact of declaring tax debt hopeless on the implementation of the penalty mechanism. A systematic approach has been applied to the analysis of the normative regulation of the grounds for declaring debt unreliable, which is manifested in a comparison of the current tax legislation, the opinions of scientists and researchers, in order to identify differences in the regulation of this issue. Analyzed the use of different approaches to calculating the foam and their feasibility.

**Key words:** penalty, tax debt, bad debt, taxes, write-offs.



Парханов Г. Р.,  
здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

**Анотація.** У статті на підставі аналізу позицій учених досліджуються поняття та структура адміністративно-правового статусу органів Національної поліції. Запропоновано функціональне визначення адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності й виокремлено його основні елементи. Проголошено основну мету – подальше дослідження основних елементів, що становлять зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

**Ключові слова:** статус, суб'єкт, Національна поліція, мета, компетенція, превентивна діяльність.

**Постановка проблеми.** Проблема прав людини та громадянина є однією з найактуальніших у національному праві різних країн світу, у тому числі й в Україні. Визнаний в Україні пріоритет прав людини та громадянина створює обов'язок держави їх захищати, а забезпечення прав і свобод є однією з актуальних проблем сучасної юридичної науки. Особливе місце щодо забезпечення прав і свобод людини належить Національній поліції України, зокрема підрозділам превентивної служби. Сучасний стан превентивної діяльності Національної поліції України потребує розроблення й запровадження в життя рекомендацій щодо реформування та вдосконалення підрозділів превентивної служби, зокрема їх нормативно-правової бази, організації діяльності та взаємодії з іншими правоохоронними й державними органами, громадськими формуваннями [1, с. 3]. Усе вищезазначене спонукає нас до дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності становлять наукові праці вчених з адміністративного права та процесу, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, а саме: В.Б. Авер'янова, О.П. Альохіна, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.І. Безпалової, А.С. Васильєва, Т.О. Гуржія, Д.С. Денисюка, О.В. Джафарової, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.М. Козлова, О.В. Кузьменко, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенко, С.О. Шатрави та ін. Звернемо увагу на те, що останнім часом у дисертаційних дослідженнях звертається увага на вивчення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації. Це, у свою чергу, є гарним підґрунтям для визначення поняття й виокремлення особливих структурних елементів адміністративно-правового статусу органів Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

**Мета статті** – дослідити поняття та структуру адміністративно-правового статусу органів Національної поліції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективне й вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства та правової держави. Права людини в сучасному українському суспільстві мають стати не другорядним завданням, здійснюваним у сфері перетворень органів влади, а її найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною [2, с. 132]. Вагому роль у цьому процесі відіграє Національна поліція України, яка в повсякденній діяльності здійснює превентивну (профілактичну) діяльність щодо недопущення порушення законних прав і свобод громадян та інтересів юридичних осіб. Тому важливо забезпечити створення й функціонування якісного правоохоронного сервісу, покликаного служити суспільству та захищати його права. Ефективність здійснення Національною поліцією України превентивної діяльності значною мірою залежить від обсягу її адміністративних повноважень у цій сфері, що, у свою чергу, визначаються правовим становищем останньої в системі адміністративних правовідносин, які виникають у процесі здійснення превентивної (профілактичної) діяльності [3, с. 110].

Водночас на сторінках наукової публіцистики постійно ведеться мова про визначення адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації, у тому числі органів Національної поліції, залежно від напрямку їх діяльності. Це є свідченням того, що, незважаючи на окремі спільні риси цих категорій, які відмічають науковці майже одноставно, єдиної концепції щодо їх сутності та правової природи до сьогоднішнього дня не вироблено [4, с. 39].

Як звертається увага, правовий статус – це багатоаспектна, універсальна, комплексна категорія, що має чітку стабільну структуру й установлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків і гарантій їх реалізації визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [5, с. 95]. Отже, із цього визначення стає зрозумілим, що правовий статус суб'єкта є, по-перше, складною багатоелементною категорією, по-друге, основу її структури становлять права й обов'язки суб'єкта, тобто щодо суб'єкта публічних повноважень мова йде про повноваження та компетенцію [4, с. 39], по-третє, гарантії їх діяльності; по-четверте, місце в системі органів публічної адміністрації; по-п'яте, принципи внутрішньоорганізаційної взаємодії суб'єктів суспільних відносин.

Разом із тим дослідження адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності будемо здійснювати з позиції розуміння останнього як органу публічної адміністрації, оскільки Національна поліція України, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Націо-

нальну поліцію», є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [6].

З приводу розуміння адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади Т.О. Коломоєць наголошує, що органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату, мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюються в порядку, встановленому законом або іншими нормативно-правовими актами, володіють певними методами роботи, наділені повноваженнями виступати за дорученням держави й покликані в порядку виконавчої діяльності здійснювати адміністративно-правове регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності держави [7, с. 80–81].

Ю.П. Битяк доводить, що кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому правовий статус виражається в їхній компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [8, с. 59].

У свою чергу, О.А. Гусара, досліджуючи адміністративно-правовий статус суб'єкта права, розуміє його як системну сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями, на думку науковця, є детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенція суб'єкта; 2) порядок його утворення й набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [9, с. 117]. У цьому аспекті, вченим зроблена спроба виокремити основні елементи адміністративно-правового статусу суб'єкта права.

Водночас О.П. Коренев адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначає його конкретним призначенням, місцем і роллю в системі управління. При цьому загальними рисами правового становища органу виконавчої влади є такі: 1) підзаконний характер діяльності органу виконавчої влади; 2) наділення його правом видавати підзаконні юридичні акти, зокрема акти нормативного характеру; 3) підзвітність і підконтрольність нижчих органів вищим у тій або іншій системі управління, обов'язковість розпоряджень вищих органів для нижчих; 4) оперативна самостійність органу в межах його компетенції [10, с. 83].

Відповідно до точки зору О.І. Безпалової, під адміністративно-правовим статусом органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави варто розуміти сукупність закріплених нормами адміністративного права у відповідних нормативно-правових актах прав та обов'язків органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що надані їм для досягнення поставленої перед ними мети, виконання відповідних завдань і функцій у сфері реалізації правоохоронної функції держави, які є складниками змісту адміністративних правовідносин охоронного або регулятивного характеру [11, с. 375–376].

Отже, дослідження розуміння поняття й сутності категорії «адміністративно-правовий статус» дає можливість указати, що адміністративно-правовий статус – це комплексна правова категорія, що на теоретичному рівні відображає становище

певного суб'єкта в системі правовідносин, на законодавчому рівні закріплення цього статусу виражається через визначення мети й завдань діяльності відповідного суб'єкта, його прав та обов'язків та інших елементів адміністративно-правового статусу, на практичному рівні реалізація адміністративно-правового статусу виражається у здійсненні відповідним суб'єктом своїх повноважень (якщо мова йде про публічного суб'єкта правовідносин) або у здійсненні своїх прав і виконанні обов'язків [3, с. 113].

Натепер уже існують наукові праці, в яких приділяється увага саме адміністративно-правовому статусу органів Національної поліції України.

Так, О.В. Батраченко адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки та порядку визначає як урегульовану адміністративним законодавством систему структурних елементів, представлених цільовим, організаційним, функціональним та іншими блоками, які визначають правове становище Національної поліції в адміністративних правовідносинах, що виникають під час ужиття заходів для утворення публічної безпеки й порядку [4, с. 44]. Разом із тим О.В. Батраченко на підставі аналізу законодавства України, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію» тощо, виділяє таку структуру адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта забезпечення публічної безпеки й порядку: 1) мета, завдання та принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки й порядку Національною поліцією; 2) структура та спосіб організації підрозділів Національної поліції, до завдання яких належить адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки й порядку в державі; 3) адміністративні повноваження та компетенція Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку; 4) межі та методи контролю за діяльністю поліції у сфері адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки й порядку; 5) гарантії діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку [4, с. 44].

С.Ю. Жила під адміністративно-правовим статусом підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки розуміє комплекс визначених законами й підзаконними нормативно-правовими актами прав, обов'язків, компетенцій, повноважень, гарантій їх реалізації, а також юридичної відповідальності, що, у свою чергу, й визначає місце та роль Національної поліції в системі громадської безпеки [11, с. 182]. Крім того, С.Ю. Жила адміністративно-правовий статус підрозділів Національної поліції у сфері громадської безпеки розглядає на основі таких видів: 1) загального – визначеного Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію», іншими адміністративно-правовими нормами, які формують узагальнену модель адміністративно-правового статусу поліцейського; 2) спеціального, що залежить від специфіки ризиків, на запобігання яким спрямована діяльність поліції, через що в поліцейського виникають додаткові, специфічні повноваження, права й обов'язки; 3) персоніфікованого – визначає особливості адміністративно-правового статусу окремих підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки [12, с. 182].

У свою чергу, В.І. Фелик у дисертаційному дослідженні дійшов висновку, що адміністративно-правовий статус Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності становить

регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, що об'єднуються в цільовий, функціональний та організаційний блоки, завдяки яким органи поліції реалізують свої повноваження у сфері запобігання вчиненню правопорушень і злочинів [3, с. 113]. Крім того, В.І. Фелик указує, що особливість адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності полягає в тих повноваженнях, що виконує поліція в процесі здійснення такої діяльності. Певні особливості статусу проявляються й в інших елементах, зокрема меті та завданнях профілактичної діяльності, організаційній структурі Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності. Подальший розвиток адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності передбачає розроблення відомчих нормативно-правових актів, які регламентуватимуть цей вид діяльності в різних напрямках [3, с. 113].

Д.С. Денисюк під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України пропонує розуміти ієрархічне становище останньої в системі органів публічної влади, яке визначається сукупністю адміністративно-правових норм, що закріплюють призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах [2, с. 136]. Сформульований Д.С. Денисюком підхід покладено в основу визначення особливостей адміністративно-правового статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку: 1) установлення адміністративно-правовою нормою прав, обов'язків, компетенції, відповідальності та правообмежень відповідного суб'єкта у визначених правовідносинах; 2) ці правовідносини стосуються надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки й порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства й держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; 3) якщо суб'єктом надання поліцейських послуг є посадова особа національної поліції, її права й обов'язки мають похідний характер стосовно прав та обов'язків державного органу, в якому ця особа проходить службу; 4) відповідальність і правообмеження як елементи адміністративно-правового статусу мають специфіку встановлення та реалізації залежно від того, чи є суб'єктом надання поліцейських послуг посадова особа або державний орган; 5) наявність компетенції як елементу адміністративно-правового статусу характерна для державного органу, уповноваженого щодо надання поліцейських послуг [2, с. 135–136].

На думку Д.М. Ластовича, правовий статус Національної поліції України як суб'єкта надання поліцейських послуг – це визначене нормами адміністративного права юридичне становище цього органу влади в механізмі держави та системі суспільних відносин. Дослідник стверджує, що правовий статус суб'єкта асоціюють із сукупністю його прав та обов'язків, утім такий підхід занадто вузький, адже вони (тобто права й обов'язки), хоча й становлять серцевину (ядро) правового статусу, далеко не єдині аспекти, що впливають на визначення юридичного становища суб'єкта, особливо коли йдеться про орган державної влади. Тому сутнісний зміст правового становища

Національної поліції, як, власне кажучи, і будь-якого іншого органу влади, проявляється в цілях, завданнях і принципах діяльності цього органу, в тих можливостях, якими він користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, що на нього покладаються [13, с. 74; 14, с. 119]. Водночас С.М. Лелет звертає увагу, що запропоноване Д.М. Ластовичем визначення є досить загальним і не містить у своєму змісті тих сутнісних ознак правового статусу, що притаманні саме Національній поліції України, які дають змогу визначити становище цього органу державної влади в механізмі держави. Крім того, на думку С.М. Лелета, не можна погодитися з тим, що сутнісний зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції тотожний статусу будь-якого іншого органу державної влади, тобто проявляється в цілях, завданнях і принципах діяльності, у тих можливостях, якими вона користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов'язках, що на неї покладаються. В аспекті зазначеного дійсно зміст статусу Національної поліції України (сукупність його структурних елементів) жодним чином не може бути тотожний іншим органам державної влади, оскільки визначається спеціальним законодавством і відомчими нормативно-правовими актами, які апіорі різняться між собою за змістом [14, с. 119].

Деякою мірою вчені щодо розуміння адміністративно-правового статусу підрозділів Національної поліції України виробляють єдину стратегію у виокремленні структурних елементів і щодо термінологічного розуміння. У науковій статті Д.К. Катрич під адміністративно-правовим статусом Національної поліції розуміє сукупність визначених нормативно-правовими актами України цілей, завдань, структурно-організаційних і компетенційних елементів, спрямованих на забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку, а також надання в межах, визначених законом, послуг особам [15, с. 34]. Д.В. Власенко адміністративно-правовий статус Національної поліції визначає як закріплене нормами адміністративного права положення Національної поліції у взаємовідносинах внутрішнього характеру, а також з органами виконавчої влади, їх посадовими та службовими особами, громадськістю [16, с. 47]. Це визначення має право на існування, але воно не розкриває повний зміст досліджуваного поняття.

**Висновки.** На підставі викладеного під адміністративно-правовим статусом Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності варто розуміти регламентовану нормами адміністративного законодавства систему структурних елементів, які об'єднують призначення, функції, організацію діяльності, компетенцію та юридичну відповідальність посадових осіб, які працюють у цих органах, що, у свою чергу, допомагає органам Національної поліції реалізувати свої повноваження у сфері превентивної (профілактичної) діяльності. Надалі варто приділити увагу основним елементам, які становлять зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції як суб'єкта здійснення превентивної діяльності.

#### Література:

1. Черней В.В. Удосконалення та реформування підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України щодо забезпечення та захисту прав людини. *Захист прав людини в контексті реформування підрозділів превентивної діяльності національної поліції*: зб. матер. Круглого столу (м. Київ, 1 червня 2017 року). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 3–4.



2. Денисюк Д.С. Адміністративно-правовий статус національної поліції України: питання теоретичного визначення. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2015. Вип. 1. Ч. 1. С. 131–137.
3. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 480 с.
4. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
5. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
8. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123.
10. Коренев А.П. Административное право России: Государственное управление и административное право: учебник. Москва: Щит, 2002. 306 с.
11. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 544 с.
12. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами національної поліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 222 с.
13. Ластович Д.М. Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг. *Наує право*. 2015. № 6. С. 71–75.
14. Лелет С.М. Адміністративно-правове регулювання управління в національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2017. 250 с.
15. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 36. Т. 2. 2016. С. 31–35.
16. Власенко Д. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2016. № 5 (33). С. 43–47.

**Парханов Г. Р. Административно-правовой статус Национальной полиции Украины как субъекта осуществления превентивной деятельности: понятие и структура**

**Аннотация.** В статье на основании анализа позиций учёных исследуется понятие и структура административно-правового статуса органов Национальной полиции. Предложено функциональное определение административно-правового статуса Национальной полиции как субъекта осуществления превентивной деятельности и выделены его основные элементы. Провозглашено основной целью дальнейшего исследования основных элементов, составляющих содержание административно-правового статуса Национальной полиции как субъекта осуществления превентивной деятельности.

**Ключевые слова:** статус, субъект, Национальная полиция, цель, компетенция, превентивная деятельность.

**Parhanov H. Administrative and legal status of National Police of Ukraine as a subject of the implementation of preventive activity: concept and structure**

**Summary.** In the article, based on the analysis of the positions of scientists, the concept and structure of the administrative and legal status of the bodies of the National Police are investigated. The functional definition of the administrative and legal status of the National Police as a subject of preventive activities and the main elements of it are outlined. The main goal of the further study of the main elements, which constitute the content of the administrative and legal status of the National Police as a subject of preventive action, is proclaimed.

**Key words:** status, subject, national police, purpose, competence, preventive activity.



Ханова Н. О.,

здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## ОБОВ'ЯЗКИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу обов'язків контролюючих органів у сфері оподаткування. Визначено змістовне наповнення такого поняття, як «компетенція». Автор зазначає, що сьогодні можна виокремити як доктринальні, так і нормативні визначення відповідного поняття.

Автор вважає, що поняття компетенції є таким, що окреслює, в першу чергу, сферу відання органу державної влади, в рамках якої і реалізуються владні повноваження останнього. Отже, автор доходить висновку, що такі поняття, як «повноваження» та «компетенція», перебувають в органічній взаємодії. Обов'язки контролюючого органу є невід'ємною складовою частиною повноважень відповідних суб'єктів владних повноважень. Самі ж обов'язки, з одного боку, перебувають у тісній взаємодії з правами відповідних органів, а з іншого боку, обов'язки контролюючих органів органічно корелюються з правами самих платників податків.

**Ключові слова:** обов'язки контролюючих органів, компетенція, повноваження, сфера оподаткування, органи державної влади.

**Постановка проблеми.** У сфері оподаткування, коли мова йде про обов'язки, головним чином акцент ставиться на обов'язках платників податків. Для цього в теорії податкового права навіть було вироблено теоретичну конструкцію податкового обов'язку, яка інтегрує в собі такі складники, як:

- 1) обов'язок із податкового обліку;
- 2) обов'язок зі сплати податків та зборів;
- 3) обов'язок із податкової звітності [2, с. 123].

Усі вищезазначені обов'язки покладаються саме на зобов'язаного учасника податкових відносин – платника податків. Що ж стосується контролюючого органу, то він повинен сприяти платникам податків у виконанні ними належних їм обов'язків. При цьому на контролюючі органи приписами податкового законодавства також покладається цілий ряд обов'язків, реалізація яких сприяє забезпеченню послідовного порядку розвитку податкових відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Контролюючий орган є органом державної влади, обов'язки на який покладаються з метою забезпечення реалізації його компетенції. В даному випадку вбачається за необхідне визначити змістовне наповнення такого поняття, як «компетенція». На сьогодні можна виокремити як доктринальні, так і нормативні визначення відповідного поняття. Спочатку розглянемо доктринальні дефініції поняття «компетенція». Так, О.Ф. Скаун розглядає компетенцію як визначену в рамках нормативно-правових актів (як у законах, так і в підзаконних актах) сукупність публічно-владних повноважень органу державної влади, його предметів відання та визначеної нормативними приписами юридичної відповідальності [7, с. 594].

Б.М. Лазарев визначає компетенцію органу державної влади як систему належних йому повноважень із реалізації публічної

влади. Сама ж компетенція, на думку науковця, інтегрує в собі такі категорії, як права та обов'язки [4, с. 102]. Ототожнює поняття «компетенція» та «повноваження» також С.С. Алексєєв. Так, науковець детермінує компетенцію як сукупність прав та обов'язків органу державної влади, які перебувають у тісній взаємодії та розподіляються поміж підрозділами та посадовими особами відповідних владних суб'єктів [1, с. 152].

В.К. Мамутов розглядає компетенцію як систему прав та обов'язків, якими наділяється орган державної влади безвідносно до його волевиявлення [5, с. 62]. У свою чергу, В.В. Сухонос визначає компетенцію як владні повноваження, що мають конкретний обсяг та зміст. Самі ж повноваження науковець розглядає як сукупність прав та обов'язків органу державної влади [8, с. 201]. Всі наведені доктринальні підходи фактично ототожнюють такі поняття, як «компетенція» та «повноваження». Це зумовлюється, зокрема, тим, що як перше, так і друге поняття змістовно визначаються як сукупність прав та обов'язків органів державної влади.

Інший підхід випливає з положень Концепції адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція), що була затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Так, із приписів відповідної Концепції випливає, що під компетенцією пропонується розуміти певний обсяг повноважень, що закріплені за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій [9]. Ми ж вважаємо, що поняття компетенція є таким, що окреслює, в першу чергу, сферу відання органу державної влади, в рамках якої і реалізуються владні повноваження останнього. Таким чином, можна дійти висновку, що такі поняття, як «повноваження» та «компетенція», перебувають в органічній взаємодії.

Що ж стосується компетенції контролюючих органів, то вона являє собою сферу їх відання в аспекті виконання такими органами належних їм повноважень у податково-правовій сфері. Ключовим у контексті розгляду повноважень контролюючих органів є окреслення системи їх обов'язків. Системність обов'язків ґрунтується на їх чіткому функціональному спрямуванні. Тобто такого роду обов'язки не є спорадичною, неупорядкованою сукупністю обов'язків. Усі вони чітко структуровані та підпорядковані завданням та функціям, що реалізуються контролюючими органами.

Обов'язки контролюючих органів можуть отримувати своє пряме або ж непряме закріплення в межах приписів податкового законодавства. Так, зокрема, пряме закріплення, в найбільш узагальненій формі, отримують обов'язки контролюючого органу в межах положень ст. 21 Податкового кодексу України («Обов'язки і відповідальність посадових та службових осіб контролюючих органів»).

Цікавим є підхід законодавця до формального обрамлення таких обов'язків. Так, коли мова йде про права контролюю-

ючого органу, то законодавець закріплює їх у рамках статті 20 Податкового кодексу України, яка має найменування «Права контролюючих органів». У випадку ж із обов'язками законодавець закріплює фактично обов'язки контролюючого органу як «обов'язки посадових та службових осіб контролюючих органів». Відповідний підхід законодавця навряд чи можна назвати послідовним.

Непрямо закріплені обов'язки випливають зі змісту самих норм, а правовою основою їх виконання є положення пп. 21.1.1 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України, де визначається, що посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти виключно у відповідності з Податковим кодексом України та іншими законами України, іншими нормативними актами. Фактично вказаний нормативний припис податкового законодавства являє собою галузево-приспособлене конституційне положення. Таким конституційним положенням є ч. 2 ст. 19 Конституції України, де зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Відповідний припис Конституції України закріплює позитивний принцип правового регулювання: «Дозволено робити тільки те, що прямо передбачено законом». Тобто в даному випадку ми можемо вести мову про те, що позитивний принцип правового регулювання свою галузеву специфікацію в розрізі податкового права отримує саме в межах пп. 21.1.1 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України.

Непрямо закріплені обов'язки переважають у своїй кількості над прямо детермінованими обов'язками контролюючого органу. Як уже відмічалось, непрямо закріплені обов'язки контролюючих органів випливають із диспозиції самої норми чинного законодавства. Так, наприклад, відповідно до положень п. 81.1 ст. 81 Податкового кодексу України посадові особи контролюючого органу мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки, фактичної перевірки за наявності підстав для їх проведення, визначених Податковим кодексом України, та за умови пред'явлення або надіслання у випадках, визначених Податковим кодексом України, таких документів:

- 1) направлення на проведення такої перевірки;
- 2) копії наказу про проведення перевірки;
- 3) службового посвідчення осіб, які зазначені в направленні на проведення перевірки [6].

Із відповідної норми випливає обов'язок контролюючого органу щодо пред'явлення для проведення перевірки ряду обов'язкових документів (на початковій стадії перевірки). Такий обов'язок не є «понаіменованим», тобто не закріплюється за посередництвом таких слів, як «зобов'язаний», «покладається обов'язок» тощо. При цьому вимоги самої норми чітко окреслюють обов'язок контролюючого органу перед тим, як перейти до безпосередніх контрольних заходів, пред'явити відповідні документи. Крім цього, обов'язки контролюючих органів можна підрозділити на:

- 1) активні обов'язки;
- 2) пасивні обов'язки.

Під активними обов'язками потрібно розуміти зобов'язання, які пов'язані з учиненням активних дій контролюючим органом. Наприклад, можна навести такий активний обов'язок, який отримав своє формалізоване закріплення в межах

пп. 21.1.7 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України, де зазначається, що контролюючий орган повинен надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкрити податкову інформацію в порядку, встановленому законом [6]. Тобто за наведеної ситуації до контролюючого органу встановлюється чітка вимога із вчинення активних дій – надати інформацію.

Коли мова йде про пасивні обов'язки, то вони полягають у необхідності утриматися від вчинення тих чи інших дій. Фактично такі обов'язки є обов'язками з «бездіяльності», яка виявляється в недопущенні дій, які б порушували ті чи інші вимоги діючого законодавства, могли б призвести до порушення прав та інтересів учасників суспільних відносин. Як приклад можна навести обов'язки контролюючих органів, що отримали свою формалізацію в межах приписів пп. 21.1.4 та пп. 21.1.6 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України.

Так, контролюючий орган зобов'язаний не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій (пп. 21.1.4 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України). У свою чергу, положення пп. 21.1.6 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України покладають на контролюючий орган обов'язок не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій, покладених на такий орган.

Як у першому, так і в другому випадку на контролюючий орган покладається зобов'язання утриматися від вчинення незаконних дій, які можуть призвести до порушення прав та інтересів інших учасників суспільних відносин. Таким чином, ми можемо резюмувати, що в характеристиці пасивних обов'язків ключовою є терміносполука «утримання від вчинення тих чи інших незаконних дій».

Специфічною формою пасивного обов'язку є заборона на вчинення окремих дій контролюючим органом. Під забороною в даному випадку слід розуміти категоричний припис, який визначає неприпустимим (незаконним) вчинення суб'єктом права конкретних, окреслених нормативними приписами дій. Певним чином заборона на вчинення дії є тотожною за своїм змістом обов'язку утриматися від вчинення певних дій. Відмінність полягає тільки в зовнішній формі закріплення такого обов'язку та, як правило, в мірі конкретизації, специфікації тих дій, які забороняються суб'єкту.

Так, під час визначення обов'язку з утримання від вчинення певних дій законодавець, як правило, узагальнено окреслює дії, що є недопустимими (наприклад, формулювання обов'язків в пп. 21.1.4 п. 21.1 ст. 21 Податкового кодексу України). У тому ж випадку, коли мова йде про визначення пасивного обов'язку за посередництвом такого поняття, як «заборона», то міра конкретизації заборонених дій, за загальним правилом, є більш детальною.

Так, відповідно до п. 20.3 ст. 20 Податкового кодексу України контролюючим органам забороняється вимагати від платника податків надання:

- 1) інформації, що була отримана контролюючим органом раніше в установленому законом порядку, в тому числі інформації, що міститься та опрацьовується в інформаційних базах, які ведуться відповідно до статті 74 Податкового кодексу України;
- 2) документів, в яких містяться відомості, внесені до відповідних інформаційних баз, що ведуться відповідно до статті 74 Податкового кодексу України [6].

Потрібно відмітити загалом незрозумілу конструкцію статті 20 Податкового кодексу України («Права контролюючих органів»). У п. 20.1. ст. 20 Податкового кодексу України визначаються права контролюючих органів, тоді як п. 20.3 ст. 20 Податкового кодексу України стосується заборон, які встановлюються по відношенню до таких контролюючих органів. Такий виклад норм права є не зовсім послідовним для статті з назвою «Права контролюючих органів».

Цікавим є також аспект вирішення проблематики, пов'язаної з різнобічним тлумаченням обов'язків контролюючих органів. Так, обов'язки контролюючих органів, як правило, розцінюються в якості категорії, що має найвищу міру стійкості та повинна характеризуватися зрозумілістю для суб'єкта правозастосування. Такого роду підхід зумовлюється, зокрема, тим, що обов'язки контролюючого органу впливають на права платника податків. У той же самий час, в рамках практичної діяльності, непоодинокими є випадки нетотожного розуміння обов'язків контролюючих органів та порядку їх реалізації. За відповідної ситуації об'єктивно виникає необхідність пошуку інструменту за посередництвом якого буде привнесена визначеність у правозастосування.

Таким інструментом є принцип-презумпція правомірності рішень платника податків. Відповідне презумптивне положення отримує свою безпосередню формалізацію в межах приписів пп. 4.1.4 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України (загальне положення) та п. 56.20 ст. 56 Податкового кодексу України (спеціальне положення пристосовано до цілей та завдань адміністративних проваджень із вирішення податкових спорів). У нашому випадку (в контексті дослідження обов'язків контролюючих органів) ми повинні говорити, що презумпція правомірності рішень платника податків встановлює правило, у відповідності з яким за наявності множинного тлумачення обов'язків контролюючого органу правильним є підхід до розуміння таких обов'язків, які лягли в основу рішення, що було прийняте саме платником податків.

При цьому ключовим є не просто суб'єктивне уявлення про неоднозначність тлумачення обов'язків контролюючого органу. Така неоднозначність повинна зумовлюватися колізійністю нормативних приписів, наявністю правових прогалин або ж бути пов'язана із застосуванням оціночних понять. Тобто тільки дійсна (не ілюзорна) множинність трактувань є підставою для звернення до презумпції правомірності рішень платника податків. У той же самий час у подальшому, як правило, перевірка належності звернення до відповідного презумптивного положення отримує свою перевірку в рамках юрисдикційних процедур із вирішення податкових спорів (у межах адміністративних та/або судових процедур).

**Висновки.** Отже, обов'язки контролюючого органу є невід'ємною складовою частиною повноважень відповідних суб'єктів владних повноважень. Самі ж обов'язки, з одного боку, перебувають у тісній взаємодії з правами відповідних органів, а з іншого боку, обов'язки контролюючих органів органічно корелюються з правами самих платників податків.

#### Література:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. II. Москва : Юридическая литература, 1982. С. 152
2. Васильева А.Г. Правовая природа обов'язків платника податків. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 2016 р. URL : [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Vasileva/d\\_Vasileva.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Vasileva/d_Vasileva.pdf) (с. 123).

3. Конституція України в редакції від 30.09.2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : «Юридическая литература», 1972. С. 102.
5. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов. *Правоведение*. 1965. № 4. С. 62.
6. Податковий кодекс України в редакції від 01.01.2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20170101>.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков : Эспада, 2005. С. 594.
8. Сухонос В.В. Теория держави і права : навчальний посібник. Суми : «Університетська книга», 2005. С. 201.
9. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» в редакції від 28.05.2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

#### Ханова Н. А. Обязанности контролирующих органов в сфере налогообложения

**Аннотация.** Статья посвящена анализу обязанностей контролирующих органов в сфере налогообложения. Определено содержательное наполнение такого понятия, как «компетенция». Автор отмечает, что на сегодняшний день можно выделить как доктринальные, так и нормативные определения соответствующего понятия.

Автор считает, что понятие компетенция является таким, которое определяет, в первую очередь, сферу компетенции органа государственной власти, в рамках которой и реализуются властные полномочия последнего. Итак, автор приходит к выводу, что такие понятия, как «полномочия» и «компетенция», находятся в органическом взаимодействии. Обязанности контролирующего органа являются неотъемлемой составляющей полномочий соответствующих субъектов властных полномочий. Сами же обязанности, с одной стороны, находятся в тесном взаимодействии с правами соответствующих органов, а с другой стороны, обязанности контролирующих органов органично коррелируют с правами самих налогоплательщиков.

**Ключевые слова:** обязанности контролирующих органов, компетенция, полномочия, сфера налогообложения, органы государственной власти.

#### Hanova N. Duties of regulatory bodies in the field of taxation

**Summary.** The article is devoted to the analysis of the responsibilities of regulatory authorities in the field of taxation. The substantive content of such a concept as “competence” is defined. The author notes that today it is possible to distinguish both doctrinal and regulatory definitions of the relevant concept.

The author believes that the concept of competence is such that it determines, first and foremost, the competence of the public authority, within the framework of which the latter's powers are exercised. So, the author comes to the conclusion that such concepts as “powers” and “competence” are in organic interaction. The responsibilities of the supervisory authority are an integral part of the powers of the respective subjects of authority. The duties themselves, on the one hand, are in close cooperation with the rights of the relevant authorities, and on the other hand, the duties of the controlling authorities are organically correlated with the rights of the taxpayers themselves.

**Key words:** duties of controlling bodies, competence, powers, taxation, public authorities.



*Данилевич Н. А.,  
здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету*

## ЗМІСТ СТАДІЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ІМІГРАЦІЇ У ВИГЛЯДІ ОФОРМЛЕННЯ ЗАПРОШЕНЬ ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ

**Анотація.** Наукова стаття присвячена висвітленню особливостей реалізації стадій адміністративної процедури у сфері імміграції. Охарактеризовано стадії адміністративної процедури щодо оформлення запитів фізичними та юридичними особами. Запропоновано варіанти захисту документа «запрошення»: час від часу (наприклад, раз на півроку) змінювати зразки документа (форма, колір); застосувати такий вид захисту, як тиснення герба держави; змінювати печаті; застосовувати водяні знаки. Зазначені пропозиції доцільно закріпити в актах для службового користування, якими урегулюється порядок захисту документів суворой звітності.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, запрошення, публічна стадія, етапи, дії, віза, імміграція.

**Постановка проблеми.** Найчастіше державу для громадянина уособлюють саме державні службовці, які здійснюють ту чи іншу адміністративну процедуру, – чиновники та посадові особи, що видають ліцензії, довідки, сертифікати. Фактично лише в моменти стояння в чергах та відчуття своєї неспроможності громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не в апараті служіння народу. Громадяни у відносинах із владою мають бути не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [1, с. 116].

Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядалося вченими: К. К. Афанасьєвим, С. О. Барановим, В. М. Бєсчастним, Н. В. Васильєвою, В. Л. Грохольським, І. П. Голосніченком, І. В. Дроздовою, О. Ю. Іващенко, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калужним, С. Ф. Константіновим, І. Б. Коліушко, Є. О. Лєгезю, М. Б. Острах, В. В. Столбовою, Г. М. Писаренко, О. О. Сосновиком, В. П. Тимошуком та ін.

Однак комплексного наукового дослідження адміністративної процедури у сфері громадянства, імміграції та еміграції не проводилося.

**Метою статті** є розкриття змісту стадій адміністративної процедури у сфері імміграції щодо оформлення запитів фізичними та юридичними особами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** *Стадія подачі звернень від юридичних та фізичних осіб та аналіз підстав на оформлення запитів* є початковою стадією процедури. Підставою її є факт отримання клопотань.

Ця стадія включає в себе такі *етапи*:

- а) аналіз зафіксованих у перелічених документах всіх обставин у справі;
- б) реєстрація клопотань і заяв та формування у справу.

Процесуальним документом є офіційне письмове звернення юридичних та фізичних осіб до територіальних органів ДМС України з метою оформлення запрошення іноземцям чи особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну.

Як зазначає Т. О. Коломоєць, заява та клопотання мають містити такі відомості: прізвище, ім'я, по-батькові, рік та місце народження, адреса проживання та місце роботи і посада [2, с. 208–209].

Заповнення бланків клопотання та заяви може здійснюватися від руки (друкованим шрифтом) українською мовою або з використанням технічних засобів (друкарських машин, комп'ютерів) без використання скорочень та аббревіатур (виправлення та корегування в бланках не допускаються).

Для оформлення запрошення до територіального органу чи підрозділу ДМС України за місцем свого проживання фізичні особи подають такі документи: 1) заяву фізичної особи для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну; 2) паспортний документ (після пред'явлення повертається) та копію його сторінок з особистими даними; 3) посвідку на постійне чи тимчасове проживання (після пред'явлення повертається) та копію її сторінок з особистими даними (якщо приймаючою стороною є іноземець чи особа без громадянства); 4) копію сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується, з перекладом українською мовою, засвідченим у встановленому порядку; 5) інформацію, що підтверджує наявність достатнього фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства на території України.

Задля оформлення запрошення до територіального органу чи підрозділу ДМС України за місцем своєї реєстрації юридичні особи подають такі документи: 1) клопотання юридичної особи для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну; 2) копію витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; 3) копію розпорядчого документа (наказу, витягу з протоколу, доручення) про призначення працівників, які відповідають за оформлення документів іноземцям та особам без громадянства, засвідчену в установленому законодавством порядку; 4) паспортний документ (після пред'явлення повертається) та копію його сторінок з особистими даними керівника юридичної особи чи уповноваженої особи; 5) копію сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується, з перекладом українською



мовою, засвідченим у встановленому порядку; б) інформацію, що підтверджує наявність достатнього фінансового забезпечення для покриття витрат, пов'язаних з перебуванням іноземця та особи без громадянства на території України.

За видачу документів громадянам України, іноземцям і особам без громадянства про запрошення в Україну справляється державне мито або подається документ, що підтверджує право на звільнення від його сплати.

Прийняті до розгляду заяви (клопотання) обліковуються в журналі обліку заяв (клопотань) фізичних та юридичних осіб для оформлення запрошення іноземцю чи особі без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну. Порядковий номер запису в журналі в поточному році є номером обліку клопотань та заяв, який на них проставляється.

Територіальні органи та підрозділи ДМС України оформляють запрошення в строк, що не перевищує двадцять робочих днів із дня звернення. У разі звернення приймаючої сторони щодо дострокового оформлення запрошення воно оформляється в строк, що не перевищує десяти робочих днів. За дострокове оформлення запрошення за заявою фізичної особи, яка виступає приймаючою стороною, сплачується державне мито в подвійному розмірі.

Працівник територіального органу чи підрозділу ДМС України, який приймає документи, перевіряє правильність оформлення заяви (клопотання) та наявність усіх необхідних документів, звіряє їх копії з оригіналами (крім копії сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується), на копіях ставить свій підпис із зазначенням ініціалів, прізвища і посади. Прийняті документи формуються у справу.

Працівники територіальних органів та підрозділів ДМС України розглядають прийняті заяви (клопотання) та проводять перевірку інформації за наявними обліками ДМС України, наданої приймаючою стороною, та даних іноземця чи особи без громадянства, яка запрошується. На зворотному боці клопотання чи заяви проставляють відповідні відмітки про здійснену перевірку.

За результатами розгляду заяви (клопотання) особами, приймається рішення. Про прийняте рішення у заяві (клопотанні) робиться відмітка із зазначенням дати прийняття рішення. У разі відмови в оформленні запрошення територіальний орган чи підрозділ ДМС України, який прийняв таке рішення, протягом п'яти робочих днів направляє приймаючій стороні письмове повідомлення із зазначенням підстав відмови. Бланки запрошень виписані, але не видані, або зіпсовані під час заповнення, за якими прийнято рішення про їх знищення, знищуються відповідно до законодавства України [3].

У деяких випадках, коли залишаються сумніви щодо мети поїздки та наміру іноземця та особи без громадянства повернутися до своєї країни працівник дипломатичного представництва чи консульської установи України може затребувати інші документи, що уточнюють мету поїздки іноземця або особи без громадянства, а також запросити ту чи іншу особу для додаткової співбесіди. Матеріали поданих документів формуються в облікову справу.

*Стадія розгляду звернень про оформлення запрошень* – це основна стадія адміністративної процедури щодо оформлення та видачі запрошень іноземцям та осіб без громадянства на от-

римання віз для в'їзду в Україну. В ній вирішуються найважливіші завдання провадження.

Вона включає такі *етапи*: підготовка облікової справи до розгляду; аналіз зібраних матеріалів про обставини облікової справи [2, с. 209].

Територіальні органи ДМС України для оформлення запрошення розглядають надані фізичними особами такі документи: 1. заява – офіційне письмове звернення фізичних осіб до територіальних органів із метою оформлення запрошення іноземця чи особи без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну; 2. паспортний документ заявника (після прийняття документів повертається); 3. посвідка на постійне проживання – для іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні (після прийняття документів повертається); 4. документи, які підтверджують факт навчання, стажування, працевлаштування в Україні тощо (при необхідності інші документи), – для іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні; 5. квитанція про оплату державного мита відповідно до Декрету Кабінету Міністрів від 21 січня 1993 р. № 7-93 «Про державне мито» [4]; 6. копія сторінки паспортного документа іноземця або документа, що посвідчує особу без громадянства, з особистими даними особи, що запрошується, з перекладом українською мовою, засвідченим у встановленому порядку.

Треба зазначити, що особливою умовою є погодження за місцем навчання, працевлаштування тощо керівниками навчальних закладів, інших юридичних осіб заяв від іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні.

*Стадія прийняття рішення щодо оформлення запрошення* є третьою стадією адміністративної процедури щодо оформлення та видачі запрошення, є обов'язковою і настає лише у процесі аналізу та розгляду клопотань і заяв про оформлення запрошень.

Вона включає в себе такі *етапи*: прийняття рішення по суті; доведення рішення до відома зацікавлених осіб. За результатами розгляду клопотання та заяви приймається рішення про видачу чи відмову у видачі запрошення, яке в межах компетенції затверджується головою ДМС України. У разі позитивно прийнятого рішення щодо оформлення запрошення на вільній частині клопотання чи заяви проставляється штамп встановленого зразка та оформляється запрошення терміном дії шість місяців від дати його оформлення, яке скріплюється візовою печаткою.

При оформленні бланка запрошення відповідно до інформації, вказаної в клопотанні юридичної особи, у рядку «Мета в'їзду в Україну» зазначається мета поїздки шляхом викреслення позначкою «Х» зайвих клітинок. У разі оформлення запрошення фізичною особою незакресленою залишається клітинка з цифрами «03». Запрошення видається приймаючій стороні під розпис.

У разі відмови в оформленні запрошення територіальний орган ДМС України, який прийняв таке рішення, протягом 5 робочих днів направляє приймаючій стороні письмове повідомлення із зазначенням підстав відмови.

Рішення про оформлення запрошень приймають: голова ДМС України – стосовно запрошення в Україну іноземців та осіб без громадянства юридичними та фізичними особами; начальники (їх заступники) територіальних органів ДМС України – стосовно запрошення в Україну іноземців та осіб без

громадянства юридичними та фізичними особами на території свого адміністративного обслуговування; начальники (іх заступники) територіальних підрозділів ДМС України – стосовно запрошення в Україну іноземців чи осіб без громадянства фізичними особами на території свого адміністративного обслуговування.

Стадія оскарження та опротестування рішень про відмову в оформленні запрошення є факультативною, тобто необов'язковою, і настає, тільки якщо особа не задоволена прийнятим рішенням і вважає, що її права порушені. Ця стадія може закінчитися прийняттям одного з таких рішень – про відміну або направлення матеріалів на повторний розгляд.

Таким чином, етапами стадії оскарження є: а) розгляд оскарження та перевірка законності й обґрунтованості винесеного рішення; б) прийняття рішення: залишає рішення без зміни, а оскарження без задоволення; відміння рішення і направляє матеріали на повторний розгляд; приймає на підставі нововиявлених фактів інше рішення; в) доведення результату до відома юридичної або фізичної особи.

Особа має право на оскарження рішення, що є важливим інститутом реалізації права на захист. Право на оскарження будь-яких дій і рішень у будь-якій справі є однією з найважливіших гарантій захисту прав особи. Це дієвий засіб забезпечення законності та підстава для перевірки обґрунтованості прийнятих у справі рішень. Оскарження реально сприяє найшвидшому виправленню допущених помилок, виявленню недоліків у роботі органів, які розглядають адміністративні справи [5, с. 156–158].

Суб'єктами оскарження є фізичні та юридичні особи.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Рішення про відмову в оформленні запрошення може бути оскаржено юридичною та фізичною особою до вищестоящого органу або адміністративного суду. Остаточне рішення щодо оформлення запрошення приймає вищестоящий орган, до якого було оскаржено попереднє рішення. Інформація про результати розгляду скарги доводиться до відома юридичної чи фізичної особи в установленій законодавством термін [3].

Стадія виконання рішення щодо оформлення запрошення є останньою завершальною стадією адміністративної процедури щодо оформлення та видачі запрошень. Її сутність полягає в практичній реалізації оформлення запрошень.

Рішення щодо оформлення запрошення включає такі етапи: звернення рішення до виконання і безпосереднє його виконання [2, с. 209].

Запрошення видається строком дії на шість місяців від дати його оформлення (протягом цього строку іноземець чи особа без громадянства може звернутися до дипломатичного представництва або консульської установи України за оформленням короткострокової візи), яке підписується особою, та скріплюється гербовою печаткою. Копія оформленого запрошення долачується до матеріалів справи.

Під час оформлення бланка запрошення посадовою особою, що заповнює бланк запрошення, відповідно до інформації, вказаної в заяві (клопотанні) приймаючої сторони,

значається: 1) громадянство (для осіб без громадянства значається «особа без громадянства») особи, що запрошується в Україну, її прізвище, ім'я, дата та місце народження; 2) кількість в'їздів в Україну (одноразовий, дворазовий чи багаторазовий), які може здійснити іноземець чи особа без громадянства протягом періоду, на який він запрошується (значається шляхом закреслення зайвих слів); 3) період, протягом якого іноземець або особа без громадянства може в'їхати в Україну (до п'яти років із зазначенням початкової та кінцевої дати); 4) кількість днів (від 5 до 90), на які запрошується іноземець чи особа без громадянства; 5) у рядку «Мета в'їзду в Україну» (шляхом закреслення зайвих цифр) значається кодове позначення мети поїздки: 01 – службова, ділова, 03 – приватна, 07 – культурний та спортивний обмін, релігійна, інша; 6) прізвище, ім'я та дата народження дітей до 18 років, які запрошуються разом з іноземцем чи особою без громадянства; 7) місцезнаходження житла, за яким запрошеному буде надано необхідне фінансове забезпечення на період його перебування в Україні; 8) у рядку «Приймаюча сторона в Україні» значається найменування юридичної особи чи прізвище та ініціали фізичної особи.

Запрошення видається приймаючій стороні під підпис, який проставляється на зворотному боці заяви (клопотання) [3].

За видачу документів громадянам України, іноземним громадянам і особам без громадянства про запрошення в Україну справляється державне мито або подається документ, що підтверджує право на звільнення від його сплати (перелік осіб затверджено в ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 «Про державне мито») [4].

З метою подальшого усунення збільшення нелегальних мігрантів на території України, які приїждять до нас за фіктивними запрошеннями, на нашу думку, необхідно створити відповідну базу даних обліку оформлення запрошень іноземців та осіб без громадянства на отримання віз для в'їзду в Україну, в якій будуть реєструватись всі видані, використані та зіпсовані запрошення, щоб відслідковувати: а) тих осіб, які з порушеннями приймають у себе іноземців та осіб без громадянства; б) тих осіб, які досить часто та у великій кількості запрошують до себе іноземців; в) причини та умови прийому іноземних громадян; г) наслідки прийому [7; 8].

**Висновки.** Отже, на нашу думку, можливими варіантам для захисту документа «запрошення» будуть такі пропозиції: час від часу (наприклад, раз на півроку) змінювати зразки документа (форма, колір); застосувати такий вид захисту, як тиснення герба держави; змінювати печаті; застосовувати водяні знаки. Зазначені пропозиції доцільно закріпити в актах для службового користування, якими урегулюється порядок захисту документів суворої звітності.

#### Література:

1. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
2. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2009. 480 с.
3. Про затвердження Порядку оформлення запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну Наказ МВС України 15.11.2013 № 1104. *Офіційний вісник України*. 2013. № 99. С. 144. Ст. 3649, код акта 70762/2013.

4. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січ. 1993 р. № 7-93. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Бородин І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес. Монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Савранчук Л. Л. Публічне адміністрування оформлення та видачі візових документів для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2012. 230 с.
8. Власенко О. Г. Особливості реалізації стадій провадження з надання адміністративних послуг у сфері імміграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 37. Т. 2. С. 99–103.

**Данилевич Н. А. Содержание стадий административной процедуры в сфере иммиграции в виде оформления приглашений физическим и юридическим лицам**

**Аннотация.** Научная статья посвящена освещению особенностям реализации стадий административной процедуры в сфере иммиграции. Охарактеризованы стадии административной процедуры по оформлению приглашений физическими и юридическими лицами. Предложены варианты защиты документа «приглашение»: время от времени (например, раз в полгода) изменять образцы до-

кумента (форма, цвет); применить такой вид защиты, как тиснение герба государства; менять печати; применять водяные знаки. Указанные предложения целесообразно закрепить в актах для служебного пользования, которыми регулируется порядок защиты документов строгой отчетности.

**Ключевые слова:** административная процедура, приглашения, публичные стадии, этапы, действия, виза, иммиграция.

**Danylevych N. the content of stages of administrative procedure in the sphere of immigration in the form of executing invitations by natural and legal persons**

**Summary.** The scientific article is devoted to highlighting the peculiarities of implementing the stages of the administrative procedure in the field of immigration. The stages of the administrative procedure for registration of invitations by physical and legal persons are described. The proposed options for protecting the “invitation” document are the following proposals: from time to time (for example, every six months) to change the samples of the document (form, color); apply this kind of protection as embossing the emblem of the state; to change the stamp; apply watermarks. It is advisable to consolidate these proposals in acts for official use, which regulate the order of protection of documents of strict accountability.

**Key words:** administrative procedure, invitation, public stage, stages, actions, visa, immigration.

## МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено розкриттю методів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. Під ними розуміється практичний спосіб втілення регулюючого впливу норм адміністративного права, що реалізується суб'єктами публічного адміністрування у спосіб, закріплений формою. Це сукупність прийомів, засобів, операцій і процедур, які застосовуються окремим суб'єктом з метою досягнення загальної мети адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні та здійснення керівного впливу на окремі питання його функціонування.

**Ключові слова:** апарат суду, діяльність, методи адміністративної діяльності, організаційне забезпечення, регулювання, суд, судоустрій.

**Постановка проблеми.** Роль методу в будь-якій діяльності, в т. ч. адміністративній, важко переоцінити, адже від правильно обраного методу часто залежить успіх усієї діяльності. Вибір і правильне застосування методу – справа досить складна. Метод сам по собі не визначає цілковито успіх діяльності [1, с. 236]. Важливим є не лише метод, а й уміння його застосувати. Тому важливо навчитися правильно обирати та застосовувати конкретний метод для вирішення конкретної ситуації [2, с. 267]. Не є винятком і реалізація регулюючого впливу публічної адміністрації на діяльність апарату суду в Україні, яка вимагає максимальної виваженості, точності, логічності та плановості.

На вивчення проблем адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації й окремо методів її реалізації звертали свою увагу багато вчених, у т. ч. В. Галунько, В. Гаращук, Т. Гуржій, А. Денисова, А. Іванишук, М. Кричун, В. Кузьмишин, А. Маркіна, Я. Маслова, Н. Мироненко, П. Порошук, С. Рудниченко, А. Румянцева-Козовник, І. Смілий, А. Собакарь, К. Тарасенко та ін. Однак вони розглядали це питання без аналізу заявленої нами до розгляду проблематики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «метод» у загальноприйнятому розумінні означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь, засіб досягнення поставленої мети [3, с. 121; 4, с. 226]. Безпосередньо в юридичній літературі під методами адміністративного права розуміють способи та прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [5, с. 156], тобто адміністративний метод – це насамперед динамічний інструмент розвитку та врегулювання суспільних зв'язків у сфері публічного управління та процесу його організації, що характеризується наявністю дуалістичних харак-

теристик його змістовного наповнення залежно від вольового чинника адміністративної норми, яка породжує його реалізацію [6, с. 93].

Т. Гуржій переконаний, що методи державного управління – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти [3, с. 121]. У свою чергу, на думку В. Авер'янова, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій і повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [7, с. 298].

У контексті практичної діяльності метод – це спосіб діяти, спосіб здійснення функції чи діяльності. Методи ґрунтуються на законах і принципах діяльності суб'єкта й об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у процесі здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого – максимально враховував інтереси людей та організацій, яких воно стосується і які будуть його реалізовувати [2, с. 267].

Також відзначимо, що, на думку В. Колпакова, під методами діяльності варто розуміти способи, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [8, с. 180]. У свою чергу, О. Ярмиш і В. Сergyгін під методами діяльності органів публічної влади розуміють конкретні прийоми та способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування [9].

Ще однією категорією, яка підлягає розгляду, є методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Це сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [10; 11]. Також існує думка, що методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, які відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [11; 12, с. 101; 13, с. 106]. Тобто для позначення варіацій елементів реалізації функцій суб'єкта владного впливу використовують категорію методів адміністративної діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Більше того, як зазначає В. Кузьмишин, щоб сформулювати відповідне визначення з конкретним суб'єктом, потрібно враховувати його особливості та сферу впливу [6, с. 94].



Отже, під методами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, слід розуміти практичний спосіб втілення регулюючого впливу норм адміністративного права, що реалізується суб'єктами публічного адміністрування у спосіб, закріплений формою. Фактично це сукупність прийомів, засобів, операцій і процедур, які застосовуються окремим суб'єктом з метою досягнення загальної мети адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні та здійснення керівного впливу на окремі питання його функціонування.

Як зазначає Ю. Битяк, традиційно управлінські методи поділяються на загальні та спеціальні. До загальних методів належать методи переконання та примусу, адміністративного й економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва й управління [14, с. 165–166; 4, с. 228].

Універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях і сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках – ще й визначають зміст і конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпоширеніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування. Деякі науковці виокремлюють також метод заохочення [14, с. 190; 15, с. 120].

Долучаючись до думки сучасних науковців, вважаємо, що система методів адміністративної діяльності аналізованих нами суб'єктів складається з двох рівнів. До першого ми відносимо загальні методи, якими користуються суб'єкти публічної адміністрації, котрі здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, та їх посадові особи під час реалізації своїх функціональних повноважень без чинника персоналізації.

Загальні методи характеризуються універсальністю, пов'язані з правовою й організаційною (фактичною, неправовою) формами діяльності, поширюються як на правотворчу, так і на правозастосовну діяльність. Вони застосовуються також у внутрішньоорганізаційних і зовнішньоорганізаційних правовідносинах у цій сфері [2, с. 270].

За нашим баченням, систему методів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, в межах цієї групи складають такі:

нормування – встановлення граничного обсягу фінансування, штатного розпису, масштабів забезпечувальних заходів і засобів. Як приклад, структура і штатна чисельність апаратів місцевих судів за погодженням із головою суду затверджуються відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації (далі – ДСА) України, апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів – ДСА України за погодженням із головою суду в межах видатків на утримання відповідного суду. Тимчасова структура та тимчасова штатна чисельність апарату новоутвореного суду затверджується тимчасовим виконувачем обов'язків керівника апарату цього суду за погодженням із Головою ДСА України [16];

регламентування – встановлення чіткої моделі функціонування апарату суду й окремо – поведінки його працівників. Для прикладу, на посаду керівника апарату суду призначається особа, котра має вищу юридичну, економічну освіту або вищу освіту у галузі державного управління з освітньо-кваліфікацій-

ним рівнем спеціаліста або магістра, стаж роботи за фахом на посадах державної служби відповідної групи / підгрупи або на відповідних посадах в органах місцевого самоврядування не менше 3 років чи стаж роботи за фахом в інших сферах не менше 5 років [17];

комунікативної взаємодії (кооперації) – інформаційний обмін і прийняття важливих рішень щодо діяльності апарату суду на основі реальних проблем та обговорення ймовірних шляхів їх вирішення як між суб'єктами публічного адміністрування, так і з громадськістю. Яскравим прикладом є діяльність ДСА України, погоджувальних заходів Ради суддів України, Вищої ради правосуддя, проведення спільних зустрічей і конференцій зі спеціалістами та засобами масової інформації. На одній із таких зустрічей було запропоновано створити стандарт поведінки працівників апарату суду. До прикладу, в кожному суді відвідувачів потрібно зустріти, пояснити, куди звертатися по допомогу. Мають бути стандартизовані вимоги до умов роботи суду, облаштування робочого місця для суддів чи працівників апарату тощо [18];

прогностичний і статистичний – система моніторингу, збору й обробки інформації щодо покращення діяльності апарату суду та результативності запровадження нових технологій і стандартів його організаційної структури. Як приклад, ДСА України аналізує, збирає й обробляє інформацію, надану апаратом суду щодо організаційного забезпечення судової установи; займається утворенням конкурсних комісій із проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у суді.

Стосовно другого рівня, то традиційно до нього входять спеціальні методи (адміністративні), що застосовуються для здійснення безпосередньої діяльності, пов'язаної з реалізацією владного впливу на сферу діяльності апарату суду з конкретизацією об'єкта (суб'єкта) впливу.

Вони детерміновані специфікою діяльності, зумовлені особливостями відносин, але є похідними від загальних методів, виникають і формуються на їх підґрунті, продовжують їх дію у специфічній сфері діяльності. Вони прямо чи опосередковано зумовлені загальними методами [2, с. 270].

Насамперед до цієї групи ми відносимо класичні методи переконання та примусу, органічно поєднані між собою. Сутність методу переконання полягає у впливі на свідомість і поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу [14]. На відміну від переконання, адміністративний примус чітко регламентований правовими нормами та застосовується, зазвичай, після переконання, якщо відповідні заходи не спричинили зворотній зв'язок і досягнення результатів, що були поставлені суб'єктом владних повноважень [19, с. 360].

Як приклад, керівник апарату суду забезпечує дотримання державними службовцями службової дисципліни; приймає в межах своїх повноважень рішення про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [17].

Тобто, методи переконання та примусу – це реагування уповноважених суб'єктів на протиправність поведінки працівників апарату суду у спосіб, визначений законодавством, і в міру, продиктовану обставинами.

Наступний метод, що підлягає аналізу в межах піднятої проблематики, є нагляд – пасивний метод адміністрування,

який полягає у збиранні необхідних знань про діяльність об'єкта адміністрування та їх оцінці, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкта адміністрування, що здійснюється суб'єктом адміністрування із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта адміністрування [10, с. 211].

В аналізованій сфері він здійснюється у формі планових і позапланових заходів, основна мета яких – стежити за режимом законності в судовій установі й окремо – в діяльності апарату суду (моніторинг, огляд тощо). Аналіз юридичної літератури дозволяє зробити висновок, що принципове розмежування понять «контроль» і «нагляд» у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не здійснюють або не акцентують на цьому увагу [20, с. 32; 21; 6, с. 102].

Спеціалісти з теорії наукового управління виходять із того, що контроль – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта для визначення і виправлення його відхилення від заданих параметрів. Зокрема, В. Авер'янов розглядає поняття «контроль» як родове поняття, а «нагляд» – як похідне від нього [22, с. 346]. В. Гарашук вважає, що «контроль» і «нагляд» – наближені поняття, хоч і не тотожні. Контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також тим, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [23, с. 48]. Для контролю характерно те, що він: здійснюється державними органами щодо організаційно підпорядкованих суб'єктів (в окремих випадках він проводиться і стосовно не підпорядкованих суб'єктів); за результатами контролю можуть застосовуватися дисциплінарні заходи; контроль здійснюється за діяльністю підконтрольних об'єктів загалом чи за окремими її аспектами. До основних характеристик нагляду слід віднести те, що він: здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу; здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил [7, с. 349–350; 24, с. 691].

У досліджуваній сфері його можна визначити як специфічний різновид (прояв) управлінської діяльності компетентних органів і посадових осіб, що здійснюється на підставі, у порядку, формах і межах, визначених законодавством, і полягає у реалізації ними конкретних заходів щодо спостереження за належним виконанням працівниками судової установи та її структурними ланками покладених на них завдань, функцій та обов'язків, додержання ними норм чинного законодавства, виявлення фактів вчинених працівниками апарату суду правопорушень і застосування до них відповідних санкцій, усунення шкідливих наслідків їх протиправних дій, а також умов і факторів, що сприяли їх вчиненню, з метою недопущення скоєння подібних протизаконних вчинків у майбутньому, виявлення та подолання недоліків (прогалин, відхилень) у діяльності як судового апарату загалом, так і в його структурних ланках окремо, з метою підвищення рівня якості й ефективності виконання ними свого функціонального призначення [25, с. 207].

До прикладу, на думку В. Куценка, метод контролю у діяльності ДСА характеризується такими особливостями: ДСА має право здійснювати контроль за організацією діловодства в системі судової влади; Центральний офіс ДСА організовує

та контролює діяльність територіальних управлінь ДСА України, які контролюють діловодство та використання бюджетних коштів в усіх інших органах і установах судової влади. Територіальні управління мають право: за результатами контрольних заходів ініціювати питання про усунення виявлених порушень і притягнення до відповідальності осіб, котрі припустилися порушень [26, с. 101]. Тобто, публічний контроль, який здійснює ДСА, – це адміністративна діяльність центрального офісу й ТУ ДСА щодо перевірки діловодства в судах загальної юрисдикції та територіальних управлінь ДСА України, здійснення внутрішньої перевірки законності використання бюджетних коштів, збереження державної таємниці на основі норм адміністративного права щодо виявлення й усунення виявлених недоліків і створення умов для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [13, с. 90].

Голова апарату суду контролює ведення діловодства в суді відповідно до інструкції з діловодства; контролює роботу з фінансового та кадрового обслуговування апарату суду; контролює роботу відділу з роботи зі зверненнями громадян і юридичних осіб [6, с. 102], організовує контроль за обліком речових доказів, не приєднаних до справи, вживає заходів щодо обладнання спеціальних приміщень і сховищ для їх зберігання [17].

Говорячи про нагляд у діяльності керівника апарату суду, слід відзначити, що він забезпечує виконання працівниками апарату Правил поведінки працівника апарату суду, затверджених рішенням Ради суддів України від 06 лютого 2009 р. № 33, а також правил внутрішнього трудового розпорядку і трудової дисципліни [17].

Останнім методом, який ми відносимо до аналізованої групи, є заохочення, яке у сфері адміністративної діяльності судової гілки влади представлено як нормативно закріплений засіб адміністративного впливу, що через інтерес і свідомість направляє волю громадян, апарату суду на здійснення корисних, із погляду специфічної публічної адміністрації, діянь [27, с. 284].

Рада суддів України заохочує працівників апарату суду за значний вклад у зміцнення авторитету судової влади, високий професіоналізм, особистий внесок у розвиток судової влади, багаторічну сумлінну працю та з нагоди Дня працівників суду. ДСА відзначає працівників органів судової влади, в т. ч. й апаратів суду з нагоди Міжнародного жіночого дня Почесною грамотою, за сумлінне виконання службових обов'язків, високий професіоналізм, активну участь у зміцненні стану організаційного забезпечення діяльності судів, з нагоди Дня державної служби – також Почесною грамотою, за сумлінну і бездоганну працю, досягнення у професійній діяльності, творчий підхід до виконання службових завдань, з нагоди Дня Конституції України – заохочувальною відзнакою Державної судової адміністрації України (нагрудним знаком «Знак пошани») та з приводу інших заслуг. Керівник апарату суду присвоює ранги державним службовцям, котрі займають посади державної служби а також приймає в межах своїх повноважень рішення про їх заохочення.

**Висновки.** Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, що під методами адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, слід розуміти практичний спосіб втілення регулюючого впливу норм адміністративного права, що реалізовується суб'єктами

публічного адміністрування у спосіб, закріпленій формою. Фактично це сукупність прийомів, засобів, операцій і процедур, які застосовуються окремим суб'єктом з метою досягнення загальної мети адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні та здійснення керівного впливу на окремі питання його функціонування.

Система методів адміністративної діяльності аналізованих суб'єктів складається з двох рівнів:

– загальні (універсальні) методи, якими користуються суб'єкти публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, та їх посадові особи під час реалізації своїх функціональних повноважень без чинника персоналізації:

а) нормування – встановлення граничного обсягу фінансування, штатного розпису, масштабів забезпечувальних заходів і засобів;

б) регламентування – встановлення чіткої моделі функціонування апарату суду й окремо – поведінки його працівників;

в) комунікативної взаємодії (кооперації) – інформаційний обмін і прийняття важливих рішень щодо діяльності апарату суду на основі реальних проблем та обговорення ймовірних шляхів їх вирішення як між суб'єктами публічного адміністрування, так і з громадськістю;

г) прогностичний і статистичний – система моніторингу, збору й обробки інформації щодо покращення діяльності апарату суду та результативності запровадження нових технологій і стандартів його організаційної структури;

– спеціальні (адміністративні) методи, що застосовуються для здійснення безпосередньої діяльності, пов'язаної з реалізацією владного впливу на сферу діяльності апарату суду з конкретизацією об'єкта (суб'єкта) впливу:

а) переконання та примусу – це реагування уповноважених суб'єктів на протиправність поведінки працівників апарату суду у спосіб, визначений законодавством, і в міру, продиктовану обставинами;

б) нагляд – це реалізація планових і позапланових заходів, основна мета якого – стежити за режимом законності в судовій установі та діяльністю апарату суду (моніторинг, огляд тощо);

в) контроль – специфічний захід спостереження за умовами та порядком діяльності апарату суду, основна мета якого полягає у виявленні протиправних дій посадових осіб і працівників апарату суду та притягненні їх до юридичної відповідальності;

г) заохочення – стимулювання працівників апарату суду реалізовувати свою компетенції на найвищому рівні шляхом надання переваг і підняття авторитету в межах судової установи.

Отже, методи слугують практичним чинником втілення мети адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні: за допомогою сукупності юридичних знарядь впливу на діяльність апарату суду в межах встановленої попередньо форми та з обов'язком дотримання її правових рамок.

#### Література:

1. Мироненко Н.М. Адміністративні методи управління. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. ; гол. ред. кол. : Ю.С. Шемшученко. Київ, 1998.
2. Кричун М.О. Форми й методи реєстраційної та дозвільної діяльності Державної податкової служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 266–272.

3. Гуржій Т. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху. *Право України*. 2009. № 3. С. 90–94.
4. Собакарь А.О. Форми та методи реалізації державної політики України у сфері безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 220–229.
5. Галуцько В.В. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1. 396 с.
6. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. ; гол. ред. кол. В.Б. Авер'янов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
9. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Істина, 2012. 528 с.
11. Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
12. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
13. Рудниченко С.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НДШП. Київ, 2017. 226 с.
14. Битяк Ю.П. Административное право Украины : учебник. Харьков, 2003.
15. Румянцева-Козовник А.В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116–122.
16. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 р. № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41, № 41–42, № 43, № 44–45.
17. Положення про апарат Херсонського міського суду Херсонської області: Затверджено протоколом зборів Херсонського міського суду Херсонської області № 2 від 01 квітня 2016 р. *Судова влада України*. 2017. URL: [https://ksm.ks.court.gov.ua/sud2125/polozhenya\\_ksm/](https://ksm.ks.court.gov.ua/sud2125/polozhenya_ksm/).
18. Судова реформа не повинна бути одноразовою акцією. *LB Україна*. 2018. URL: [https://lb.ua/news/2018/08/15/405167\\_sudova\\_reforma\\_povinna\\_buti.html](https://lb.ua/news/2018/08/15/405167_sudova_reforma_povinna_buti.html).
19. Смілій І.А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.
20. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30–37.
21. Маслова Я.І. Контроль та нагляд у державному управлінні автомобільними дорогами. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 49. С. 462–467.
22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
23. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
24. Тарасенко К.В. Компетенція, форми і методи діяльності та відповідальність Ради національної безпеки і оборони України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 679–692.
25. Порошук П.П. Поняття та значення контролю за діяльністю апарату суду. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2015. Вип. 1 (1). С. 200–208.

26. Куценко В.Д. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НДПП. Київ, 2016. 223 с.
27. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : дис. ... док. юрид. наук. Київ, 2017. 466 с.

**Вишневский М. В. Методы административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине**

**Аннотация.** Статья посвящена раскрытию методов административной деятельности субъектов публичной администрации, осуществляющих административно-правовое регулирование деятельности аппарата суда в Украине. Под ними понимается практический способ реализации регулирующего воздействия норм административного права, который реализуется субъектами публичного администрирования способом, закрепленным в форме. Это совокупность приемов, средств, операций и процедур, применяемых отдельным субъектом с целью достижения общей цели административно-правового регулирования деятельности аппарата суда в Украине и осуществления руководящего воздействия на отдельные вопросы его функционирования.

**Ключевые слова:** аппарат суда, деятельность, методы административной деятельности, организационное обеспечение, регулирование, суд, судоустройство.

**Vyshnevskiy M. Methods of administrative activity of public administration entities that carry out administrative and legal regulation of court apparatus in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the disclosure of the methods of administrative activity of subjects of public administration that carry out administrative and legal regulation of the activities of the court apparatus in Ukraine. They are understood as practical way to implement the regulatory impact of the norms of administrative law, which is implemented by the subjects of public administration in a manner that is fixed by the form. In fact, this is a set of techniques, tools, operations and procedures used by an individual subject in order to achieve both the overall goal of administrative and legal regulation of the work of the court apparatus in Ukraine, and separately the implementation of the governing impact on certain issues of its operation.

**Key words:** activities, court, court apparatus, judicial system, methods of administrative activity, organizational support, regulation.



*Кіцул С. Ю.,  
здобувач*

*Науково-дослідного інституту публічного права*

## ГАЗОВИДОБУВНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

**Анотація.** Виявлено, що застосування терміна «нафтогазова галузь» є не зовсім виправданим із точки зору законодавця. Існує різниця здійснення публічного адміністрування галузей нафтовидобувної та газовидобувної діяльності, що, насамперед, полягає в об'єкті впливу. Самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі України є загальний – окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу.

**Ключові слова:** газ, галузь газовидобутку, енергетичне господарство, нафтогазова галузь, паливно-енергетичний комплекс, публічне адміністрування.

**Постановка проблеми.** Публічне адміністрування – це багатопланове утворення. Його предметна область окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада [1, с. 5]. Воно характеризується наявністю певного кола специфічних адміністративно-правових зв'язків, які виникають у певних межах та мають власний об'єктно-суб'єктний зміст. Не виключенням є представлена до аналізу галузь, адже вона – найважливіша складова частина ПЕК України та запорука енергетичної безпеки й незалежності держави. Структурна перебудова галузі в нових ринкових умовах та залучення інвестицій в її промисловість – це основа діяльності, на яку покладено важливу місію забезпечення потреб побутових та промислових споживачів у паливно-енергетичних ресурсах, а також надійний транзит газу до країн Центральної та Західної Європи. Саме від становища в газовій сфері залежить, передусім, розвиток економіки, промисловості, сільського господарства, сфери послуг, комунального господарства України, а отже, і рівень розвитку суспільства [2, с. 132–133].

Особливості публічного адміністрування сфер, галузей або ж окремої діяльності конкретних суб'єктних утворень знайшли своє відображення в чисельних працях вітчизняних науковців. Зокрема до їх числа належать В. Галуцько, А. Іванишук, С. Кічмаренко, В. Колпаков, Н. Кузьменко, О. Кузьменко, А. Рибас, Ю. Юрченко та ін. Однак спеціалізованих досліджень, які б прямо стосувались представлені нами до аналізу проблематики немає, що, своєю чергою, зумовлює її актуальність.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед, варто уточнити, що, за нашим баченням, під публічним адмініструванням газовидобувної галузі України слід розуміти частину публічного управління, що характеризується наявністю та реалізацією адміністративно-правового механізму виявлення, аналізу, забезпечення та захисту основних потреб та інтересів, з однієї сторони, держави та суспільства, з іншої – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюється за допомогою різнопланових юридичних засобів, в тому числі, шляхом фіксації моделі належної, допустимої та необхідної поведінки по-

тенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері.

Воно окреслене певними межами, зумовленими галузевими особливостями та окремо функціональними та процедурними складниками управління енергетичним господарством країни. Тут варто уточнити деякі спірні моменти. Зокрема, нині нормотворці використовують неузгоджену термінологію, іменуючи галузі секторами, сферами чи навпаки. Як приклад, автори Концепції розвитку газовидобувної галузі України визначають її частиною нафтогазового сектору. У плані заходів із реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року), Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» є газовий сектор, в межах якого виділяється галузь видобутку природного газу (газовидобувна). У зв'язку з цим вважаємо, що законодавча та нормативна база аналізованої галузі мають бути упорядковані з термінологічного боку. Спробуємо розкрити це питання детальніше.

Справа в тому, що категорія «енергетичне господарство» здебільшого застосовується як забезпечення підприємства паливно-енергетичними ресурсами, а не як частина економіки країни. З розуміння цієї категорії як «сукупність виробничих відносин того чи іншого суспільного укладу» [3] вважаємо за необхідне визначити її як частину економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю.

Відповідно, паливно-енергетичний комплекс, зокрема, включає в себе нафтогазову промисловість, складовою частиною якої є газовидобувна галузь. Схематично це питання розкрито на Рис. 1.1.

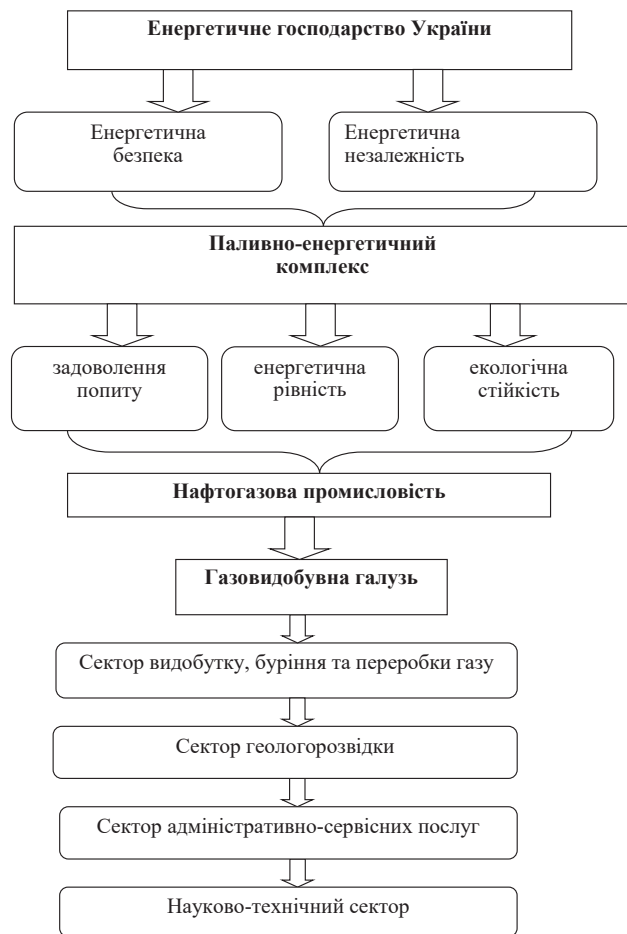
Варто зазначити, що паливно-енергетичний комплекс завжди був і залишається найважливішою складовою частиною національної безпеки та економічного зростання держави. Від розвитку його галузей значною мірою залежать динаміка, масштаби і техніко-економічні показники суспільного виробництва, насамперед, промисловості [4]. Окрім аналізованої галузі, він охоплює енергетичну, гірничовидобувну, нафтовидобувну та суміжні з ними галузі.

Не можна не зазначити той факт, що газовидобувна та нафтовидобувна галузі станом на сьогодні законодавцем іменуються нафтогазовою галуззю і їх державне регулювання здійснюється на основі державної політики, яка має своїм нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 року № 2665-III.

Зрозуміло, що предметне поле цих сфер є схожим, однак треба наголосити на їх роздільності. Насамперед йдеться про об'єкту складову частину публічного адміністрування.

Перш за все, варто вказати, що публічне адміністрування здійснюється в межах конкретних адміністративно-правових

відносин із наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення.



**Рис. 1.1. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України**

Уточнимо, що конкретно галузеві відносини умовно можна розділити на два блоки: за сферою правового регулювання (цивільно-правові, господарсько-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові) та ті, що складаються в межах конкретної сфери правового впливу норм права, тобто є різновидами попередніх [5, с. 69]. Щодо адміністративно-правових відносин Ю. Старілов зауважив, що їх становлять суспільні відносини в сфері управління (виконавчої влади) [6, с. 1117; 7, с. 318]. Вони є різновидом правовідносин взагалі, які, насамперед, є складовою частиною суспільних відносин, а тому не є виключно автономним правовим явищем. Для них характерне все те загальне, що властиве будь-якому правовому відношенню. Будь-які суспільні відносини під регуляційним впливом відповідних правових норм набувають правової форми, тобто стають адміністративно-правовими відносинами. Сторони таких відносин стають носіями взаємних обов'язків та прав, а їх зв'язки – правовими. Це досягається тим, що саме правова норма встановлює обов'язки й права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї зі сторін. У цьому розумінні наявний такий правовий механізм: правовідношення виникає безпосередньо в процесі реалізації приписів, що містяться в цій нормі права [8, с. 43]. А тому загалом адміністративно-правові відносини – це суспільні взаємозв'язки, породжені існуванням адміністративної норми, учасники яких

наділені взаємними обов'язками та права в площині управління справами держави. Залежно від учасника таких відносин визначаються їх різновиди, які і визначають модель поведінки потенційних учасників під час безпосередньої їх взаємодії [5, с. 70].

З теоретичної точки зору, адміністративно-правові відносини відображають односторонню, владно-розпорядчу волю, яка зрештою призводить до певних юридичних наслідків, як для представника владних повноважень, так і для підконтрольного суб'єкта (об'єкта). Однак метою їх виникнення є задоволення як публічно-правового, так і публічного інтересу, в тому числі і надання певних благ конкретному представнику спільноти (різноманітні адміністративні послуги). Тому варто пам'ятати, що їх імперативність поступово набуває рис диспозитивності, а тому стверджувати про наявність тільки імперативу в їх основі недоцільно [9, с. 167].

Отже, адміністративно-правові відносини публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надкористувачів, споживачів та окремо представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування досліджуваної галузі, що виникають на підставі адміністративної норми та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи при цьому модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки.

Ці правові зв'язки мають свої особливості. Перш за все, це їх різновиди, які, за нашим баченням, є суто адміністративними та з ознаками цивілістичних характеристик.

До суто адміністративних належать адміністративно-правові відносини, що складаються а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, які за своєю суттю, з однієї сторони, є процедурними, а з іншої – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, які є розпорядчими; в) у сфері газопостачання, які є ліцензійними.

До другої групи належать правові зв'язки технічного характеру (очищення газу для відповідності державним стандартам), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу).

Фактично ця група побічно стосується адміністративного поля, однак, беручи до уваги особливості досліджуваної галузі, вважаємо, що вони належать до окремого різновиду аналізованих правовідносин – секторних.

Ведучи мову про об'єкту складову частину, варто уточнити, що доктринально об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Ними може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб [10, с. 222].

В аналізованій сфері загальним об'єктом є дії уповноважених суб'єктів, а родовим та безпосереднім – конкретизована адміністративна діяльність.

Задля найбільш повного розкриття піднятого питання вважаємо за необхідне уточнити, що категорія «діяльність» широко обговорювалася в науковій та філософській літературі. Більшість авторів розуміє діяльність як спосіб існування соціальної дійсності. При цьому зміст людської діяльності в найбільш широкому розумінні – це процес взаємодії між суб'єктом і об'єктом із метою

цілеспрямованого перетворення людиною тих чи інших матеріальних чи ідеальних форм буття [11; 12, с. 59]. Сам термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права. Він використовувався в адміністративно-правовій науці ще за радянських часів [13, с. 164]. Будучи різновидом управлінської діяльності, вона спрямована на організацію різноманітних процесів і управління ними. На думку авторів книги «Управлінська діяльність менеджера. Основи менеджменту», поняття «управлінська діяльність» є провідною, головною серед інших видів діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуальною або колективною), з метою досягнення тих або інших цілей, вирішення відповідних завдань, виконання функцій [14, с. 60; 15].

За твердженнями А. Апарова, адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, зокрема органів управління, органів законодавчої та судової влади, державних посадових осіб, виконавчих органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ зі здійснення на основі відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання, охорони і захисту суспільних відносин [13, с. 164].

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративна діяльність уповноважених суб'єктів на здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це виконання ними своїх функціональних обов'язків, що встановлені актами законодавства та передбачають їх реалізацію в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів із метою досягнення бажаного результату.

Приводом для виникнення адміністративно-правових зв'язків у цій галузі є родові об'єкти:

1) порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також процедура продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Сюди також належить процедура проведення аукціону на отримання спеціальних дозволів на користування надрами або конкурсу на укладення угод про розподіл продукції та окремо проведення відкритих аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування ділянками надр;

2) встановлення спеціального правового режиму регулювання відносин у сфері розвідки та видобутку вуглеводнів із використанням міжнародного досвіду. Безпосереднім об'єктом виступають відчуження надрокористувачем права користування надрами третім особам, контроль за надрокористуванням та відповідальність за порушення;

3) захист національних газодобувних підприємств,

4) громадські обговорення стосовно врегулювання окремих питань газовидобувної галузі;

5) облік витрат на розвідку запасів корисних копалин та безпосередньо податкові зобов'язання щодо внесення рентної плати за користування надрами;

6) порядок розкриття інформації суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у видобувних галузях у форматі відкритих даних;

7) транспортування газу, в тому числі отримання ліцензії на постачання з метою його продажу, та інші.

**Висновки.** Усе вищевикладене дає змогу сформулювати висновок, що застосування терміна «нафтогазова галузь» є не зовсім виправданим із позиції законодавця. Є різниця здійснення публічного адміністрування галузей нафтовидобувної та газовидобувної діяльності, що, насамперед, полягає в об'єкті впливу. Самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі України є загальний – окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу.

#### Література:

1. Чернов С. І. Текст лекцій із дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
2. Кожевников А. Ю. Газова сфера України в 2017 році та її державне регулювання. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2018. № 7. С. 132–136.
3. Академічний словник української мови : в 11 т. Т. 10. АН УРСР. Київ : Наукова думка, 1979. 726 с.
4. Звіт за результатами проведення XVI міжнародного форуму «Паливно-енергетичний комплекс України: сьогоднішня та майбутня». *Міжнародний виставковий центр*. 2018. URL: <http://www.iec-expo.com.ua/uk/pek-2018.html>.
5. Педан А. І. Поняття адміністративно-правових відносин в сфері исполнительного виробництва в Україні. *Міжнародний науково-практичний журнал «Право і Закон»*. 2018. № 1. С. 67–72.
6. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122.
7. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва : Изд-во НОРМА, 2002. 728 с.
8. Лавренчук М. О. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення економічної безпеки в аграрному секторі в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 41–48.
9. Кузьмишин В. Категорія «апеляційний суд» як об'єкт адміністративно-правових відносин в сфері судового адміністрування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 167–172.
10. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
11. Арлычев А. Н. Саморегуляция, деятельность, сознание. Санкт-Петербург : Наука, 1992. 152 с.
12. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України. Київ : Юринком Інтер, 2012. 808 с.
13. Апаров А. М. Адміністративно-публічна діяльність як один із видів владно-публічної діяльності та як категорія адміністративного права. *Право публічної служби: особливе адміністративне право; Адміністративне право і процес*. № 4 (10). 2014. С. 164–174.
14. Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. ДРІДУ : НАДУ, 2009. С. 59–67.
15. Черкасов В. В. Управленческая деятельность менеджера; Основы менеджмента : Учебник. Київ : Ваклер: Атлант, 1998. 470 с.

**Кицұл С. Ю. Газодобывающая отрасль Украины как объект публичного администрирования**

**Аннотация.** Выявлено, что применение термина «нефтегазовая отрасль» не совсем оправданно с точки зрения законодателя. Существует разница осуществления публичного администрирования отраслей нефтедобывающей и газодобывающей деятельности, в первую очередь, в объекте воздействия. Самостоятельным объектом публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины является общий – отдельные административные действия уполномоченных субъектов, направленные на урегулирование вопросов газового характера: разведки, эксплуатационного бурения, добычи, транспортировки, реализации газа.

**Ключевые слова:** газ, нефтегазовая отрасль, отрасль газодобычи, публичное администрирование, топливно-энергетический комплекс, энергетическое хозяйство.

**Kitsul S. Gas extraction industry of Ukraine as an object of public administration**

**Summary.** It was found that the use of the term “oil and gas industry” is not entirely justified from the point of view of the legislator. There is a difference in the implementation of public administration of oil and gas industries, which is primarily an object of influence. The separate objects of public administration of the Ukrainian gas extraction industry are general – separate administrative actions of authorized entities aimed at resolving gas issues: exploration, operational drilling, extraction, transportation, and sale of gas.

**Key words:** energy economy, fuel and energy complex, gas production branch, gas, oil and gas industry, public administration.



Свіріна К. С.,  
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

**Анотація.** У статті визначено особливості повноважень військово-цивільних адміністрацій та запропоновано їх класифікацію за критерієм сфер діяльності. Проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. Визначено недоліки Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», окреслено шляхи їх подолання.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, військово-цивільні адміністрації, повноваження, адміністративне законодавство, бланкетні норми.

**Постановка проблеми.** Призначення військово-цивільних адміністрацій, як визначено в ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», полягає в забезпеченні дії Конституції та законів України, гарантуванні безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущенні гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації [1]. Зазначена специфіка цього державного органу зумовлює особливу увагу до такого елемента його адміністративно-правового статусу, як повноваження. У науці адміністративного права проблематика, пов'язана зі змістом та структурою повноважень військово-цивільних адміністрацій, висвітлена недостатньо, що зумовлює актуальність обраної теми наукової статті.

**Стан дослідження.** Проблеми, пов'язані з адміністративно-правовим забезпеченням функціонування військово-цивільних адміністрацій, розглядали у своїх роботах М. Ануфрієв (в аспекті сутності їхнього адміністративно-правового статусу) [2, с. 75], О. Сікорський (в аспекті гарантування безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції (далі – АТО)) [3, с. 161], В. Шевченко (в аспекті ролі військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО) [4, с. 122]. Водночас зміст повноважень військово-цивільних адміністрацій ще не був предметом окремих наукових досліджень.

**Мета статті** – визначити сутність повноважень військово-цивільних адміністрацій та їх законодавчого закріплення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У загальному значенні «повноваження» – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось [5, с. 684]. Теорія права надає більш конкретне тлумачення цього терміна. Наприклад, на думку І. Голосніченка та Д. Голосніченка, це «система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин із метою забезпечення можливо-

стей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом» [6]. З такою позицією вчених ми цілком погоджуємося.

Повноваження зазначеного державного органу (які викладено в ст. ст. 4, 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [1]), на наш погляд, можна класифікувати, зокрема, за критерієм сфер діяльності, а саме: 1) повноваження у сфері планування і соціально-економічного розвитку; 2) повноваження у сфері бюджету та фінансів; 3) повноваження у сфері управління майном; 4) повноваження у сфері містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; 5) повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення; 6) повноваження у сфері регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; 7) повноваження у сфері оборони, національної безпеки та цивільного захисту; 8) повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 9) повноваження щодо вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», ці державні органи реалізують на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом [1]. Що стосується останніх, то необхідно зазначити, що до них належать норми, які містяться в ст. 5 цього Закону. Саме вони є винятком порівняно з повноваженнями органів місцевих рад та державних адміністрацій, що діють згідно з нормами, передбаченими законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] та «Про місцеві державні адміністрації» [8]. Ці виключні повноваження (наприклад, право порушувати в порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; установлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів (п. п. 1, 4 ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [1]) зумовлені специфікою цього державного органу, особливими умовами його організації та діяльності.

Що стосується загальних норм (з урахуванням положень ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»), то можна припустити, що вони є спільними для військово-цивільних адміністрацій із відповідними повноваженнями місцевих, районних, обласних рад або державних адміністрацій. Проте їх порівняльний аналіз свідчить про наявність прогалин і неоднозначностей у нормах останнього.

Так, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» не містить жодної норми, яка регламентує повноваження військово-цивільних адміністрацій у галузі зовнішньоекономічної діяльності (на відміну від Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 26) [8] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 35) [7]). Водночас, як свідчать дані Департаменту інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, зовнішньоторговельний оборот товарів Донецької області, наприклад, за 2017 р. становив 6 466,6 млн дол. США (збільшився порівняно із 2016 р. на 42,4%) і мав позитивне сальдо 2 398,9 млн дол. США, зокрема, експорт – 4 432,8 млн дол. США, імпорт – 2 033,8 млн дол. США [9]. Це також стосується таких сфер, як: зайнятість населення (ст. 24 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), реєстрація місця проживання фізичних осіб та відзначення державними нагородами України (ст. ст. 37–1, 39 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повертаючись до визначення терміна «повноваження», наданого І. Голосніченком та Д. Голосніченком, звернемо увагу на «легітимний спосіб» їх набуття. Щодо цього останній пояснює, що «загальним правилом визнання легітимності повноважень за органом законодавчої або виконавчої влади, чи посадовою особою є те, що вони набувають повноважень на основі дотримання всіх вимог законодавства і діють у спосіб, визначений у ньому» [10, с. 95]. Тобто повноваження повинні бути визначені в належному нормативному акті для їх легітимізації і легітимності діяльності відповідного державного органу.

А. Грінь, досліджуючи проблеми, пов'язані з дискрецією як особливим елементом повноважень органів виконавчої влади, підкреслює підхід учених-юристів стосовно того, «що в адміністративній сфері повинен застосовуватися дозвільний порядок та визначення виключної компетенції адміністрації, а застосування принципу «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом», створює виключно законну основу для адміністративного розсуду та, отже, правомірність реалізації дискреційних повноважень» [11, с. 99]. Водночас він також посилається на думку С. Алексєєва щодо того, що чим більше свободи у виборі варіантів рішень, тим нижче рівень законності та правопорядку, і навпаки [12, с. 66–67].

Отже, відсутність чітко викладеної норми в правовому акті створює відповідну прогалину в законодавстві і стає підґрунтям для можливих зловживань, ігнорувань виконання покладених функцій із боку посадових осіб, загалом є проявом правового нігілізму.

Ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» містить такі положення, як: «військово-цивільні адміністрації району, області <...> здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій <...>»; «<...> повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів <...>» [1].

Проте подальший аналіз законодавчих актів свідчить про тотожність майже всіх положень ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і відповідних норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, норма п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ідентична положенню, викладеному в п. 2 ч. 1 ст. 27 «Про

місцеве самоврядування в Україні» («забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів»); норма п. 16 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» – норми п. 5 ст. 30 «Про місцеве самоврядування в Україні» (забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води) [1; 7] та ін.

З одного боку, є загальне посилання на законодавчий акт, що регламентує діяльність «сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів», з іншого – дублювання норм.

Щоби прояснити таке становище, необхідно звернутися до етапів розвитку Закону України «Про військово-цивільні адміністрації».

Так, у першій редакції від 3 лютого 2015 р. вищезазначені положення щодо здійснення військово-цивільними адміністраціями (далі – ВЦА) повноважень місцевих рад та державних адміністрацій відсутні. Водночас норми, які регламентують повноваження ВЦА (ст. ст. 4, 5), містилися майже в тому ж обсязі, як нині. Законом України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій» ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» доповнено положеннями про повноваження (цитовані нами вище) [13]. Отже, правові прогалини, що мали місце стосовно повноважень військово-цивільних адміністрацій, були нібито усунені. Водночас замість викладення положень, передбачених у ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у формі бланкетних норм (з відсиланням до відповідних статей законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні») або взагалі виключення ідентичних норм із цього законодавчого акта законодавець залишив попередній перелік. Таке нагромадження норм у законодавчому акті викликає плутанину і неоднозначне трактування в правозастосовній практиці.

На наш погляд, у законотворчості необхідно додержуватись правил нормотворчої техніки, відповідно до яких закон має бути викладений у доступній формі, а його положення мають трактуватись однозначно, що дозволить запобігти їх довільному тлумаченню.

**Висновки.** Повноваження військово-цивільних адміністрацій можна класифікувати за критерієм сфер діяльності, яка включатиме повноваження у сферах планування і соціально-економічного розвитку; бюджету та фінансів; управління майном; містобудування, житлово-комунального господарства, торгівлі, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку і телекомунікацій; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту та соціального захисту населення; регулювання земельних відносин, охорони довкілля та пам'яток історії або культури; оборони, національної безпеки та цивільного захисту; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; вирішення організаційно-представницьких питань та у сфері адміністративно-територіального устрою. Виклад зазначених повноважень у Законі

Україні «Про військово-цивільні адміністрації» здійснювався з порушенням правил законодавчої техніки, що, зокрема, виявляється в одночасній наявності в його тексті бланкетних норм, які відсилають до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та норм, які дублюють положення цього Закону. На нашу думку, для оптимізації праворозуміння та правозастосовної практики необхідно виключити вказані дублювання, замінивши їх бланкетними нормами, тобто відсиланнями до певних статей (частин, пунктів) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

#### Література:

1. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
2. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці МАУП*. 2016. № 50. С. 73–76.
3. Сікорський О. Військово-цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: «Право». 2017. № 1. С. 160–164.
4. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.
5. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні / за ред. А. Лагута, К. Ленець. Київ : Наукова думка, 1975. Т. 6: П. 832 с.
6. Голосніченко І., Голосніченко Д. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*: збірник наукових праць. № 1 (9). URL: [http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201\\_9\\_%20-%2025.pdf](http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
9. Стан зовнішньоекономічної діяльності Донецької області за 2017 р. URL: <http://dn.gov.ua/stan-zovnishnjoekonomichnoy-diyalnosti-donetskoyi-oblasti-za-2017-roku/>.
10. Голосніченко Д. Набуття повноважень органами законодавчої та виконавчої влади. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2014. Вип. 1 (21). С. 92–95.
11. Грінь А. Дискреція як особливий елемент повноважень органів виконавчої влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 97–100. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2014\\_3\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_24).
12. Алексеев С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы. Москва : Юрид. лит., 1987. 174 с.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України від 17 липня 2015 р. № 650–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № № 40–41. Ст. 382.

#### Свириня К. С. Особенности административно-правового обеспечения полномочий военно-гражданских администраций

**Анотація.** В статье определены особенности полномочий военно-гражданских администраций и предложена их классификация по критерию сфер деятельности. Проанализировано современное состояние административно-правового обеспечения полномочий военно-гражданских администраций. Определены недостатки Закона Украины «О военно-гражданских администрациях», намечены пути их устранения.

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, военно-гражданские администрации, полномочия, административное законодательство, бланкетные нормы.

#### Svirina K. Features of the administrative and legal support of the powers of the military-civil administrations

**Summary.** The article defines the features of the powers of the military-civil administrations and suggests their classification by the criterion of the fields of activity. The author analysed the current state of administrative and legal support of the powers of the military-civil administrations. Formulated proposals for improving the Law of Ukraine “On the military-civil administrations”.

**Key words:** administrative and legal support, military-civil administrations, powers, administrative legislation, blanket norms.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

|  |    |
|--|----|
| <i>Водько Н. П.</i><br>ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ОБРАЗОВАНИЯ ИЛИ ЕГО УНИЧТОЖЕНИЕ?.....  | 4  |
| <i>Корнієнко І. В.</i><br>ОРГАНІЗАЦІЯ АДВОКАТУРИ В ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ<br>КІНЦЯ ХІХ – ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХХ СТ.: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА.....                    | 8  |
| <i>Зварич Р. В.</i><br>РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ ПРАВА В ПРАВОВИХ СИСТЕМАХ АНГЛО-АМЕРИКАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'І.....   | 13 |
| <i>Забокрицький І. І.</i><br>ТРАНСНАЦІОНАЛЬНЕ ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОЗНАКА ТРАНСНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ<br>СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....  | 18 |
| <i>Сачко О. В.</i><br>ДОКТРИНА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ.....   | 22 |
| <i>Федоренко В. В.</i><br>РОЛЬ ТА МІСЦЕ ТРАДИЦІЙ У СИСТЕМІ СУСПІЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ КОМПОНЕНТІВ<br>МОРАЛЬНОЇ ТА ПРАВОВОЇ СВІДОМОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ..... | 25 |
| <i>Фляжнікова Я. В.</i><br>ІСТОРІОГРАФІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ<br>ПРАВИЛ АДВОКАТСЬКОЇ ЕТИКИ НОВІТНЬОГО ЧАСУ.....   | 29 |
| <i>Акуленко Д. Ю.</i><br>ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА<br>В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЇ З ДЕРЖАВОЮ.....  | 32 |
| <i>Андрущенко О. Ю.</i><br>ГЕРМЕНЕВТИЧНІ ОБРИСИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПРАВОСУДДІ.....  | 35 |

### АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

|  |    |
|--|----|
| <i>Гиренко І. В., Тарнавська І. Я.</i><br>ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ<br>ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ.....   | 40 |
| <i>Покатаєва О. В.</i><br>СПІРНІ ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ЗІ СПЛАТИ<br>ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ В РАЗІ ВІДСУТНОСТІ ДОКУМЕНТІВ НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ<br>АБО ПРАВО КОРИСТУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ..... | 44 |
| <i>Сарибаєва Г. М.</i><br>СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА<br>У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ.....  | 48 |
| <i>Кобко Є. В.</i><br>ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....   | 55 |
| <i>Стрельченко О. Г.</i><br>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДІЙ<br>ТА УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ СТВОРЕННЯ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ.....  | 59 |
| <i>Кириченко Ю. М.</i><br>ПРОБЛЕМА СУТНОСТІ ТА ВИДІВ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ<br>ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....   | 63 |
| <i>Рекуненко Т. О.</i><br>ПРАВОПОРУШЕННЯ ЯК ФАКТИЧНА ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....   | 67 |



|  |            |
|--|------------|
| <i>Атаманчук Н. І.</i><br><b>ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ<br/>АКЦИЗНОГО ПОДАТКУ З АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ В УКРАЇНІ.....</b>   | <b>72</b>  |
| <i>Бевз С. І.</i><br><b>ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ<br/>ЯК ОБ'ЄКТ І ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....</b>  | <b>76</b>  |
| <i>Гуть Н. Ю.</i><br><b>ВИДИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ПРОЯВУ.....</b>   | <b>79</b>  |
| <i>Скрипа Є. В.</i><br><b>ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ<br/>У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....</b>  | <b>84</b>  |
| <i>Шахов С. В.</i><br><b>ПРАВОВА ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВЛАСТИВОСТІ ТА ПОНЯТТЯ.....</b>   | <b>88</b>  |
| <i>Терещук Г. А.</i><br><b>ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....</b>  | <b>93</b>  |
| <i>Колесніков Д. В.</i><br><b>ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД СЕРБІЇ ТА ГРУЗІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ<br/>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br/>В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН.....</b> | <b>97</b>  |
| <i>Сибіга О. М.</i><br><b>СФЕРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....</b>   | <b>101</b> |
| <i>Руснак Л. М.</i><br><b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....</b>  | <b>105</b> |
| <i>Скороход І. В.</i><br><b>МЕТОДИ ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ.....</b>   | <b>109</b> |
| <i>Зубрицький М. І.</i><br><b>ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....</b>   | <b>113</b> |
| <i>Миколаєць В. А.</i><br><b>ЗРАЗКОВІ Й ТИПОВІ СПРАВИ ЯК НОВИЙ МЕХАНІЗМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....</b>   | <b>117</b> |
| <i>Сукманова О. В.</i><br><b>ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ.....</b>   | <b>120</b> |
| <i>Тополя Р. В.</i><br><b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕКСПЕРТА<br/>ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ.....</b>  | <b>124</b> |
| <i>Сказко О. М.</i><br><b>АЛЬТЕРНАТИВНЕ ВИРІШЕННЯ ДОМЕННИХ СПОРІВ.....</b>   | <b>127</b> |
| <i>Литвиненко О. А.</i><br><b>СТАНОВЛЕННЯ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ<br/>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН<br/>У СФЕРІ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ.....</b>       | <b>130</b> |
| <i>Калінічев А. А.</i><br><b>ТРАНСФОРМАЦІЯ СТАВКИ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ<br/>ЗА ПОДАТКОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: PRO I CONTRA.....</b>   | <b>134</b> |
| <i>Сугоняко Н. В.</i><br><b>РЕЧОВІ ДОКАЗИ ЯК ОБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ УКРАЇНИ.....</b>   | <b>138</b> |
| <i>Карпенко Н. В.</i><br><b>ВПЛИВ ВИЗНАННЯ ПОДАТКОВОГО БОРГУ БЕЗНАДІЙНИМ НА РЕАЛІЗАЦІЮ МЕХАНІЗМУ ПЕНІ.....</b>   | <b>141</b> |
| <i>Парханов Г. Р.</i><br><b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ<br/>ЯК СУБ'ЄКТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА.....</b>   | <b>144</b> |
| <i>Ханова Н. О.</i><br><b>ОБОВ'ЯЗКИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....</b>  | <b>148</b> |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Данилевич Н. А.</i><br>ЗМІСТ СТАДІЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ІМІГРАЦІЇ<br>У ВИГЛЯДІ ОФОРМЛЕННЯ ЗАПРОШЕНЬ ФІЗИЧНИМИ ТА ЮРИДИЧНИМИ ОСОБАМИ.....                                     | 151 |
| <i>Вишневецький М. В.</i><br>МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ,<br>ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ..... | 155 |
| <i>Кіцул С. Ю.</i><br>ГАЗОВИДОБУВНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....   | 160 |
| <i>Свіріна К. С.</i><br>ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ<br>ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....   | 164 |

# НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

*Науковий збірник*

Виходить шість разів на рік

№ 36 том 1, 2018

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Кузнецова Н.С.

Підписано до друку 28.12.2018 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 23,33, ум.-друк. арк. 19,76.

Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 0319/69.

**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](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)