

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:

ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 41

Том 1



Видавничий дім
«Гельветика»
2019

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 № 2 від 20.12.2019 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.; **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**

Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:

С. С. Андрейченко, д-р юрид. наук, доц.; **Л. В. Діденко**, д-р юрид. наук, доц.; **К. В. Громовенко**, канд. юрид. наук, доц.; **О. С. Кізлова**, д-р юрид. наук, проф.; **О. О. Подобний**, д-р юрид. наук, проф.; **Н. М. Крестовська**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. Г. Манько**, канд. юрид. наук, доц.; **Я. О. Тицька**, канд. юрид. наук, доц.; **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

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2019

© Міжнародний гуманітарний університет, 2019

*Андрію М. Р.,
аспірантка кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню реалізації верховенства права як засади конституційного судочинства. На основі аналізу рішень Конституційного Суду України встановлено, що цей принцип об'єктивується як особливе співвідношення права й закону; певна вимога до змісту та форми діяльності державних правотворчих і правозастосувальних органів; механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади; нормативний ідеал; універсальний та інтегральний принцип права, який задає вектор функціонування системи права, методологічну основу взаємодії різних принципів права.

Відповідно, розмежовано змістовні та формальні складові принципу верховенства права, а також з'ясовано основні напрями прояву останніх.

Перший напрям запропоновано пов'язати із забезпеченням верховенства Конституції України, тобто пріоритетності конституційно-правового регулювання щодо іншого позитивно-правового регулювання в Україні. Доведено, що таке забезпечення відбувається не лише завдяки процедурі визнання певних актів неконституційними з відповідним позбавленням їх чинності, але й шляхом сприяння приведенню всього національного законодавства у відповідність до Конституції України; оцінювання свободи законодавчого розсуду; охорони Основного Закону України. Встановлено, що в цьому аспекті вирішуються концептуально важливі для конституційного правосуддя проблеми, які стосуються відкриття конституційних проваджень, належності конституційних звернень; розмежування сфер конституційного та «підконституційного» правового регулювання; виявлення формальних ризиків зміни Конституції.

Другий напрям ототожнюється із забезпеченням взаємодії міжнародного й національного права як ефективним інструментом реалізації верховенства права, а саме щодо дотримання державою міжнародних гуманітарних стандартів, оскільки саме в такий спосіб відбувається їх вхідження в правовий простір України. При цьому різні позиції суддів Конституційного Суду України, спрямовані на пошук оптимального варіанта такої взаємодії, засвідчують високий рівень їх правосвідомості та позитивної відповідальності у виконанні головного обов'язку кожного державного органу, а саме утвердження прав і свобод людини.

Третій напрям обґрунтовано як забезпечення спеціального дозвільного правового регулювання, що є гарантією належного використання влади державою. З одного боку, режиму «спеціальнодозвільності» підпорядковується сам Конституційний Суд України, безпосередньо у своїй діяльності, що проявляється, зокрема, в процесі визначення ним предмета конституційного контролю, меж своїх повноважень. З іншого боку, Конституційний Суд України «тестує» на належне використання спеціальних дозволів інші органи держави.

Ключові слова: верховенство права, принципи права, права й свободи людини, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми. Рішення Конституційного Суду України є результатом діяльності органу конституційної юрисдикції, отже, наслідком реалізації принципів права, які обумовлюють конституційне правосуддя в Україні. До таких принципів Законом України «Про Конституційний Суд України» віднесено принципи «верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків» (ст. 2) [1]. Оскільки рішення цього Суду є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені, то належне дотримання вказаних вимог є запорукою суспільної довіри до Конституційного Суду України (далі – КСУ), авторитетності його юридичних позицій. У зв'язку з цим актуальним стає дослідження можливостей правових принципів щодо обумовлення актів КСУ.

Окресленій проблематиці присвячено праці таких українських учених-правознавців, як Ю.Г. Барабаш, С.П. Головатий, О.В. Гришук, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.Ф. Погорілко, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, О.О. Уварова, В.П. Тихий, С.В. Шевчук. Однак практика КСУ постійно розвивається в процесі виконання ним своїх основних завдань, збагачується «принципорезалізаційна» діяльність КСУ, тому щодо цього вона продовжує викликати науковий інтерес.

Мета статті. Оскільки верховенство права декларується як перша засада діяльності КСУ (що, безумовно, є визначальною серед інших), метою статті є характеристика саме його втілення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній юридичній науці та практиці верховенство права зазвичай сприймається як «фундаментальна цінність», «невід'ємна частина будь-якого демократичного суспільства», предметом якого «є здійснення влади і стосунки між особою та державою» [2], «принцип, що становить підвалини кожної правдивої демократії» [3], принцип правової держави [4], «принцип, що є визначальним для конституційного ладу держави, основоположним для діяльності КСУ» [5], «певна сума щільно переплетених між собою принципів, котрі разом творять ядро доктрини конституціоналізму, а відтак є необхідними для будь-якого ліберального та конституційного демократичного суспільного устрою» [6, с. 10].

Аналіз рішень КСУ дає змогу простежити задекларовані основні прояви верховенства права. При цьому варто відзначити, що комплексне уявлення з досліджуваного питання можемо сформувати, залучивши як емпіричну базу інші акти КСУ, зокрема відповідні висновки та ухвали.

Насамперед потрібно зазначити, що КСУ сформульовано низку юридичних позицій, завдяки яким об'єктивується і розвивається зміст верховенства права [7, с. 147, 149].

– Особливе співвідношення права й закону. Йдеться про певні критерії для законів держави, адже за своїм змістом вони мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності. Окрім того, формами (елементами) права визнаються й законодавство, й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства, тобто об'єднані якістю, що відповідає ідеології справедливості (абз. 2 п. 4.1 мотивувальної частини Рішення КСУ від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004) [8].

– Вимоги до змісту та форми діяльності державних правотворчих і правозастосовних органів, яка має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства й прямої дії норм Конституції України, а повноваження – у встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів (абз. 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005) [9].

– Механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади (абз. 3 п. 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019) [10].

– Нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права (абз. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019) [10].

– Універсальний та інтегральний принцип права, складовими частинами якого є принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду (абз. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019) [10].

Наведене дає змогу також виокремити змістовні й формальні складові частини принципу верховенства права, тобто розмежувати вимоги змістовного й формально-юридичного характеру, які передбачаються цим принципом, отже, охарактеризувати їх окремо.

У запропонованій статті зупинимося на основних напрямках позитивно-правової (формально-юридичної) реалізації верховенства права як засади діяльності КСУ.

Напрямом першим є забезпечення верховенства Конституції України, тобто пріоритетності конституційно-правового регулювання щодо іншого позитивно-правового регулювання в Україні. Таке забезпечення відбувається не лише завдяки процедурі визнання певних актів неконституційними (з відповідним позбавленням їх чинності), але й шляхом вжиття таких заходів.

1) Сприяння приведенню всього національного законодавства у відповідність до Конституції України. Прикладом можуть слугувати рішення КСУ, в яких рекомендується Верховній Раді України «невідкладно привести положення законодавства України у сфері надання психіатричної допомоги у відповідність до цього рішення» (п. 2 резолютивної частини Рішення КСУ від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016) [11], або визначено обов'язок Верховної Ради України привести нормативне регулювання, встановлене ч. 6 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнана неконституційною, у відповідність до Конституції України та цього Рішення (п. 3 резолютивної частини Рішення КСУ від 24 квітня 2018 року № 2-рп/2016) [12].

2) Оцінювання свободи законодавчого нагляду. Так, у Рішенні від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 щодо консти-

туційності Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» КСУ зазначив, що складові права на соціальний захист, не конкретизовані в ч. 1 ст. 46 Основного Закону України або в інших його статтях, визначає Верховна Рада України шляхом ухвалення законів, тому вона може змінити, скасувати або поновити їх під час формування соціальної політики держави за умови дотримання конституційних норм та принципів (абз. 4 п. 5 мотивувальної частини Рішення КСУ від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018) [13].

3) Охорона Основного Закону України. В цьому аспекті вирішуються концептуально важливі для конституційного правосуддя проблеми. Йдеться про:

– особливості відкриття конституційних проваджень, належність конституційних звернень, у зв'язку з чим судді КСУ цілком підтримують ідею вимогливості до якості звернень, але наголошують на тому, що задля захисту Основного Закону України КСУ має відшукувати можливості для відкриття конституційних проваджень, а не недоліки у зверненнях до нього для відмови у такому відкритті: «вказівка у зверненні до Конституційного Суду на можливе порушення одного з конституційних прав уже є вагомою підставою для виконання Конституційним Судом функції перевірки певного акта на його конституційність з метою захисту потенційно порушеного конституційного права» (абз. 2 п. 1.2), «в таких ситуаціях Конституційний Суд має не очікувати наступного шансу для захисту приписів Основного Закону України, а одразу докладати зусиль для відшукування аргументів щодо відкриття конституційного провадження з метою розв'язання зазначеної в зверненні конституційно-правової проблеми» (абз. 3 п. 1.3) [14];

– розмежування сфер конституційного та «підконституційного» правового регулювання, а особливо ілюстративними у згаданому аспекті є окремі думки суддів КСУ про надання Висновку КСУ від 31 жовтня 2019 року № 4-в/2019 (справа про адвокатську монополію), такі як «за великим рахунком «адвокатська монополія» – це справа смаку та особливостей національної правової системи», «однак більше ніж сумнівним є вирішення такого роду питань на рівні конституційного регулювання», «Конституція України може лише гарантувати наявність адвокатури, а параметри її застосування слід віддавати на розсуд законодавця» [15], «Конституційному Суду України у Висновку варто було приділити увагу значимості здійснення представництва особи в суді саме адвокатом для реалізації конституційних прав кожного на судовий захист, на професійну правничу допомогу та сформулювати юридичну позицію щодо обмеженості дискреції законодавця у регулюванні зазначеного питання з урахуванням принципу верховенства права» [16];

– виявлення формальних ризиків зміни Конституції («беручи до уваги зміни, пропонувані Законопроектом, Суд мав би докладніше обґрунтувати Висновок, викласти у ньому свої юридичні позиції, надати сутнісну оцінку таких конституційних змін, а також зробити певні застереження, спрямовані на посилення правової охорони Конституції України», за одночасного внесення великої кількості змін до Конституції України (тим більше, різними законопроектами) виникають складності, що зумовлюються, окрім іншого, різним часом запровадження таких змін та можливістю взагалі неприйняття окремих з них, що «спричиняє ризики безсистемної зміни Конституції України

(розбалансування її положень), на що Суду також варто було у Висновку звернути увагу Верховної Ради України» [17].

Напрям другий полягає у забезпеченні взаємодії міжнародного й національного права. Це стосується сфери прав людини, оскільки саме в такий спосіб відбувається входження міжнародних гуманітарних стандартів у правову систему України, отже, реалізація верховенства права як верховенства прав людини. Прикладом цього є юридична позиція КСУ, викладена у Рішенні, в якому декларується, що «Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини»; оскільки ст. 29 Конституції України кореспондується зі ст. 5 Конвенції, то, відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права, практика тлумачення та застосування вказаної статті Конвенції Європейським судом з прав людини має враховуватися під час розгляду цієї справи (абз. 3 п. 2.3) [11].

Щоправда, національне імплементаційне застосування норм міжнародного права та практики міжнародних судових органів неодноразово ставало предметом дискусій під час прийняття актів КСУ. З одного боку, таке застосування викликало певні застереження суддів КСУ, прикладами яких є такі: «використання переважно або лише практики ЄСПЛ для обґрунтування неконституційності певного положення національного закону не є правильним в принципі – позиції ЄСПЛ не можуть бути головним (а тим більше – єдиним) критерієм оцінки конституційності норм національного законодавства», «конституційний контроль вимагає, передусім, власної інтерпретації Судом положень Конституції України, якої у Рішенні практично немає, інакше національний орган конституційної юрисдикції перетвориться у своєрідну філію ЄСПЛ, яка буде здійснювати перевірку національного законодавства не на відповідність Конституції України (конституційність), а на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (конвенційність)» [18], «Конституційний Суд України методологічно заклав у свою роботу паттерни, характерні для Європейського суду з прав людини», «при цьому він проігнорував різну природу та принципово різний вплив на правову систему України Конвенції та Конституції України» [19].

Крім того, вказувалося на недостатній рівень взаємодії міжнародного й національного права: «Велика палата Конституційного Суду України в Ухвалі безапеляційно відкинула практику Європейського суду з прав людини, на яку послався автор клопотання, обґрунтовуючи твердження щодо неконституційності окремого положення ч. 9 ст. 46 Закону, оскільки, на її думку, зміст рішень Європейського суду з прав людини у справах «Угорська Спілка громадянських свобод проти Угорщини» від 14 квітня 2009 року та «Молодіжна ініціатива з прав людини проти Сербії» від 25 червня 2013 року не пов'язаний з правовідносинами щодо вільного доступу до урядової стенограми», тобто дослідила лише факти зазначених справ, а не сформульовані у відповідних рішеннях Європейського суду з прав людини позиції щодо застосування й тлумачення конвенційних норм незалежно від фактів конкретної справи, які фактично є аналогом юридичних позицій Конституційного Суду України щодо застосування й тлумачення конституційних

норм, «таким чином, Велика палата КСУ проігнорувала установлену практику Європейського суду з прав людини, що вказує на її непослідовність у додержанні юридичних позицій Конституційного Суду України стосовно доктрини дружнього ставлення до міжнародного права» (абз. 4, 5 п. 1.1) [20].

Наведена критика особливостей національної імплементації міжнародних «праволюдних» стандартів засвідчує пошук КСУ оптимального варіанта взаємодії міжнародного й національного права як надійної основи реалізації верховенства права та його концентрованого змістовного виразу, тобто прав людини, а також високий рівень правосвідомості суддів КСУ.

Напрямом третім є забезпечення спеціально дозвільного правового регулювання, що є гарантією належного використання влади державою та захисту людини від свавільних дій її органів. З одного боку, режим «спеціальнодозвільності» реалізується самим КСУ в його діяльності, з іншого боку, КСУ «тестує» на належне використання спеціальних дозволів інші органи держави.

У першому випадку це проявляється, зокрема, в процесі визначення предмета конституційного контролю, меж власних повноважень. В цьому аспекті КСУ напрацьовано низку таких юридичних позицій:

– «правозастосовна діяльність полягає в індивідуалізації правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних випадків, тобто в установленні фактичних обставин справи і підборі правових норм, які відповідають цим обставинам; пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування до конкретного випадку є складовою правозастосування; надання консультацій чи роз'яснень з цього приводу не належить до повноважень Конституційного Суду України (абз. 4 п. 2.2 Ухвали КСУ від 24 лютого 2016 року № 14-у/2016) [21];

– «до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер» (абз. 4 п. 2 Ухвали Великої палати КСУ від 7 березня 2019 року № 8-у/2019) [22];

– «до компетенції КСУ не віднесено питання контролю відповідності положень нормативно-правових актів України міжнародним договорам, ратифікованим у визначеному законом порядку» (абз. 4 п. 2 Ухвали (пленарної) Другого Сенату КСУ від 17 липня 2019 року № 16-уп (II)/2019) [23];

– «питання перевірки оспорюваних положень Регламенту Верховної Ради України на предмет відповідності статті 12 Закону України «Про Конституційний Суд України», тобто усунення наявних розбіжностей, <...> між законодавчими нормами <...> не належить до повноважень органу конституційної юрисдикції» (абз. 4 п. 2 Ухвали КСУ від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019) [24].

Проте не всі судді КСУ підтримали наведену позицію, адже якщо вітчизняний орган конституційної юрисдикції сприймати таким, що прагне наслідувати усталений образ сучасних конституційних судів Європи як «вартівника конституції», то йому не випадає діяти інакше, ніж за роллю протагоніста правовладдя й оборонця людських прав. Чи буде правовладдя дієвим, залежить також від того, якою мірою орган конституційної юрисдикції забезпечує узгоджений характер усієї системи норм права. Імператив правовладдя (принцип верховенства права) вимагає активної суддівської дії за тих юридичних станів, коли співіснують суперечливі норми того самого ієрархічного рівня [25].

В інших випадках КСУ досліджує реалізацію спеціально дозвольного типу регулювання іншими органами держави, у зв'язку з чим, наприклад, визнав конституційним Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року, оскільки Указ не стосується негативних прав людини, не спричинив їх обмеження або звуження, а за таких обставин ч. 1 ст. 8 Конституції України задля розгляду справи за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу не є застосовною, «Президент України діяв на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України» (абз. 2 п. 4.3, абз. 7 п. 5 мотивувальної частини, абз. 7 п. 5, п. 1 резолютивної частини Рішення) [10].

Висновки. Таким чином, в рішеннях та інших актах КСУ верховенство права отримує прояв шляхом об'єктивації та подальшого розвитку свого змісту, що дає змогу простежити як змістовну, так і формальну складові частини цієї засадничої правової вимоги. Формальна складова, зокрема, пов'язана із забезпеченням:

- верховенства та охорони Конституції України;
- взаємодії міжнародного права з правом національним права як методологічної основи імплементаційної «праволюднинної» практики;
- спеціально дозвольного правового регулювання, що є гарантією належного використання влади державою та захисту людини від свавільних дій її органів.

Література:

1. Про Конституційний суд України : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 35. Ст. 376.
2. Доповідь про верховенство права, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
3. Статут Ради Європи / URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
4. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf>.
5. Кампо В.М. Основні принципи діяльності Конституційного Суду України: структурний вимір. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63780/19-Kampo.pdf?sequence=1>.
6. Аллан Т.П.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / пер. з англ. Р.В. Семківа. Київ : Києво-Могилянська академія, 2008. 385 с.
7. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загально-теоретична характеристика : монографія. Харків : Друкарня МАДРИД, 2012. 196 с.
8. Справа про призначення судом більш м'якого покарання : Рішення КСУ від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/504>.
9. Справа про рівень пенсії щомісячного довічного грошового утримання : Рішення КСУ від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/519>.
10. Справа про конституційність Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» : Рішення КСУ від 20 червня 2019 року № 6-р/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_p_2019.pdf.
11. Справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу : Рішення КСУ від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-рп2016.pdf>.
12. Справа про конституційність частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України : Рішення КСУ від 24 квітня 2018 року № 3-рп/2016. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p.pdf>.
13. Справа про конституційність положень пункту 7 розділу II Закону «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» : Рішення КСУ від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2018.pdf.
14. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України від 10 жовтня 2019 року про відмову у відкритті конституційного провадження у справі про конституційність положень статті 65² Закону України «Про акціонерні товариства» та пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/45_u_2019_1.pdf.
15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі щодо скасування адвокатської монополії. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_4.pdf.
16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі щодо скасування адвокатської монополії. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_1.pdf.
17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі щодо скасування адвокатської монополії. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019_2.pdf.
18. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Рішення КСУ у справі про конституційність частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/melnyk_0.pdf.
19. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення КСУ у справі про конституційність частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-r_2018_1.pdf.
20. Окрема думка судді Конституційного Суду України Литвинова О.М. стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України про закриття конституційного провадження у справі про конституційність окремого положення частини дев'ятої статті 46 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8-ur_2018_1.pdf.
21. Ухвала КСУ від 24 лютого 2016 року № 14-у/2016 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення у взаємозв'язку з положеннями частини другої статті 38 цього кодексу. URL: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/14-y/2016.pdf>.
22. Ухвала Великої палати КСУ від 7 березня 2019 року № 8-у/2019 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі про конституційність Постанови Верховної Ради України «Про підтримку звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_u_2019.pdf.
23. Ухвала пленарна Другого Сенату КСУ від 17 липня 2019 року № 16-уп (II)/2019 про закриття конституційного провадження у справі щодо конституційності положень пункту 1 частини першої, частини другої статті 303 Кримінального процесуального кодексу

України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/16_yn2_2019.pdf.

24. Ухвала Великої палати КСУ від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо конституційності положень другого речення абзацу першого частини третьої, абзацу другого частини третьої, частини четвертої статті 208⁴ Регламенту Верховної Ради України, затв. Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/18_u_2019.pdf.
25. Розбіжна думка судді Сергія Головатого в справі щодо відкриття конституційного провадження щодо конституційності приписів другого речення абзацу першого частини третьої, абзацу другого частини третьої, частини четвертої статті 208⁴ Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (Ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 18 квітня 2019 року № 18-у/2019). URL: доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/18_u_2019_1_0.pdf.

Andryts M. The rule of law in decisions of the Constitutional Court of Ukraine: legal aspects of implementation

Summary. The article is devoted to the study of the implementation of the rule of law as the basis of constitutional proceedings. Based on an analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, it was established that this principle is objectified as: particular correlation of justice and law; a specific requirement to the content and form of activity of state law-making and law enforcement institutions; a procedure of ensuring verification of the application of power by the state and protection of an individual from the arbitrariness of the authorities; normative ideal; the universal and integral principle of law, which sets the direction of the functioning of the legal system, the methodological foundation for the interaction of different principles of law.

The “substantive” and “formal” components of the rule of law principle are appropriately delimited, and the main directions of the manifestation of the latter are clarified.

The first direction is suggested to be connected with ensuring the supremacy of the Constitution of Ukraine, that is, the priority of constitutional law concerning other positive legal regulation in Ukraine. It has been proved that such insurance occurs not only through the procedure for recognizing some specific acts as unconstitutional with the corresponding deprivation of their validity, but also by facilitating the harmonization of all national legislation with the Constitution of Ukraine; assessment of the freedom of legislative discretion; protection of the Basic Law of Ukraine. It has been ascertained that in this aspect the conceptually significant difficulties for constitutional justice are solved, concerning: the opening of constitutional court proceedings, the membership of constitutional appeals; delimitation of the spheres of constitutional and “sub-constitutional” legal regulation; determination of formal risks of constitutional reforms.

The second area is associated with ensuring the interaction of international and national law as an efficient means for the implementation of the rule of law, namely in terms of the compliance with international humanitarian standards, since this is how they enter the legal space of Ukraine. Moreover, the different viewpoints of the judges of the Constitutional Court of Ukraine aimed at obtaining the best opportunity for such interaction indicate a high level of their legal consciousness and positive responsibility in fulfilling the principal obligation of each state body to guarantee the human rights and freedoms.

The third area is substantiated as the provision of the legal regulation with special authorization, which is a guarantee of the proper use of the state power. On the one hand, the Constitutional Court of Ukraine itself is subordinated to “special authorization” mode, and it is manifested in the process of determining the subject of constitutional control and the limits of its authority. On the other hand, the Constitutional Court of Ukraine “tests” other governmental authorities for the proper application of the special permits.

Key words: rule of law, legal principles, human rights and freedoms, Constitutional court of Ukraine.

*Ганчук О. М.,**аспірантка кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права
Львівського державного університету внутрішніх справ*

СОЦІАЛЬНА КОНСТАНТА ПРАВОПОРЯДКУ

Анотація. У статті актуалізовано соціальну природу правопорядку, наголошено на неможливості повного та всебічного дослідження цього феномена поза соціальними зв'язками. Правопорядок визначено як якісний фактичний стан урегульованості суспільних відносин, результат впливу соціальних факторів на систему норм і зворотний вплив цієї системи на задоволення соціальних потреб людей.

Зауважено, що правопорядок існує в системі детермінант, які визначають усю цілісну картину соціального буття, важливим компонентом якого є його правова впорядкованість. Будучи вітальним (життєво важливим) компонентом цього буття, від якого залежить саме існування суспільства, правопорядок тісно пов'язаний не тільки з правовими умовами та явищами, але й з тими, які впливають на всі сфери суспільної життєдіяльності. Правовий порядок через соціокультурний прояв постійно надає праву потужний життєвий імпульс, що спрямовує його розвиток в необхідному напрямку. Виступаючи в ролі стану взаємовідносин суб'єктів права у сфері правової регуляції, правопорядок постає результатом реальної дії на практиці норм об'єктивного права, їх реалізації у відповідних правових формах, конкретизації та здійснення у вигляді суб'єктивних прав, виконання юридичних обов'язків тощо.

З огляду на те, що з кожним новим етапом розвитку суспільства, розширенням демократичних витокув та активізацією особистості зростає необхідність стабілізації, врегулювання та гарантованості зв'язків і взаємодій людей, на думку автора, саме ця обставина актуалізує та породжує стійку тенденцію систематичного аналізу проблеми правопорядку.

Ключові слова: порядок, правовий порядок, соціальний порядок, легітимація, ефективність права, правове регулювання.

Постановка проблеми. Інтереси суспільства в усі часи вимагали впорядкованості й стабільності соціального життя. Формування та розвиток цивілізованого демократичного суспільства неможливо уявити без наявності належного правового порядку в державі як необхідної умови нормального функціонування всіх соціальних сфер. Відсутність правового порядку справляє руйнівний вплив на суспільство. Це може проявлятися насамперед у незахищеності прав, свобод та інтересів громадян, загрозі життю, здоров'ю та гідності людей, позбавленні гарантій соціального захисту та благополуччя, соціальному розшаруванні суспільства, свавіллі з боку органів влади. Водночас під час дослідження найрізноманітніших інтерпретацій поняття «правапорядок» неважко помітити, що більшість авторів відносно типово розуміють його предметність, акцентуючи увагу на інструментальному характері та соціальній природі. Будь-який правопорядок і правове життя загалом визначаються правилами поведінки, які фактично

застосовуються людьми в їх соціальному спілкуванні. Водночас таке спілкування доступно через узагальнення правомірних поведінкових актів, вивчення їх природи й, чи не найголовніше, аналіз їх зв'язку з прийнятими в суспільстві цінностями. Останнє зумовило постановку та інтенсифікацію проблеми в окресленому в цьому дослідженні напрямі.

Мета статті полягає в аналізі правопорядку як необхідної умови соціального буття, визначенні його рольового значення у збалансуванні та гармонізації інтересів (як соціальних, так й індивідуальних), залагодженні виникаючих у суспільстві протиріч.

Окремі питання, присвячені вивченню визначеної проблематики, були предметом наукових праць Н. Арабаджи, О. Брилевої, Г. Варданянца, О. Воробйової, К. Галинської, О. Зайчука, Л. Заморської, В. Козакова, М. Козюбри, А. Колодія, О. Костенка, С. Клевцова, Н. Крестовської, А. Крижанівського, В. Лемака, Л. Луць, Ю. Оборотова, О. Петришина, Т. Подорожної, П. Рабіновича, О. Скакун, Т. Тараконич, Л. Удовики, О. Ющика та інших вчених.

Водночас, незважаючи на наявність певної кількості наукових досліджень, проведених останнім часом у цій галузі, науковці-юристи так і не прийшли до цілісної та однозначної точки зору щодо соціальної складової частини правового порядку. Більш того, з огляду на те, що за цією тематикою значну кількість науково-теоретичних досліджень уже проведено, все ж таки багато акцентів такого соціально-правового феномену, як правопорядок, залишаються дискусійними й вимагають додаткових науково-теоретичних досліджень.

Виклад основного матеріалу дослідження. У правовій доктрині під правовим порядком традиційно розуміють особливу форму прояву суспільного порядку, що характеризує ступені підпорядкування суспільних відносин діючим (чинним) юридичним приписам; стабільності суспільних і державних інститутів, функціонуючих на основі права; гарантованості використання учасниками соціальних відносин належних їм суб'єктивних прав, належного виконання покладених на них юридичних обов'язків; можливості індивідів і соціальних суб'єктів адаптування без серйозної втрати для власних інтересів до змінних умов суспільного життя.

Правапорядок має високу суспільну цінність унаслідок того, що, підтримуючи стабільність у соціумі, дає змогу абсолютній більшості людей нормально виконувати свої найважливіші життєві функції. Він можливий насамперед там, де люди усвідомлюють себе цивілізованими суб'єктами, володіють зрілою правосвідомістю, здатною цінувати як свої, так і чужі права та свободи. Щодо цього Т. Подорожна резонно зауважує, що «відсутність правового порядку справляє руйнівний вплив на суспільство, унеможливує задоволення потреб, забезпечення інтересів та цілей. Це може проявлятися, насамперед,

у незахищеності прав, свобод та інтересів громадян, позбавленні гарантій соціального захисту і добробуту, соціальному розшаруванні суспільства, свавіллі з боку органів влади, недосконалості прийнятих законів та інших нормативно-правових актів, низькій якості діяльності правозастосовних органів і, нарешті, в неправомірній поведінці інших суб'єктів права» [7, с. 16].

Ідея правопорядку покликана виразити право як всеохоплюючу структуру, певний якісний стан суспільства й самої правової системи, каркас правової реальності. Право соціально детерміноване, воно залежне від соціальної структури й соціального порядку, а його сутність виражається у здатності слугувати засобом задоволення потреб та інтересів суспільства. Між соціальною ефективністю права та його соціальною зумовленістю існує тісний двосторонній зв'язок. Якщо та чи інша норма права не викликана потребами життя, навряд чи можна розраховувати на те, що її застосування дасть бажаний результат. Навіть якщо суб'єкт правової формалізації, наприклад держава, вважає необхідним нормувати ті чи інші відношення, однак практика засвідчує, що подібна формалізація має явно конфліктогенний характер, то подібне нормування, швидше за все, зрештою, приведе до дисбалансу правової системи і, як наслідок, нестійкості правового порядку [4, с. 66].

Право підпорядковане й евентуальне по відношенню до суспільних життєвих відносин. Саме разом з іншими соціальними нормами воно відіграє роль соціального контролера в суспільному регулюванні і, як наслідок, не може бути повно та всебічно досліджене поза соціальними зв'язками. Право – це результат впливу соціальних факторів на систему норм і зворотній вплив цієї системи на задоволення соціальних потреб людей. За вузловими елементами системи правового регулювання можна з мінімальною погрішністю визначити, з яким саме суспільством ми маємо справу: простим чи складним, відкритим чи закритим, моносоціальним чи полісоціальним. Здійснюючи спробу оцінити значення соціологічного підходу до пояснення сучасних явищ глобалізації права, серед яких особливо істотною є децентралізація правових порядків у західних суспільствах, Г. Тойбнер переконував, що такі правові регулятори, як професійне й локальне самоуправління, право транснаціональних корпорацій, міжнародні юридичні фірми, розвиваються незалежно від держави та її права, а для опису цих регуляторів не підходять терміни й концепції, взяті з традиційної теорії права; ці регулятори будуть отримувати захист політичних інститутів, які розвиваються у формах соціальних комунікативних зв'язків і процесів [9]. Виявляючи основні положення американської юриспруденції, Г. Адигезарова у своєму дослідженні резюмує аналогічну думку: «життя права полягає в оточуючому його соціальному середовищі. Зберігаючи відносну автономність, воно активно взаємодіє зі всіма підсистемами суспільства: політичною, економічною і ціннісною. Основна функція права – інтегрування суспільства, підтримування його цілісності. Головне завдання правового порядку – збалансування й гармонізація інтересів (як соціальних, так і індивідуальних), залагодження виникаючих у суспільстві протиріч» [1, с. 16].

Право існує в потоці соціального життя. Як настанова щодо поведінки воно формується на основі соціологічно встановлених і верифікованих постійних і змінних факторів соціальної дійсності. Право полягає в певних спеціальних видах дій

і відносин, які в історичному розвитку виявляють тенденцію до набуття базової соціальної значущості й привертають до себе увагу держави. Наявне законодавство може впливати тільки на незначну частину правопорядку суспільства, а останнє, спонтанно виникаючи, може розвиватися цілком незалежно від абстрактних правоположень, встановлених державою. Будучи більш загальними, ніж конкретні правила, рішення, правоположення, встановлені державою, є лише тінями безпосередньої правової дійсності. Так, найбільш важливі події правового життя (наприклад, скасування кріпосництва, звільнення англійських колоній, формування профспілок і трестів) відбулися незалежно від абстрактних норм права. Протягом тривалого часу ці явища цілком ігнорувалися у законодавстві й почали визнаватися державою тільки зі значним запізненням. Зрештою, законодавство не просто виявляється безсилим по відношенню до соціального порядку, але й у випадках конфлікту незмінно схиляється перед ним та припиняє свою дію.

Соціальним джерелом формування правопорядку слід визнати суспільні відносини, їх динаміку, соціальну практику, виникнення нових потреб, механізмів захисту інтересів та інші соціальні трансформації. Правопорядок – це правовий стан суспільних відносин, ступінь реального здійснення нормативно визначених юридичних прав та обов'язків учасників суспільного життя. Актуалізуючи питання соціальної природи правопорядку, Ю. Бородін зазначає, що «правопорядок є станом суспільного і державного життя, який виникає та функціонує внаслідок урегулювання, упорядкування суспільних відносин нормами права та юридичними актами відповідно до вимог і принципів законності, гарантується державою, іншими суспільно-політичними інститутами» [3, с. 218].

Водночас правопорядок слід розглядати не тільки як мету правового регулювання, тобто порядок, досягнення якого прагне законодавець, але й як процес, тобто динаміку правовідносин, їхні розвиток та вдосконалення. У жодній сфері суспільного життя немає стагнації (зупинки). Постійні зміни життєвих обставин вимагають нових правових приписів, замінюючи, доповнюючи або змінюючи наявні норми [5, с. 84]. Останній факт пояснюється тим, що сучасний розвиток суспільних відносин настільки багатогранний, що у праві неможливо все передбачити, тим більше, закріпити у формальних джерелах. Соціальні проблеми, що вимагають нормативного втручання, невичерпні. Отже, важливі не тільки твердження про єдність порядку й суспільства, але й заклик до постійної корекції писаного права згідно зі змінами в соціальній структурі.

Правопорядок можливий лише за умови, що правові норми не просто формально визначені, але й реально діють на практиці, тобто виконуються й застосовуються особами, а також дотримуються ними. Для цього держава, ухвалюючи правові акти, має зважати на справжні обставини суспільного життя, враховувати інтереси й потреби громадян, прагнути максимально забезпечити реалізацію людиною прав і свобод [6, с. 96]. Проблема функціональної ефективності права розкривається у зв'язку з якісним та кількісним підходами. З позиції якісного підходу до уваги береться соціальна ефективність функціонування права, яка виражається через міру наближеності до стратегічної цілі права як регулятора, тобто стану правового порядку. Загальним показником якісної ефективності функціонування права є його соціальна результативність, ціннісний ефект в організації суспільного життя, що визначається

з огляду на критерії обґрунтованості та доцільності, корисності й економічності.

Під час оцінювання ефективності функцій права з кількісного підходу як вихідний момент використовується показник, що фактично свідчить про досягнення необхідного ефекту, вираженого через співвідношення фактично досягнутого результату й найближчої безпосередньої мети, для досягнення якої були прийняті відповідні правові норми. Причому ця найближча мета функціонування права є еталоном оцінювання його ефективності. Отже, без визначення фактичної ефективності неможливе вимірювання соціальної ефективності функцій права. Правопорядок є тією вершиною в еволюціонуванні суспільства, коли фактичні результати функціонування права тотожні поставленим перед правом цілям, а саме його соціальному призначенню.

Правопорядок – це дзеркальне відображення фактичних відносин, тому право має спиратися не на державну владу, а безпосередньо на соціальні запити та потреби. Право не зводиться до правил визначення меж у разі соціальної боротьби та соціальних конфліктів, адже його основна мета спрямована на встановлення й підтримку щоденного мирного плину життя й природного правопорядку в суспільстві, створення основ функціонування суспільства. Право не існує саме по собі, всі правові інститути одночасно виступають психічними, культурними, економічними, політичними феноменами, тому система права володіє лише відносною автономністю. Юриспруденція не може обмежуватися вивченням законодавства, а саме догми права, оскільки в такому разі неможливе його вдосконалення [8, с. 516]. Тільки соціальна дійсність порядку дає можливість оцінити чинне законодавство, систему права, отже, формулювання критеріїв її зміни та вдосконалення. Водночас слід пам'ятати про те, що правопорядку неможливо досягти лише діяльністю одного апарату держави, велике значення в реалізації цього напрямку мають легітимація й узгоджені зусилля різних інститутів суспільства. Соціальна система життєздатна в тривалій перспективі лише тоді, коли ефективні засоби досягнення соціальних цілей сумісні з вимогами легітимації. Легітимація – це сфера міжособистісної взаємодії, складний процес об'єднання суспільства на основі спільних цінностей та водночас доведення здатності реалізувати колективну ідентичність з боку політичної організації суспільства (особливо в ситуаціях, коли створюються нові соціальні інститути) [2, с. 321]. На одному рівні з вимогами легітимності щодо соціальної системи загалом подібні вимоги можуть бути сформульовані також щодо окремих правових норм.

Висновки. Правопорядок слід розуміти як буття права в соціальному просторі, в якому сукупність його об'єктивних проявів і суб'єктивних форм забезпечує домінування юридичних принципів та норм у процесах функціонування й розвитку соціуму, сприяє його стабільності й інтеграції, дає змогу залагоджувати виникаючі соціальні конфлікти правовими засобами.

Правопорядок – це якісний фактичний стан урегульованості суспільних відносин, заснований на реалізації прав та свобод людини. Правопорядок є необхідною умовою життєздатності суспільства, впорядковуючи його, позбавляючи анархії та аномії. При цьому він сам стає автентичним з моменту легітимації та усвідомлення його як соціальної цінності.

Література:

1. Адыгезалова Г. Правовая концепция американской социологической юриспруденции XX века (Роско Паунд, Толкотт Парсонс и Гари Бредемейер) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Краснодар, 2004. 197 с.
2. Бистрицкий С. Державотворення: шляхи легітимації. Українська державність у XX столітті: історико-політологічний аналіз. Київ : Політична думка, 1996. 448 с.
3. Бородин Ю. Поняття, ознаки та властивості правопорядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. Вип. 2 (1). С. 211–221.
4. Варданыц Г. Социологическая теория права : монография. Москва : Академический Проект, 2007. 439 с.
5. Видерштайн Н. Общественная действенность права: тенденции развития и эффективность права в современном обществе. *Социология права в Германии* : сборник научных трудов / отв. ред. Е. Алферова. Москва, 2008. С. 82–85.
6. Макаренко О. Правопорядок в умовах відкритого суспільства. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри* : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (13–14 червня 2008 р.). Одеса, 2008. С. 95–96.
7. Подорожна Т. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 536 с.
8. Исаев Н., Честнов И. Социокультурная антропология права : монография. Санкт-Петербург : Алф Пресс, 2015. 840 с.
9. Teubner G. *Global Bukovina: Legal Pluralism in the World Society. Global Law without a State*. Dartmouth, 1997. P. 3–28.

Hanchuk O. The social constant of legal order

Summary. The article updates the social nature of legal order; it emphasizes the impossibility of fully and comprehensively exploring this phenomenon without social connection. Legal order is defined as the qualitative factual state of the regulation of social relations, the result of the influence of social factors on the system of norms and the reverse influence of this system on the satisfaction of social needs of people.

It is noted that the legal order exists in the system of determinants that define the whole holistic picture of social being, an important component of which is its legal ordering. Being a vital component of this existence, on which the existence of society depends, the legal order is closely connected not only with legal conditions and phenomena, but also with those that affect all spheres of social life. Legal order through socio-cultural manifestation constantly gives the right a powerful vital impulse, which directs its development in the necessary direction. Acting as a state of relations between the subjects of law in the field of legal regulation, the legal order is the result of real action in practice of the norms of objective law, their concretization and implementation in the form of subjective rights, in appropriate legal forms, fulfillment of legal duties, etc.

Given that with each new stage of development of society, with the expansion of democratic origins and the activation of the individual, the need for stabilizing, regulating and guaranteeing the connections and interactions of people increases, according to the author, this circumstance also actualizes and gives rise to a steady tendency of systematic analysis of the problem of law enforcement.

Key words: order, legal order, social order, legitimation, effectiveness of law, legal regulation.

*Дашковська О. Р.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри теорії та філософії права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВО НА ОСВІТУ В СУЧАСНОМУ ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРИ

Анотація. У статті обґрунтовано значення реалізації права на освіту в умовах інформаційного суспільства. Проаналізовано вплив освіти на забезпечення конкурентоспроможності та економічного зростання держави. Встановлено тенденції розвитку інформатизації освіти в різних країнах світу. Розглянуто можливість впровадження методів дистанційного навчання з використанням сучасних педагогічних, інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Інформатизація освіти – це складна сучасна тенденція, яка пов'язана зі впровадженням в освітній процес різноманітних інформаційних засобів, електронної продукції та нових педагогічних технологій, що ґрунтуються на використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

Розвиток інформаційних технологій, повсюдна комп'ютеризація, проникнення мережі Інтернет в найвіддаленіші куточки світу стали основою дистанційних форм навчання, що відповідає потребам студентів, а також сучасним викликам глобалізації у сфері вищої освіти.

В результаті впровадження дистанційної освіти досягаються, по-перше, отримання нових знань, розширення світогляду та можливість працевлаштування на престижну роботу; по-друге, отримання позитивних результатів для університетів у вигляді збільшення фінансування за рахунок залучення більшої кількості студентів та експорту освіти в інші регіони й країни, отримання нового досвіду, що приводить до подальшого вдосконалення системи дистанційної освіти. Третім результативним напрямом є зростання загального культурного рівня населення й вирішення проблеми нерівного доступу громадян до освітніх послуг.

Освіта в Інтернеті повинна формувати інформаційну культуру особистості як сукупність інформаційного світогляду й системи знань та вмінь, що забезпечують цілеспрямовану самостійну діяльність задля оптимального задоволення індивідуальних потреб, використовуючи як традиційні, так і новітні інформаційні технології, що є важливим чинником успішної професійної діяльності, а також соціальної захищеності особистості в інформаційному суспільстві.

Ключові слова: право на освіту, інформаційне суспільство, інформаційні технології, дистанційна освіта, міжнародні стандарти освіти.

Постановка проблеми. Освіта – це особлива сфера життєдіяльності суспільства, в якій удосконалюються передача й відтворення не тільки знань, умінь, навичок і культурного досвіду поколінь, але й характер мислення, світорозуміння, світовідчуття, духовних цінностей, історичної та моральної самосвідомості народу.

Розвиток сучасного суспільства відбувається на тлі глобалізаційних процесів, які зумовлюють появу нових вимог до

суб'єктів усіх сфер діяльності, серед яких базовими є вміння орієнтуватися в масиві інформації, що надходить, навик діяти в умовах нестачі необхідних даних, здатність створювати нові інформаційні потоки на основі отриманої та проаналізованої інформації. Сучасний спеціаліст потребує постійного оновлення отриманих знань та навичок, що дає змогу прогнозувати перехід від концепції «освіта на все життя» до концепції «освіта через усе життя». У зв'язку з цим система вищої освіти стає не тільки потужним чинником соціокультурного розвитку суспільства, але й галуззю економіки, що з кожним роком все більше впливає на економічний розвиток держави загалом.

Мета статті полягає у визначенні змістовних характеристик права на освіту в сучасному інформаційному просторі як об'єкта правового регулювання шляхом аналізу міжнародно-правових механізмів реалізації права людини на освіту в мережі Інтернет відповідно до загальноєвропейських стандартів освітньої політики в сучасному глобалізованому світі.

Аналіз теоретичних поглядів на розвиток сучасної освіти демонструє недостатню вивченість цієї проблеми з урахуванням впливу глобалізаційних процесів, модернізації сучасного інформаційного суспільства. Проблеми розроблення та впровадження інноваційних моделей дистанційного навчання, засновані на вивченні передового досвіду зарубіжних країн з урахуванням виявлених бар'єрів розвитку дистанційної освіти в Україні, також потребують теоретичного аналізу їх сутності та змісту.

Дослідження освітньої політики неможливе поза контекстом розвитку загальної теорії права, практики державного управління й державної політики. Ці проблеми розробляли А. Авер'янов, В. Бабкін, В. Бакуменко, В. Бебик, В. Бех, А. Білоус, С. Майборода, І. Надольний, Н. Нижник, С. Пирожков, В. Ребало, Ю. Шемшученко, Г. Щокін та інші науковці. Вивченню місця й ролі інформації в управлінні суспільством особливу увагу приділяли Є. Балацький, Г. Гажієнко, Т. Закупень, В. Залюк, С. Кондрашова, О. Кушніренко, С. Кравченко, Т. Мізерна, Т. Слинко, В. Сидоренко, І. Ібрагімова, П. Яковлев та інші вчені.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впродовж багатьох років органи системи Організації Об'єднаних Націй, зокрема ЮНЕСКО, вивчали й доводили до світової громадськості інформацію про неухильне підвищення потенціалу сучасних технологій електронної освіти, яка поширює свій вплив на всі континенти задля активізації всебічного саморозвитку населення планети.

Інтернет відкрив нові можливості для освіти. Постійно з'являються різноманітні ініціативи в галузі електронної освіти, онлайн-освіти, дистанційної освіти, головною метою

яких є використання мережі Інтернет як унікального засобу не тільки спілкування, але й навчання. Хоча онлайн-освіта не може замінити традиційного навчання, вона надає нові можливості тоді, коли час або відстань ускладнює безпосереднє (очне) відвідування занять.

Експерти ЮНЕСКО відзначають, що освіта не тільки забезпечує громадян навичками, необхідними для стимулювання інноваційної діяльності та підвищення виробництва, але й сприяє економічному зростанню країни нового зразка, де знання є вже не просто засобом самореалізації, але й важливим економічним інструментом. Значимість знань постійно підвищується, що підтверджується дедалі більшою залежністю глобальної економіки не тільки від фахових знань та професійних компетенцій, але й від навичок користування необхідною інформацією. Знання впливають на розподіл багатств на глобальному та індивідуальному рівнях, адже зростаючий розрив між освітою в багатих і бідних країнах відтворюється на побутовому рівні, що виражається у збільшенні розриву між кваліфікованими й некваліфікованими кадрами.

Право на розвиток навичок у сфері інформаційних технологій є складовою частиною права на освіту, що покладає на держави відповідні позитивні зобов'язання, які обумовлені економічним розвитком країни та спрямовані на викорінення бідності. Ці зобов'язання разом з наданням початкової освіти для всіх верств населення на недискримінаційній основі викладені у статті 2 (2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та перераховані в Конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (1960 рік) [1].

Дистанційне навчання постійно розвивається, Інтернет у сучасному світі дає змогу створити віртуальний клас з високим рівнем інтерактивності, обміном ресурсами та інформацією. Однак відсутність інфраструктури, тобто необхідного обладнання, знарядь і грамотності населення країн, що розвиваються, означає, що ці технології залишаються для них недосяжними. Крім того, нині основна частина освітнього контенту, що є доступною онлайн, була розроблена в Європі або Північній Америці й не завжди відповідає за змістом і мовою потребам студентів, які проживають в іншомовних країнах та в умовах обмеженого доступу до Інтернету. Однак той факт, що багато університетів нині адаптують свої навчальні програми під формат дистанційної освіти, доводить потужність інтернет-потенціалу як інструменту надання освіти широким верствам населення [2, с. 369].

З точки зору інформаційної етики освіта починає залежати від сучасних інформаційних технологій з двох причин. По-перше, спостерігається зростання важливості й цінності технічної освіти, яка справедливо розглядається багатьма студентами як бажаний напрям подальшого професійного зростання через перетворення технологій на важливий елемент бізнесу. По-друге, інформаційні технології використовуються для засвоєння широкого спектру предметів, відкриваючи студенту не тільки доступ до необмеженого кола зовнішніх джерел інформації та мультимедійних освітніх матеріалів, але й до нових можливостей взаємодії з викладачами та однокурсниками.

Однією із загроз, яку несуть інформаційно-комунікаційні технології для реалізації кожною людиною суб'єктивного права на освіту, є можливість використання інформаційних технологій як середовища, в якому відбувається розшарування населення за рівнем доходів і рівнем доступу до цифрових тех-

нологій, які стають ключовим компонентом системи освіти. Учні, які не мають можливості отримати до них доступ, позбавляються значної частини ресурсів. Крім того, якість нетехнічних освітніх ресурсів може зменшуватися у зв'язку з тим, що все більше уваги приділяється онлайн-освіті. Підтримка програм, покликаних запобігти цьому негативному результату, повинна стати головною турботою урядів і фахівців з інформаційної етики.

Нарешті, сучасні інформаційні технології можуть позитивно впливати на здатність батьків вибирати освіту своїм дітям. Інформаційно-комунікаційні технології надають широкий вибір варіантів навчання, аж до індивідуальних програм, які складаються спільно школою й батьками. Проте існує зворотна сторона проблеми: простота доступу до освітньої мережі може перешкоджати батькам контролювати потік інформації, що є доступною дітям в межах навчальних програм [3, с. 31–32].

У зв'язку з безперервно зростаючим впливом інформаційно-комунікаційних технологій на освітню систему надзвичайно велике значення мають питання соціальної сутності освіти. Продукти інформаційно-комунікаційних технологій так щільно і, головне, практично необоротно зрослися з освітнім процесом, що питання про те, чи є освіта товаром або суспільним благом, вийшло за межі суто гуманітарних дискусій і з великою часткою вірогідності має стати предметом серйозного обговорення в межах СОТ та інших міжнародних організацій, адже якщо розглядати освіту як товар, то правила вільної торгівлі, прийняті СОТ, необхідно застосовувати також до цієї сфери послуг. Якщо ж ставитися до освіти як до суспільного блага, то повинна зберігатися наявна модель освіти, в якій державні університети повинні бути наділені особливим статусом установ, які є провідними центрами формування й розвитку національної культури.

Під час роботи Світової організації торгівлі відбулося обговорення статей 1 (3) (b) і (c) Генеральної угоди з торгівлі послугами (GATS) [4]. Пункти, які передбачають виключення з режиму вільної торгівлі послуг, що надаються державою, були одним з найбільш суперечливих аспектів дискусії. Доступність інструментів, необхідних для надання послуг в галузі електронної освіти, й легкість входу на цей ринок визначають їх як найважливіші питання, що пов'язані з контролем якості освітніх продуктів.

Прагнення надати онлайн-формат якомога більшій кількості навчальних курсів може привести до нехтування їх якістю. Існують також інші чинники, здатні негативно впливати на якість освіти. Одним з них є поява на ринку освітніх послуг великої кількості нових, головним чином комерційно орієнтованих освітніх установ, які здебільшого не мають необхідних академічних можливостей. Іншим небезпечним чинником є втрата цінного дидактичного потенціалу освітнього продукту під час простого перенесення з паперових носіїв в онлайн-середовище.

Інформаційна епоха характеризується повсюдною інтеграцією не сумісних раніше сфер людського знання, адже подібні процеси характерні й для сучасної системи освіти. Поєднання потужних і доступних інформаційних технологій, комп'ютеризація населення розвинених країн і країн, що розвиваються, зумовили появу нових, специфічних технологій в освіті, що дає змогу студентам навчатися на значній відстані від вибраного ВНЗ, що в результаті приводить до формування дистанційної

освіти. Незважаючи на те, що дистанційна освіта є неоднозначним феноменом, вона активно розвивається в усьому світі.

В результаті впровадження дистанційної освіти досягаються, по-перше, отримання студентами бажаних знань, розширення їх світогляду, можливість працевлаштування на престижну роботу; по-друге, отримання позитивних результатів для самих університетів у вигляді збільшення фінансування за рахунок залучення більшої кількості студентів та експорту освіти в інші регіони й країни, отримання нового досвіду, що приводить до подальшого вдосконалення системи дистанційної освіти. Третім результативним напрямом є зростання загального культурного рівня населення й вирішення проблеми нерівного доступу громадян до освітніх послуг.

Основними перевагами дистанційної освіти вважаються можливість отримати освіту в будь-якому місці незалежно від місця перебування студента, що особливо актуально для країн, які мають великі території. Більш того, дистанційну освіту можна отримувати в будь-якому зручному для студента режимі шляхом розподілу навчального навантаження на власний розсуд, а за умов належної організації занять досягається висока ефективність дистанційного навчання завдяки використанню нових програмно-апаратних платформ та електронних курсів.

З іншого боку, критики дистанційної освіти заявляють, що її якість неможливо порівняти навіть із заочною освітою, а подібні освітні технології дають змогу лише отримати диплом з мінімальною витратою сил і засобів без набуття фактичних знань. Крім невисокої якості отримуваних знань, опоненти дистанційної освіти відзначають необхідність постійного самоконтролю й самодисципліни з боку студента в процесі навчання. Недостатність безпосереднього спілкування між викладачем і студентом виключає можливість виховання особистості студента, а знання, що передаються дистанційно, втрачають емоційне забарвлення, що знижує рівень зацікавленості студентів в освіті.

Онлайн-навчання, особливо на початковому етапі, відрізнялось великою різноманітністю матеріалів з точки зору технічних платформ, змісту та форми їх надання. Як наслідок такого, не завжди виправданого, різноманітного онлайн-навчання постає питання про встановлення єдиних стандартизованих дипломів та академічних ступенів, тому важливим завданням академічної спільноти є забезпечення належної процедури визнання дипломів про наукові ступені за межами конкретного регіону, перш за все на міжнародному рівні.

Нині в Європейському Союзі діє система обліку трудових витрат навчальної роботи, яка необхідна для засвоєння певного обсягу освітньої програми, а саме Європейська система передачі та накопичення залікових одиниць (кредитів) (ECTS), пілотний проект якої було запроваджено ще у 1989 році в межах реалізації Болонського процесу. Це процес наближення й гармонізації систем вищої освіти країн Європи задля створення єдиного європейського простору вищої освіти. Початок Болонського процесу датується серединою 1970-х років, коли Радою міністрів Європейського Союзу була прийнята резолюція про першу програму співпраці в галузі освіти. 19 червня 1999 року була підписана Болонська декларація задля встановлення європейської зони вищої освіти та активізації європейської системи вищої освіти у світовому масштабі.

Рішення брати участь у добровільному процесі створення Європейського простору вищої освіти (ЕНЕА) було зафіксовано в Болонії представниками 29 країн. Нині Болонський процес включає 48 країн-учасниць, які ратифікували Європейську культурну конвенцію Ради Європи (1954 рік), він залишається відкритим для приєднання інших країн. На міжнародній конференції в Бергені (Норвегія) 19 травня 2005 року до Болонського процесу приєдналися Україна, Вірменія, Грузія, Азербайджан та Молдова. Отже, підписавши Болонську угоду, Україна взяла зобов'язання до 2010 року зробити дипломи своїх ВНЗ конвертованими у європейських ВНЗ, а студентам дати можливість вільно вибирати дисциплін й місце навчання, тобто повністю перейти на європейські стандарти та завершити Болонський процес.

За прикладом Європи організацією «Університетська мобільність в Азії і Тихоокеанському регіоні» (UMAP) у 1991 році була розроблена аналогічна Система передачі університетських кредитів (UCTS) для цього регіону. Отже, необхідність вироблення загальних стандартів задля полегшення обміну онлайн-курсами й впровадження певних стандартів якості освіти залишається актуальним завданням. Найбільший обсяг роботи зі стандартизації освітніх послуг здійснюється у США приватними та професійними установами, на жаль, інші ініціативи, включаючи міжнародні, залишаються менш масштабними [5].

У Керівництві з прав людини для користувачів Інтернету зазначено, що кожна людина має право на освіту, включаючи доступ до різноманітних знань. Кожна людина повинна мати онлайн-доступ до освітнього, культурного, наукового, навчального та іншого контенту на офіційних мовах. До такого доступу можуть застосовуватися умови, що дають змогу заохочувати власників цифрових контентів. Також необхідно забезпечити вільний доступ до фінансованих державою наукових досліджень і робіт в галузі культури, які перебувають у відкритому інтернет-доступі [6].

В контексті мережевої грамотності та медіаграмотності кожна людина повинна мати доступ до цифрової освіти й знань, щоби реалізувати свої права й свободи в Інтернеті, що включає навички розуміти, використовувати низку можливостей, що надаються Інтернетом, а також повноцінно працювати з ними. Це має дати змогу користувачам критично аналізувати точність і достовірність контенту, додатків і послуг, доступ до яких вони мають або бажають одержати.

Освіта в Інтернеті повинна формувати інформаційну культуру особистості як сукупність інформаційного світогляду й системи знань та вмінь, що забезпечують цілеспрямовану самостійну діяльність задля оптимального задоволення індивідуальних інформаційних потреб з використанням як традиційних, так і нових інформаційних технологій, що є найважливішим фактором успішної професійної та непрофесійної діяльності, а також соціальної захищеності особистості в інформаційному суспільстві [7].

Інформаційна культура є сукупністю механізмів і принципів, які забезпечують сприятливу взаємодію етнічних і національних культур, їх поєднання з універсальним досвідом людства. За такого соціокультурного розуміння інформаційна культура може усвідомлюватися як елемент загальної культури людства, найважливіший засіб відтворення світової культури людства, створення світового інформаційного простору. Інфор-

маційна культура визначає новий рівень інформаційного спілкування, який виражається в нових формах спілкування без особистої присутності у режимі діалогу. В епоху інформатизації суспільства інформаційна культура демонструє прагнення до іншого способу життя, формування нової (інформаційної) картини світу, а також пошук свого місця в інформаційному світі, що швидко змінюється.

Особливо важливою є проблема онлайн-освіти в галузі прав і свобод людини. На думку відомого соціального філософа і правозахисника А. Юрова, вивчення права загалом має починатися саме з вивчення прав людини. Коли йдеться про правову освіту, то необхідно враховувати, що вона включає різноманітні аспекти права. Виходячи з уявлення про те, що права людини – це особлива галузь права, такий підхід до їх вивчення може бути виправданий. Фахівці часто виділяють права людини як окремий інститут права в межах міжнародного або конституційного права залежно від традицій наукової спільноти. А. Юров вважає, що засади прав людини інші, ніж засади права загалом. З одного боку, проголошуються ті ж самі принципи, а саме принципи верховенства права, суспільного договору, невідчужуваності прав людини, а з іншого боку, правами людини вважаються правові можливості, які засновані безпосередньо на фундаменті людської гідності. Отже, історія формування прав людини – це історія становлення людства, історія виникнення публічної гуманітарної культури, яка, зрештою, породжує право [8].

Генеральна Асамблея ООН затвердила Всесвітню програму освіти в галузі прав людини, згідно з якою освіта в галузі прав людини має величезне значення для реалізації прав людини й основних свобод, що сприяє заохоченню рівності, запобіганню конфліктам і протидії порушенням прав людини, сприяє активізації участі населення в демократичних процесах задля формування громадянського суспільства, в якому стверджується повага до гідності людини без будь-якої дискримінації за расовою приналежністю, кольором шкіри, статтю, мовою, релігією, політичними та іншим переконаннями, національним або соціальним походженням, майновим станом, народженням або іншим статусом [9].

Відповідно до Декларації ООН про освіту і підготовку в галузі прав людини кожна людина має право знати, запитувати й отримувати інформацію про свої права та основні свободи, а також повинна мати доступ до освіти й підготовки в галузі прав людини. Освіта й підготовка з прав людини мають велике значення для заохочення загальної поваги й дотримання всіх прав людини та основних свобод відповідно до принципів універсальності, неподільності й взаємозалежності прав людини. Ефективна реалізація прав людини, зокрема права на освіту, та доступ до інформації забезпечують можливість доступу до освіти й підготовки з прав людини, в процесі якої слід користуватися перевагами нових інформаційно-комунікаційних технологій та засобів інформації, а також застосовувати їх задля заохочення реалізації всіх прав людини й основних свобод [10].

Адаптування стандартів вищої освіти до світового рівня вимагає залучення значних матеріальних та організаційних ресурсів держави та суспільства. Головні напрями реформи вищої освіти пов'язані з підвищенням інвестиційної привабливості сфери освіти, забезпеченням доступності освіти, підвищенням її якості завдяки персональному фінансуванню та формуванню ефективного ринку освітніх послуг.

Висновки. Відповідність рівня освіти тенденціям сучасного глобалізованого суспільства обумовлюється потужним впливом освіти на самореалізацію особистості та успішність її адаптації в сучасному глобалізованому світі. Це обумовлює необхідність модернізації вищих навчальних закладів, розвиток інноваційних напрямів навчання, що поєднують доступність, гнучкість, масштабованість, зручність отримання знань, базуються на сучасних інформаційних технологіях, здатних задовольнити потреби здобувачів освіти в отриманні актуальної інформації для професійного та особистісного зростання, є об'єктивно необхідною умовою інтеграції українських ВНЗ у світовий освітній простір.

Література:

1. Конвенція ЮНЕСКО про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (1960 рік). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_174.
2. Болетти И.П. Описывая мир: многоязычие, Интернет и права человека. *Net.lang: на пути к многоязычному киберпространству*. Москва : Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2014. 464 с. URL: http://ifapcom.ru/files/News/Images/2014/net_lang_rus_web.pdf.
3. Рандл М., Конли К. Задачи инфотехники в области нейтральных технологий. *Этические аспекты новых технологий. Обзор*. Москва : Права человека, 2007. 102 с. URL: http://www.ifapcom.ru/files/publications/ethical_implic_rus.pdf.
4. Генеральное соглашение по торговле услугами (ТАТС/GATS). Заключено в г. Марракеше 15 апреля 1994 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902340076>.
5. Kurbalija J. An introduction to Internet governance. 6th edition. Published by DiploFoundation. 2014. 212 p. URL: http://www.mcit.gov.eg/Upcont/Documents/IGF_English_2009_FINAL_2009.pdf.
6. Рекомендація № СМ/Кес(2014)6 Комітету міністрів Ради Європи «Про Керівництво з прав людини для користувачів Інтернету». Прийнята 16 квітня 2014 року на 1197-у засіданні заступників міністрів. URL: <https://tm.coe.int/16802e3e96>.
7. Беляков К., Онопрієнко С., Шопіна І. Інформаційна культура в Україні: правовий вимір : монографія. Київ : КВІЦ, 2018. 169 с.
8. Юров А. Введение в концепцию прав человека. Москва : Зимняя школа прав человека, 2008. 60 с.
9. Керівні принципи освіти в галузі прав людини для системи середньої школи. Київ : ВАІТЕ, 2016. 52 с. URL: <https://www.osce.org/uk/odihr/262226?download=true>.
10. Дзьобань О. Філософія інформаційного права: світоглядні й загальнотеоретичні засади : монографія. Харків : Майдан, 2013. 360 с.

Dashkovsla O. The right to education in a modern information space

Summary. The article substantiates the importance of realization of the right to education in the conditions of information society. The influence of education on ensuring the competitiveness and economic growth of the state is analyzed. The tendencies of development of educational informatization in different countries of the world are established. The possibility of introducing distance learning methods using modern pedagogical, information and telecommunication technologies is considered.

Informatization of education is also a complex modern trend, which is connected with the introduction of various information means, electronic products and new pedagogical technologies based on the use of information and communication technologies into the educational process.

The development of information technology, ubiquitous computerization, penetration of the Internet into the remotest corners of the world have become the basis of distance learning that meets the needs of students, as well as the contemporary challenges of globalization in higher education.

As a result, the introduction of distance education achieves: first, the acquisition of new knowledge, the expansion of outlook and the possibility of employment for prestigious work. Secondly, it gets positive results for universities such as increasing funding by attracting more students and exporting education to other regions and countries, gaining new experience, leading to further improvement of the distance education system. The third productive direction is to increase

the general cultural level of the population and to solve problem of unequal access to educational services.

Online education should shape the information culture of the individual as a set of information worldviews and systems of knowledge and skills that provide purposeful independent activity in order to optimally meet individual needs using both traditional and advanced information technology, which is an important factor for successful professional activity and social security of the individual in the information society.

Key words: right to education, information society, information technology, distance education, international standards of education.

*Єнур М. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного та трудового права
Одеського національного морського університету*

ЛІБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНІ ПОЛІТИЧНІ РЕЖИМИ В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

Анотація. У статті встановлено сутнісні риси ліберально-демократичного режиму як елементу форми держави в країнах розвиненої демократії, які є політичними та економічними лідерами сучасного світу. Показано, що ліберально-демократичний політичний режим існує в сучасних державах Західної Європи, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, тобто країнах з ринковою економікою та розвиненими соціальними, політичними, економічними інститутами. Показано вплив ліберальної ринкової економіки на формування ліберально-демократичного політичного режиму. Визначено, що пріоритетною цінністю у функціонуванні ліберально-демократичних держав є дотримання прав і свобод людини, зокрема особистісних, соціально-економічних, політичних, культурних, освітніх. На основі аналізу текстів конституцій конкретних демократичних держав показано закріплення прав і свобод у законодавстві цих країн. Доведено, що державна влада ліберально-демократичних країн здійснюється на основі широкої участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою, у формуванні органів державної влади та місцевого самоврядування. Показано, що функціонування державного механізму ліберально-демократичних держав здійснюється на основі системи стримувань і противаг. Показано роль опозиції в демократичній державі. Встановлено, що обов'язковими для демократичного політичного режиму є толерантність суспільства, заборона на розпалювання соціальної, релігійної, міжрасової, міжнаціональної ворожнечі. Зазначено, що сучасні країни з ліберально-демократичним політичним режимом є правовими соціальними державами, яким притаманні верховенство права та високий рівень правосвідомості й правової культури населення, що виховуються в умовах функціонування лібералізму та демократії. Визначено, що в ліберально-демократичних державах створено систему гарантій дотримання прав і свобод людини, котра включає конституційні, економіко-правові, соціально-правові, соціально-економічні, політико-правові, процесуальні, судові гарантії. Проаналізовано кожний вид вказаних гарантій, показано їхню взаємообумовленість і взаємний зв'язок. Визначено, що система внутрішньодержавних гарантій доповнюється міжнародно-правовими гарантіями дотримання прав і свобод людини та системою міжнародних інституцій, до компетенції яких належить контроль за забезпеченням державами прав і свобод людини. Зроблено висновок щодо того, що, незважаючи на певні проблеми, які повстають перед сучасними ліберально-демократичними політичними режимами, вони є найбільш соціально привабливими для більшості сучасних країн світу. Впровадження основних рис ліберально-демократичного режиму в практику функціонування сучасної України сприятиме просуванню нашої держави на шляху прогресу.

Ключові слова: політичний режим, ліберально-демократичний режим, права людини, гарантії прав людини, форма держави.

Постановка проблеми. Поглиблення демократичного політичного режиму в сучасній Україні є важливим та невідкладним завданням національного державотворення. Отже, корисним та своєчасним можна вважати звернення до політико-правового досвіду тих країн, в яких демократичні політичні режими є глибоко вкоріненими та зазнають подальшого розвитку. Це стосується насамперед ліберально-демократичного політичного режиму, який успішно функціонує в державах Західної Європи, Північної Америки та деяких інших країнах. Аналіз сутності та особливостей політичних режимів у цих країнах становитиме цінну для України інформацію, яка допоможе нашій державі ефективніше формувати демократичні політичні та правові інститути.

Окремі аспекти питання ліберально-демократичного режиму в сучасному світі вивчаються вітчизняними та зарубіжними науковцями. Так, принцип верховенства права в державах Європейського Союзу розглянуто в статті І. Забокрицького [1], міжнародні механізми захисту прав людини досліджені в роботі І. Ліщини [2], юридична природа демократії висвітлена у статті О. Ющика [3]. Однак комплексні дослідження зазначеної проблематики представлені переважно класичними працями Р. Арона, С. Гантінгтона, М. Дюверже, А. Лейпхарта, Ф. Фукуями. Отже, проблематика ліберально-демократичного режиму в сучасному світі не є вичерпаною.

Мета статті полягає у встановленні сутнісних рис ліберально-демократичного режиму як елементу форми держави в країнах розвиненої демократії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ліберально-демократичні режими є результатом утвердження в сучасних країнах парламентської демократії. Отже, він є характерним насамперед для держав із парламентською формою правління, зокрема Великої Британії, Німеччини, Італії, Швеції, Данії, Австрії, Швейцарії. Однак такий режим протягом другої половини XIX – XX ст. затвердився також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах, які йдуть курсом ринкової економіки, дотримання прав і свобод особи. Наприкінці XX – на початку XXI ст. у державах з ліберально-демократичним політичним режимом юридично закріплено верховенство права як одна з основних ознак правового, політичного та соціального життя. Сучасні теорія держави й права та конституційне право визначають такі держави як демократичні, соціальні та правові.

Формування ліберального режиму зумовлюється появою ринкової економіки. Саме ринок вимагає наявності рівноправних, вільних та незалежних партнерів, відносно автономних від держави та її органів у своїх економічних діях. Для створення такої соціальної страти держава проголошує формальну рівність всіх громадян перед законом, свободу слова,

друку, совісті, думок, вибору заняття, місця проживання, форм власності, простору приватної ініціативи. Всі названі характеристики держави закріплюються в конституціях держав. Наприклад, у Конституції Німеччини 1949 року закріплено, що недоторканні та невідчужувані права людини визнаються основою всякої людської спільноти, миру й справедливості у світі (ст. 1, п. 2) [4]. Конституція Франції 1958 року проголошує, що держава забезпечує рівність перед законом усіх громадян незалежно від походження, раси або релігії; вона поважає всі віросповідання (ст. 1) [5]. Конституція Данського Королівства 1953 року встановлює, що свобода особи є недоторканною (ч. VIII, ст. 71, п. 1) [6]. У Конституції Бельгії 1994 року зазначено, що кожна особа має право вести життя, відповідне людській гідності (ст. 23) [7].

Обмеження прав і свобод особи за сучасного ліберально-демократичного політичного режиму допускається лише чинним у державі законодавством тоді, коли поведінка суб'єкта порушує встановлений правовий порядок у суспільстві. Наприклад, перелік основних свобод громадян Канади, викладений у Конституційному Акті 1982 року, супроводжується вказівкою на те, що права й свободи можуть обмежуватися лише нормами права в межах, що вважаються розумними, і виправданість яких може бути пояснена у вільному та демократичному суспільстві (ст. 1) [8].

Права й свободи особи в державі з ліберально-демократичним політичним режимом не лише закріплюються у законодавстві, але й реалізуються на практиці. Державою створена система гарантій дотримання прав і свобод. Запорукою непорушності прав і свобод громадян є принцип верховенства права, що проголошений демократичними державами як базова засада, один з основних принципів функціонування держави й суспільства. Наприклад, Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації 1999 року (набула чинності 1 січня 2000 року), проголошуючи верховенство права в державі, конкретизує принципи дії правової держави таким чином: 1) основою та межею державних дій є право; 2) державні дії повинні здійснюватися у публічних інтересах і бути співрозмірними; 3) державні органи й приватні особи діють добросовісно (ст. 5) [9]. Отже, демократична правова держава з ліберально-демократичним політичним режимом гарантує особі право на невтручання у її приватне життя в разі дотримання особою правомірної поведінки.

Іншим видом гарантій дотримання прав і свобод особи є економіко-правові гарантії. Їхня сутність полягає в тому, що держава закріплює свободу економічної діяльності, законодавчо встановлює визнання та рівний захист приватної, державної, муніципальної та інших форм власності, соціальне партнерство. Наприклад, Союзна Конституція Швейцарської Конфедерації 1999 року закріпила гарантованість державою недоторканності приватної власності (ст. 26) й свободу економічної діяльності (ст. 27) [9]. Конституція Данського Королівства 1953 року – непорушність власності громадян (ст. 73, п. 1) [6]. Водночас сучасні демократичні держави визнають не тільки права власників, але й їхні обов'язки. Наприклад, у Конституції ФРН 1949 року разом із закріпленням недоторканності приватної власності (ст. 14, п. 1) зазначено, що власність зобов'язує; її використання має служити суспільному благу (ст. 14, п. 2) [4]. Економічні гарантії становлять важливий сектор реалізації економічної функції ліберально-демократичної держави.

Держава не втручається в економічне життя громадян, обмежуючись законодавчою охороною приватної власності, встановленням загальних правил вільної чесної конкуренції, сприяючи розвитку середнього та дрібного бізнесу, протидіючи свавіллю монополій та виступаючи арбітром за виникнення конфліктів між суб'єктами господарювання.

Важливе місце в системі гарантій дотримання прав і свобод особи відведено соціально-правовим гарантіям. Задачами держави в цій царині є подолання безробіття, матеріальна підтримка тимчасово безробітних, непрацевдатних та інших категорій соціально вразливого населення. У зв'язку з цим варто згадати про досвід Швеції, соціально-економічна модель якої отримала назву шведського соціалізму. Зазначена модель була створена у другій половині минулого століття двома економістами Центрального об'єднання профспілок Швеції Рудольфом Мейднером і Йєстом Реном як альтернативний варіант боротьби з рецесією та безробіттям. Програма передбачала збільшення видатків у державному секторі, підвищення пенсій, стипендій, інших соціальних виплат з одночасним зниженням податків [10, с. 181–182]. Модель шведського соціалізму відома у всьому світі й має послідовників у політично та економічно розвинених державах.

Помітну роль у системі соціально-економічних та соціально-правових гарантій дотримання прав людини у державах з ліберально-демократичним політичним режимом відіграють загальнодоступність та безоплатність загальної та середньої професійної освіти. Так, право на безоплатну початкову та середню освіту закріплено у конституціях Бельгії (ст. 24, § 3), Швейцарії (ст. 19). Безкоштовна вища освіта існує для громадян країни в Данії, Ізраїлі, Люксембурзі.

Ще одним різновидом соціально-правових гарантій є наявна в демократичних країнах заборона на розпалювання соціальної, расової, національної і релігійної ворожнечі. Така заборона знайшла відображення у законодавстві Данії, Норвегії, Італії та інших держав. Показовим у цьому аспекті є недавній широко висвітлений у ЗМІ випадок із власником магазину в польському місті Барлінек. Будучи негативно налаштованим по відношенню до українців, які працюють та вчать у місті, власник Єжи Бітель розпорядився щодо виставлення на касі магазину таблички з попередженням, що українців мають обшукувати під час виходу з торгового залу. Інцидент набув широкого розголосу, внаслідок чого про нього довідалися місцеві органи влади, прокуратура, омбудсмен та посольство України у Польщі. Було винесено рішення про притягнення власника до юридичної відповідальності за ксенофобію та дискримінацію осіб за національною ознакою [11]. Хоча Польща не належить до кола країн із міцно вкоріненим стабільним ліберально-демократичним режимом, цей випадок свідчить про її намір розвиватися в напрямі розбудови справжньої правової демократичної держави.

Ліберально-демократичний політичний режим передбачає наявність політико-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Такими є механізм народовладдя, поділ влади на гілки, система стримувань і противаг, багатопартійність й ідеологічний плюралізм. В умовах ліберально-демократичного режиму держава докладає зусиль для існування легальної опозиції, яка представляє думку меншості. Це дає змогу враховувати та реалізовувати законні інтереси опозиційних сил, контролювати владу, пропонувати альтернативні шляхи вирі-

шення загальнодержавних та локальних проблем. Закони про легальну опозицію існують у Великій Британії, США, Люксембурзі, Нідерландах та інших країнах. Таке законодавство дає змогу більш ефективно взаємодіяти правлячим та опозиційним політичним силам, знаходити компроміси між ними, отже, підтримувати суспільний мир і злагоду.

Наявність плюралізму й багатопартійності є необхідною ознакою ліберально-демократичного політичного режиму. Про важливість багатопартійності для його ефективного функціонування свідчить той факт, що М. Дюверже обґрунтував власну класифікацію типів ліберальної демократії, взявши за критерій наявний у державі вид виборчої системи. Залежно від характеру відносин між урядом і парламентом вчений пропонував розрізняти парламентарні, президентські та напівпрезидентські режими [12, с. 439]. Отже, багатопартійна система дає змогу всім громадянам держави виразити свої політичні пріоритети та взяти участь у формуванні органів влади. Сутність інститутів багатопартійності, ідеологічного та політичного плюралізму розкрита відомим французьким соціальним філософом Р. Ароном, котрий зазначив, що держава, яка не є виразником інтересів якоїсь однієї партії, а допускає розмаїття партій і вчень, не перетворюється на пусту оболонку. Відмова від однопартійності та цензури передбачає віру у вільні дискусії, можливість поступових перетворень [13, с. 132].

Крім політичних партій, за ліберально-демократичного політичного режиму функціонує низка асоціацій, корпорацій, громадських організацій, секцій, клубів, які об'єднують людей за інтересами. Різноманітні об'єднання громадян є засобом реалізації їхніх політичних, професійних, релігійних, соціальних, побутових, місцевих, національних інтересів і потреб. Ці об'єднання складають підґрунтя громадянського суспільства й не залишають людину один на один із державною владою, яка часто схильна до нав'язування людині своїх рішень і навіть до зловживань своїми владними повноваженнями [14, с. 252].

За ліберально-демократичного політичного режиму органи державної влади формуються шляхом виборів, здійснюваних на багатопартійній основі, з вільним від будь-якого тиску таємним голосуванням. Здійснення державної влади відбувається на основі системи стримувань і противаг, призначенням якої є недопущення концентрації державної влади в одних руках або в руках олігархічної групи осіб.

Управління державою за ліберально-демократичного політичного режиму є децентралізованим, що означає наявність значних повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Центральна влада в ідеалі повинна не допускати зайвих дріб'язкових опіки та контролю за діяльністю місцевих органів. Вона вирішує лише ті питання, які перебувають за межами компетенції місцевих органів влади. Всі названі особливості ліберально-демократичного політичного режиму є політико-правовими гарантіями дотримання прав і свобод громадян.

Наступну групу гарантій складають правові, що виражаються у наявності розвиненої та досконалої системи законодавства, незалежного правосуддя, можливості для кожного громадянина отримувати кваліфіковану юридичну допомогу (зокрема, безоплатну), право особи на звернення до суду для захисту своїх порушених прав, право на захист своїх прав і свобод усіма не забороненими законом способами.

Серед правових гарантій сучасна теоретико-правова наука виділяє матеріальні, ідеальні, процесуальні та техніко-юридичні. Матеріальними гарантіями дотримання прав і свобод особи є чинні в державі правові норми, що визначають умови реалізації цих прав і свобод. До ідеальних гарантій можна віднести специфічні правові інститути та принципи, зокрема презумпцію невинуватості, юридичні фікції. Прикладами процесуальних гарантій можуть бути інститути нагляду та касації, процедура припинення повноважень суддів. Техніко-юридичними гарантіями є, наприклад, конструкції, що відображають правові зобов'язання, які накладаються правовими нормами на учасників правовідносин, конструкції цивільно-правових позовів, договорів.

Крім системи внутрішньодержавних, існують міжнародно-правові гарантії дотримання прав і свобод особи. Як і внутрішньодержавні, вони закріплюються в нормативно-правових актах, наприклад, у Загальній декларації прав людини (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року), Декларації прав дитини (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1959 року), Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року та додаткових протоколах до неї, міжнародних пактах. Крім того, існує система міжнародних інституцій, до компетенції яких належить контроль за забезпеченням державами прав і свобод людини (Рада Безпеки ООН, комітети Генеральної Асамблеї, Міжнародний Суд ООН, Комітет з прав людини, Комітет з прав дитини, Комітет проти катувань, Європейська комісія з прав людини, Європейський суд з прав людини тощо).

Зрозуміло, що ліберально-демократичний політичний режим сам по собі не може забезпечити бездоганного порядку в державі, загального абсолютного щастя й відсутності проблем у суспільстві. Як і всім іншим, йому властиві певні недоліки. Наприклад, органи державної влади у демократичних країнах формуються шляхом виборів, результат яких багато в чому залежить від волі населення, що має виборче право. Однак існує загроза, що така воля, продиктована пануючою суспільною думкою, може стати результатом вміло та грамотно організованої передвиборчої пропаганди та агітації, причому професіоналізм проведення піар-кампанії залежить від фінансових можливостей партії, що, як правило, зумовлені наявністю зв'язків партії з бізнес-структурами. Сучасні вчені зазначають, що демократичні процедури прийняття владних рішень потребують значно більших ресурсів, ніж авторитарні, причому масштаб країни й складність соціальної структури прямо впливають на розмір видатків [15]. Попри недоліки, слід визнати, що порівняно з іншими політичними режимами, як минулими, так і сучасними, ліберально-демократичний політичний режим є найбільш соціально привабливим, що підтверджується, наприклад, потоками біженців із Близького Сходу та Африки, що масово мігрують до розвинених демократичних країн Європи. Основною причиною такої привабливості є високий рівень розвитку економіки та рівня життя громадян, що виникають лише в умовах лібералізму та демократії. А. Лейпхарт вказував на прямий зв'язок між демократією та рівнем економічного добробуту країни [16, с. 267]. Для успішного функціонування ліберально-демократичного політичного режиму необхідним є високий рівень правової, політичної, моральної, інтелектуальної свідомості, загальної та правової культури населення.

Висновки. Ліберально-демократичний політичний режим існує в сучасних державах Західної Європи, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії. Пріоритетною цінністю в житті ліберально-демократичних держав є дотримання прав і свобод людини, зокрема особистісних, соціально-економічних, політичних, культурних, освітніх. Державна влада демократичних країн здійснюється на основі широкої участі громадян та їх об'єднань в управлінні державою, у формуванні органів державної влади. Сучасні демократичні країни є правовими соціальними державами, яким притаманні верховенство права та високий рівень правосвідомості й правової культури населення. В них створена система гарантій дотримання прав і свобод людини, котра включає конституційні, економіко-правові, соціально-правові, соціально-економічні, політико-правові, процесуальні, судові. Система внутрішньодержавних гарантій доповнюється міжнародно-правовими гарантіями дотримання прав і свобод людини. Незважаючи на певні проблеми, які повстають перед сучасними ліберально-демократичними політичними режимами, вони є найбільш соціально привабливими для більшості країн світу. Впровадження основних рис ліберально-демократичного режиму в практику функціонування сучасної України сприятиме просуванню нашої держави на шляху прогресу.

Література:

1. Забоклицький І. Принцип верховенства права в Європейському Союзі як ознака транснаціоналізації сучасного конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Т. 55. Вип. 1. С. 23–26.
2. Лишина И. Международные механизмы защиты прав человека. *Харьковская правозащитная группа*. Харьков : Фолио, 2011. 112 с.
3. Ющик О. Демократія і народовладдя в Україні як предмет юридичної доктрини. *Право України*. 2019. № 10. С. 25–39.
4. Конституция Федеративной Республики Германии 1949 года (с последующими изменениями и дополнениями). URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155> (станом на 12.12.2019).
5. Конституция Республики Франция 1958 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=138> (станом на 12.12.2019).
6. Конституция Датского Королевства 1953 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=152> (станом на 12.12.2019).
7. Конституция Бельгии 1994 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=157> (станом на 12.12.2019).
8. Конституционный Акт 1982 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=47> (станом на 12.12.2019).
9. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 года. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=135> (станом на 12.12.2019).
10. Лебедев А. Модель Рена-Мейднера в контексте трансформации шведского «государства всеобщего благосостояния». *Вестник Ленинградского государственного университета имени А.С. Пушкина. Серія «Економіка»*. 2012. Т. 6. № 4. С. 180–187.
11. Скандал в Польше: владелец супермаркета установил проверку для украинцев. *Офіційна сторінка УНІАН*. 2017. 29.09. URL: <https://www.unian.net/society/2162289-skandal-v-polshe-vladelets-supermarketa-ustanovil-proverku-dlya-ukraintsev.html> (станом на 17.12.2019).
12. Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Москва : Академический Проект, 2000. 538 с.
13. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / пер. с фр. Г. Семенова. Москва : Текст, 1993. 144 с.

14. Пиголкин А., Головистиков А., Дмитриев Ю. Теория государства и права : учебник / под ред. А. Пиголкина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Высшее образование, 2008. 743 с.
15. Остроменский А. Ресурсы и демократия. *Интерэкспо Гео-Сибирь*. 2013. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/resursy-i-demokratiya> (станом на 17.12.2019).
16. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / пер. с англ. под ред. А. Салмина, Г. Каменской. 2-е изд. Москва : Аспект Пресс, 2016. 287 с.

Yepur M. Liberal democratic political regimes in modern states

Summary. The article identifies the essential features of the liberal democratic regime as an element of the form of state in the developed democracies, which are the political and economic leaders of the modern world. It is shown that the liberal democratic political regime exists in the modern states of Western Europe, USA, Canada, Australia, New Zealand – countries with market economy and developed social, political, economic institutions. The influence of the liberal market economy on the formation of the liberal-democratic political regime is shown. It is determined that the priority value in the functioning of liberal-democratic states is the respect for human rights and freedoms – personal, socio-economic, political, cultural, educational etc. Based on the analysis of the texts of the constitutions of particular democratic states, the consolidation of rights and freedoms in the legislation of these countries is shown. It is proved that the state power of the liberal-democratic countries is exercised on the basis of wide participation of citizens and their associations in the rule, in the formation of state authorities and local self-government. It is shown that the functioning of the state mechanism of liberal-democratic states is carried out on the basis of a system of checks and balances. The role of the opposition in a democratic state is shown. It has been established that the tolerance of the society, the prohibition of inciting social, religious, interracial, ethnic hatred are obligatory for the democratic political regime. It is argued that modern countries with a liberal-democratic political regime are rule-of-law societies, which are characterized by the rule of law and a high level of justice and legal culture of the population brought up under the conditions of functioning of liberalism and democracy. It has been determined that a system of guarantees of respect for human rights and freedoms has been created in liberal-democratic states, which includes constitutional, economic, social, political, procedural, judicial guarantees. Each of these types of warranties is analyzed and their interdependence and relationship are shown. It is determined that the system of domestic guarantees is complemented by international legal guarantees of respect for human rights and freedoms and the system of international institutions, which are responsible for the control of the protection of human rights and freedoms by states. It is concluded that, despite some of the problems faced by today's liberal-democratic political regimes, they are the most socially attractive to most modern countries in the world. The introduction of the main features of the liberal-democratic regime into the practice of functioning of modern Ukraine will promote the progress of our country.

Key words: political regime, liberal-democratic regime, human rights, guarantees of human rights, form of state.

Сировацький В. І.,
кандидат юридичних наук,
адвокат

СВІТОГЛЯДНІ КОНЦЕПТИ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ ЯК ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА ЛЮДИНУ

Анотація. У статті здійснено філософсько-правовий аналіз світоглядних концептів державного примусу як здійснення правовиховного впливу на людину. Обґрунтовано, що держава, застосовуючи примус, через уповноважені органи й уповноважених осіб у межах правового поля обмежує певні права та свободи осіб, що порушили закон. Завдяки цьому не лише відбувається поновлення порушеного права іншої людини чи групи людей та покарання винних, а й здійснюється позитивний вплив на суспільство загалом. Такий вплив проходить у двох напрямках: як правовиховний і правоосвітній процеси. Щодо здійснення правовиховного впливу, то застосування державою примусу до правопорушників сприяє тому, що інші члени суспільства починають розуміти, що за вчинення протиправних дій вони обов'язково будуть покарані. Тобто приходить усвідомлення невідворотності відповідальності за вчинене. Людина, яка вчинила правопорушення, має бути покарана у встановленому законом порядку, а якщо її вина не буде доведена, то вона повинна бути звільнена від відповідальності. Однак навіть особи, провину яких у вчиненні правопорушення доведено, не можуть піддаватися катуванню, жорстокому або такому, що принижує людську гідність, поводженню. Так держава показує цінність кожного, навіть тієї людини, яка, припустившись помилки, порушила закон, і спрямовує свої зусилля на формування в неї засад правослухняної поведінки та недопущення в майбутньому асоціальних проявів. Іншим аспектом застосування державного примусу є здійснення правоосвітнього процесу. Основна теза тут така: «виключне право держави на застосування примусу є спонкою для людини до підвищення рівня своєї правової освіченості». Застосовуючи примус, держава ще раз показує людині, за які проступки вона може бути покарана. Держава систематично впливає на свідомість людини, переконуючи її в необхідності правомірної поведінки, а застосування примусу виступає своєрідним ілюстративним матеріалом. Особа має дотримуватися встановлених законом норм, правил і приписів, за інших умов людина зазнає обмежень своїх прав і свобод. У разі ж правослухняної поведінки – отримує всі права та свободи і гарантії від держави щодо безпеки та захисту тощо.

Ключові слова: державний примус, світогляд, цінності, правове виховання, правова культура, держава, суспільство, людина, філософія права.

Постановка проблеми. Від часу свого утворення держава отримала виключне право на застосування примусу. В ідеалі, якщо відкинути всілякі зловживання владною верхівкою, таке право дозволило державі тримати баланс у суспільстві, виступити гарантом дотримання принципів права, показати цінність кожної людини для держави.

Поняття «державний примус» не є суто юридичним поняттям. Воно лежить на стику філософії і права, де філософська

площина допомагає висвітлити такі його аспекти, як моральні засади застосування державного примусу, особа правопорушника, причини вчинення правопорушення, співмірність призначеного покарання тяжкості вчиненого, гуманізація процесу застосування державного примусу, а правова площина визначає його види, систему форм, процедуру застосування, методи роботи з особами, до яких застосовано державний примус. Однак вивчення всіх цих аспектів має відбуватися на певних єдиних началах, засадах, які встановлюють кінцеву мету функціонування певного процесу чи явища.

Різні проблеми реалізації державного примусу в усіх сферах життєдіяльності вивчали відомі вчені, серед них такі: В. Бліхар, Т. Гарасимів, В. Гришук, Т. Дідич, Л. Заморська, Н. Коваленко, О. Котляренко, В. Кравчук, Т. Кунгурцева, М. Олексюк, В. Савенко, Г. Садовнікова, О. Слюсаренко, А. Столяренко, О. Трещова й ін.

Мета статті полягає у проведенні філософсько-правового аналізу світоглядних концептів державного примусу як здійснення правовиховного впливу на людину.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кінцевою метою процесу застосування державного примусу є припинення правопорушення та відновлення порушеного права, але поряд із цим існує ще одна мета – здійснення правовиховного та правоосвітнього впливу на суспільство загалом та людину зокрема. Цей вплив повинен ґрунтуватися на певних світоглядних концептах, які виступають своєрідним вказівником шляху до досягнення основної мети. Наприклад, на думку Г. Садовнікової, концепт – це набір уявлень, знань, асоціацій та переживань [1, с. 162]. У нашому випадку світоглядними концептами поняття «державний примус» стане сукупність уявлень, завдяки яким ми зможемо більш ґрунтовно вивчити правовиховний та правоосвітній вплив застосування державного примусу.

Виділимо п'ять концептів, які виражають світоглядну суть державного примусу. Зокрема це такі: вимоги державного примусу обов'язкові до виконання всіма членами суспільства; має виховний вплив; є одним із засобів державотворення та правотворення; виступає своєрідним мотиватором правомірної поведінки; виражає ступінь сприйняття держави, її діяльності населенням. Саме ці концепти, їх знання та використання допоможуть людині сформувати власну життєву позицію, створити моделі поведінки, які відповідатимуть її особистій системі моральних цінностей і загальним цінностям права.

Державний примус є обов'язковим до виконання всіма членами суспільства. Держава, встановлюючи закони, за якими має функціонувати суспільство, передбачила умови для гідного життя людини, а також встановила сукупність обмежень для тих, хто їх не дотримується, тим самим порушуючи баланс у державно-правовій сфері. Той, хто дотримується вимог

закону, буде свою поведінку відповідно до правових приписів, має можливість користуватися всіма благами, які держава передбачила для законослухняних громадян. І навпаки, правопорушник втрачає певні права і свободи, якими він володів до того, окрім правових обмежень, стикається з осудом суспільства. Отже, «державний примус – єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти» [2, с. 93]. Держава має виключне право на застосування примусу на своїй території. Таке право їй делегувала сама людина, отримавши навзаєм беззаперечні гарантії щодо дотримання своїх прав і свобод. Ніхто не може самостійно карати правопорушників, окрім держави (через діяльність компетентних органів і уповноважених осіб). Особа, яка порушила норми права і вина якої доведена у визначеному законом порядку, має підкоритися законним вимогам держави. Тим самим вона визнає авторитет держави, а держава демонструє суспільству наявність дієвих засобів та механізмів для утримання балансу і стабільності.

Державний примус має виховний вплив на населення. Державний примус застосовують до осіб, які допустили у своїй поведінці порушення правових норм. Накладення певних обмежень на правопорушника, постійна психопрофілактична робота з ним покликані зробити поведінку людини правомірною, сформувати в неї свідоме бажання вчиняти відповідно до вимог закону. Над «вихованням» правопорушників працюють вчені-теоретики, проводячи дослідження та на їх основі розробляючи численні методики, що повинні покращити якість роботи з такою категорією населення; психологи, соціальні педагоги. Часто основним завданням є з'ясування мотивів, причин, що спонукали людину до неправомірної поведінки, та подальша робота над їх викориненням зі свідомості та закладення тих основ, які формуватимуть правослухняну поведінку. Однак водночас здійснюється і своєрідний виховний вплив на інші категорії населення. Якщо держава виконує взяті на себе зобов'язання щодо гарантування безпеки та захисту людини, її прав і свобод, то людина зможе звернутися до компетентних органів за відновленням свого порушеного права і таке право буде відновлене в найкоротший термін, а порушник буде покараний відповідно до чинного законодавства. Люди усвідомлюють невідворотність покарання за вчинене правопорушення, бачать негативні наслідки протиправних дій не лише для потерпілого зокрема та суспільства загалом, а й для самого правопорушника, осуд, який демонструє суспільство до такої особи, та в більшості дотримуються правомірних моделей поведінки. Отже, виховний вплив державного примусу здійснюється не цілеспрямовано, а ніби опосередковано, через отримання інформації про негативні наслідки, яких зазнали інші особи через недотримання вимог закону та свою неправомірну поведінку.

Державний примус є одним із засобів державотворення і правотворення. Застосовуючи до порушників закону заходи примусу, держава демонструє свою спроможність захистити людину, відновити її порушене право та наявність засобів і сил, щоб покарати порушника. Люди, які бачать рівність усіх перед законом, готовність держави захистити кожного, чие право або свобода були порушені, процеси, що наближають до утвердження ідеалів правової держави та громадянського суспільства, прагнуть стати повноцінними суб'єктами

державотворення та правотворення. Процеси державотворення і правотворення відбуваються у зв'язку з розвитком суспільства. Людина прагне поліпшити своє життя, так з'являються нові сфери людської діяльності та потреба правового регулювання відносин між людьми всередині таких сфер. Спершу з'являється соціальна норма як шаблон поведінки людини в певній сфері чи життєвій ситуації, виникає потреба правового закріплення такої норми чи їх сукупності. «Нові соціальні норми виникають і розвиваються в результаті повсякденної поведінки людей, детермінуються особливостями всезагального зв'язку соціальних явищ відповідної історичної епохи, адже функціонування і розвиток будь-якого суспільства супроводжується змінами соціальних норм, котрі не можуть постійно знаходитися у статичному стані за невинно змінних умов життя суспільства» [3, с. 229]. Зі зміною соціальних норм змінюються і правові норми. Саме людина виступає ініціатором цього процесу та виражає своє бажання за допомогою сукупності дій та вчинків, які становлять поведінку. Своєю поведінкою, що будується на основі осмисленої системи морально-етичних цінностей і отриманих правових знань, людина робитиме особистий внесок у розбудову держави та права. А прагнення до отримання нових знань у державно-правовій сфері допоможе на основі аналізу розуміти, чи доцільним є те або інше нововведення для держави і права загалом та людини зокрема, чи воно матиме негативні наслідки. На основі цього правовими методами боротися за його утвердження або скасування. Сильна держава зацікавлена у громадянах, які є повноцінними суб'єктами державотворення та правотворення. Саме людина, яка свідомо стоїть на позиціях верховенства права, поваги до держави й інших людей, має власну чітку усвідомлену позицію, буде брати активну участь у таких процесах.

Державний примус виступає своєрідним мотиватором правомірної поведінки. Застосування державного примусу стимулює людину до правомірної поведінки. Знаючи, що за певні неправомірні дії чи вчинки до неї буде застосовано державний примус і накладено певні обмеження, людина задумується над їх законністю або незаконністю, зважуватиме, чи виправданим буде «ризик», пов'язаний із конкретним неправомірним учинком. Водночас людина, яка не допускає порушень закону, може користуватися всіма благами, правами та свободами, які надає їй держава. Наявність таких благ і можливість послуговування ними мотивує людину дотримуватися правових вимог, будувати відносини з іншими людьми та державою відповідно до чинних норм у межах правового поля, а найголовніше, уникати вчинків, за здійснення яких її права та свободи будуть обмежені або її зовсім їх позбавлять. Кожний учинок окремої людини є наслідком певних її бажань чи потреб, роздумів над цим, зіставлення з особистою системою цінностей та власне дією.

Державний примус виражає ступінь сприйняття держави, її діяльності населенням. Поведінка людини є своєрідною відповіддю на ставлення до неї інших людей, держави. Негативне ставлення породжує негатив у відповідь, а позитивне, навіть за умови виникнення певних суперечливих ситуацій, – спонукає до пошуку компромісів для подальшого діалогу. Кількість правопорушень і частота застосування державного примусу виступають своєрідним мірилом сприйняття держави та її діяльності населенням. У державах, де високий рівень життя населення та значна кількість людей, що мають

достатній рівень правової освіти, показники злочинності та частота застосування державного примусу значно нижчі, ніж у державах, де більшість населення живе на межі виживання і має лише приблизні уявлення про свої можливі права та свободи або такі знання просто відсутні. У розвинутих державах люди знають свої права, використовують правові засоби для досягнення своїх цілей. Наприклад, якщо частина населення невдоволена певним рішенням влади, то вони законним шляхом борються за його скасування чи доопрацювання доти, поки зміст не влаштуватиме обидві сторони – і владу, і громадян. Якщо держава дотримується встановлених правових норм стосовно людини, то і людина у відповідь також прагнучиме дотримуватися закону. За умови, що держава не виконує своїх обіцянок стосовно надання людині можливостей для задоволення своїх базових потреб, людина шукатиме шляхи для цього в обхід закону. А це завдасть державі шкоди, порушить баланс у суспільстві. Поведінка людини є своєрідною реакцією на середовище, що її оточує. Прикладом цього може виступати поведінка людей, які в дитинстві систематично зазнавали насильства, жили в сім'ях, що вели асоціальний спосіб життя, стикалися з булінгом. Такі люди в майбутньому з великою ймовірністю допускать порушення закону, встановлених правил і норм поведінки. І державі доведеться докласти значних зусиль, щоб їхня поведінка стала відповідати морально-етичним та правовим цінностям, а певні дефекти правосвідомості почали зникати. Першопричиною виникнення таких дефектів є недоліки, упущення у сфері морального виховання. На думку А. Столяренка, дефекти правосвідомості сприяють розвитку злочинності. «Це, – як зазначає вчений, – призводить до нестійкої поведінки та її орієнтації на норми найближчого, більшою мірою негативного мікросередовища, що сприяє й не осуджує найрізноманітніші аморальні вчинки та правопорушення. Унаслідок цього індивід, будучи не у стані надавати правильну правову оцінку тим чи іншим вчинкам, не знаючи законних способів вирішення життєвих труднощів, долучається до прийнятного в цьому середовищі стилю поведінки, розпочинає порушувати моральні і правові норми» [4, с. 252; 5, с. 104–107; 6]. Те саме відбуватиметься і в межах держави як макросередовища життя людини. Якщо держава не виконує взятих на себе зобов'язань щодо гарантування безпеки та захисту людини, створення умов для задоволення її основних потреб і формування особистості, то людина не сприйматиме державу як гаранта соціального благополуччя та захисника. Її поведінка демонструватиме негативне ставлення до держави, її законів, певних ініціатив. Таке негативне ставлення знайде вираження в неправомірній поведінці, що може призвести навіть до вчинення людиною злочинів.

Злочинність, безперечно, має негативні наслідки для суспільства. Так, «соціальні наслідки злочинності можуть бути диференційовані на: політичні, економічні, соціальні та особистісні. Політичні наслідки проявляються у двох основних аспектах. По-перше, <...> злочинність відриває певну частину громадян від участі в керуванні справами суспільства, віддаляючи їх від активного суспільно-політичного життя. По-друге, самим фактом свого існування наслідки злочинності продукують шкоду авторитету держави <...>. Економічні наслідки полягають, у першу чергу, у відриві певного контингенту працездатних осіб від процесу виробництва й недоодержання,

в остаточному підрахунку, конкретної частки сукупного суспільного продукту.

Будь-які порушення закону породжують необхідність застосовувати державний примус. Чим більша кількість правопорушень, тим більша частота застосувань державного примусу. Вчинення правопорушень є своєрідним протестом проти держави, її діяльності. Тому велика кількість застосувань державного примусу змушує задуматися, у першу чергу, над рівнем життя населення, чи загальнодоступними є можливості для вільного розвитку особистості, чи правильно здійснюється правовиховний вплив на суспільство загалом та конкретні групи населення зокрема, чи правові цінності є лише задекларованими або ж вони дійсно є основою законодавства та визначають ставлення держави до людини (навіть того, хто порушив закон). Відповіді на ці запитання стануть своєрідними орієнтирами на шляху вдосконалення правового регулювання відносин в системах «людина – людина» та «людина – держава».

Висновки. Отже, державний примус здійснює правовиховний та правоосвітній вплив на суспільство. Такий вплив стає можливим завдяки філософсько-правовим константам, які наповнюють поняття «державний примус» конкретним змістом. Його роллю стає не лише покарання порушника та відновлення прав потерпілого, а й формування відносин у системах «людина – людина» та «людина – держава» на засадах морально-етичних та правових цінностей.

Здійснення такого впливу має відбуватися з урахуванням філософських знань, тобто знань світоглядного характеру. Через використання такого комплексу знань процеси правовиховного та правоосвітнього впливу стануть двосторонніми: держава впливатиме на людину і людина впливатиме на державу шляхом активної участі у процесах державотворення та правотворення.

Завдяки правильному впливу держави в напрямках правового виховання та правової освіти населення стане можливим зменшення кількості застосувань державного примусу; формування у громадян поваги до держави і права; збільшення числа осіб, які мають чітку громадянську позицію, готові обстоювати її правовим способом. Людина ж усвідомить необхідність учиняти правомірно, не порушувати закон, перед здійсненням певних учинків «працюватиме» із системою особистих моральних цінностей та загальних цінностей права, що спонукатиме її до подальшого розвитку.

Література:

1. Садовнікова Г. Співвідношення категорій концепт, поняття і значення у когнітивному термінознавстві. *Вісник Київського національного лінгвістичного університету*. 2014. Т. 17. № 1. С. 156–164.
2. Трещова О. Теоретико-правові засади державного примусу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 19. С. 92–98.
3. Гарасимів Т. Поняття «поведінка» та «діяльність» як основа філософії девіантної поведінки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 228–232.
4. Столяренко А. Юридическая педагогика : курс лекций. Москва : ЭКМОС, 2000. 496 с.
5. Тимошенко В. Примус як мотив поведінки. *Право України*. 2007. № 6. С. 104–107.
6. Свириденко Г. Правомірна поведінка: теоретико-прикладні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.

Syrovackyi V. World outlook concepts of state coercion as a legal influence on a person

Summary. The article deals with the philosophical and legal analysis of the ideological concepts of state coercion as a legal influence on a person. It is justified that by applying coercion, the state, through authorized bodies and authorized persons, within the legal field limits certain rights and freedoms of persons who violated the law. Due to this, not only is the process of restoration of the violated rights of another person or group of people and the punishment of the guilty, but also a positive impact on society as a whole. Such influence goes in two directions: both law and law education processes. Regarding the exercise of law enforcement influence, the use of coercion by the state on offenders contributes to the fact that other members of society are beginning to understand that they will be punished for committing illegal acts. That is, there comes an awareness of the inevitability of responsibility for what has been done. The person who committed the offense must be punished in the manner prescribed by law, and if his guilt is not proved, he should be released from liability. However, even persons proven guilty of committing an offense

cannot be subjected to torture, cruel or degrading treatment. Thus, the state shows the value of everyone, even the person who, having made mistakes, violated the law, and directs his efforts to form in her the basis of right-wing behavior and to prevent in the future asocial manifestations. Another aspect of applying state coercion is the implementation of the law-enforcement process. The basic thesis here is: "The exclusive right of the state to use coercion is an incentive for a person to increase his or her legal education". Applying coercion, the state once again shows the person for what offenses he may be punished. The state systematically infuses the human consciousness, convincing it of the need for legitimate behavior, and the use of coercion acts as a kind of illustrative material. The person must follow the rules, rules and regulations established by law, otherwise the person is subject to restrictions on his rights and freedoms. In the case of law-abiding behavior – it receives all rights and freedoms and guarantees from the state in security and protection, etc.

Key words: state coercion, world outlook, values, legal education, legal culture, state, society, man, philosophy of law.

*Скуріхін С. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВЕ МИСЛЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню розуміння правового мислення як явища правової дійсності, аналізу основних підходів до його класифікації. Встановлено, що мислення – це процес відображення в людській свідомості складних зв'язків і стосунків між предметами і явищами об'єктивного світу. Правове мислення є важливим компонентом правової культури індивіда. Його варто розглядати як феномен правової сфери духовного світу людини, процес розуміння соціально-правової дійсності, що оточує індивіда, результатом якого є, з одного боку, бажане і позитивне право, з іншого – комплекс правових знань, звичок і стереотипів поведінки, що формується й інституціоналізується у правовій свідомості та юридичному світогляді людини.

З'ясовано, що в сучасній літературі існують різні класифікації правового мислення. Поширені в юриспруденції підстави поділу правового мислення залежно від: характеру завдань, що вирішуються; глибини відображення правової дійсності; видів юридичної діяльності. Визначено, що поділ правового мислення за рівнями дозволяє виділити дві його інтуїтивно-рефлексивні форми: мислення у праві і мислення про право. З'ясовано, що у процесі суспільно-історичного розвитку формуються різні парадигми і стандарти правового мислення. Наприклад, у системі романо-германського й англо-американського права.

Особливу увагу у статті приділено розподілу правового мислення залежно від ступеня раціональності. За цим критерієм виділяють: логічне (дискурсивне) та інтуїтивне правове мислення. Логічне (дискурсивне) правове мислення опосередковано логікою міркувань, а не сприйняття. У його основі лежить формалізований процес отримання юридичної істини, обумовлений логічними законами і правилами, суворе дотримання яких дозволяє отримувати несуперечливі й обгрунтовані судження. Інтуїтивне правове мислення – це мислення на основі безпосереднього чуттєвого сприйняття і безпосереднього відображення правових явищ. Це ірраціональне, несвідоме явище, що не піддається логічному опису. Воно спирається на наявну в людини здатність, не вдаючись до міркування, раптово відкривати істину, побачити суть явища, знайти рішення проблеми.

Проведений аналіз дозволяє глибше проникнути у тканину правового мислення, усвідомити багатогранність цього феномену, дослідити його різні прояви, уникнути термінологічної плутанини, методологічної невизначеності.

Ключові слова: мислення, правове мислення, класифікація правового мислення, дискурсивне правове мислення, інтуїтивне правове мислення.

Постановка проблеми. Для будь-якої науки надзвичайно важливо мати уявлення про ті інтелектуальні процедури, які генерують процес отримання знання, тобто про мислення, предметом якого є певна частина навколишнього світу.

З поняттям мислення пов'язують спосіб пізнавальної діяльності людини із задоволення своїх потреб у знаннях про світ, про інших людей, про себе, у спілкуванні і передачі досвіду від одних поколінь іншим. Мислення зосереджує і реалізує творчий потенціал людини, виробляє нове знання, забезпечуючи прогнозування й ухвалення рішень, аналіз і вирішення проблемних ситуацій. Питання, пов'язані із правовим мисленням, мають величезне значення у професійній юридичній сфері, тому формування в майбутніх юристів правового мислення, розуміння його механізму надзвичайно важливо в системі юридичної освіти. Усе це актуалізує вивчення розумової діяльності у сфері права, підкреслює необхідність аналізу різновидів правового мислення з метою більш глибокого розуміння його сутності.

Питання правового мислення теоретично розробляли такі вчені, як: І. Андрушко, П. Баранов, Ю. Боруленков, В. Братасюк, Т. Губасва, В. Гуляхін, М. Давидова, Д. Зиков, А. Жалінський, В. Кур'янов, А. Мордовцев, Ю. Оборотов, О. Овчинников, О. Орлова, В. Розін та ін. Проте аналіз наукової літератури свідчить, що сьогодні відсутній єдиний підхід до класифікації правового мислення.

Мета статті – систематизація запропонованих різними авторами підходів до класифікації правового мислення, а також характеристика основних його видів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі свого життя людина постійно освоює нові предмети та явища, невідомі їй властивості, зв'язки і відносини в навколишньому світі. У такій ситуації в неї виникають питання, на які не можна отримати відповіді шляхом безпосереднього сприйняття тих або інших об'єктів і відтворення того, що вже відомо про них.

Безпосереднє, чуттєве відображення, що здійснюється індивідом у відчуттях і сприйняттях, виявляється недостатнім для правильного орієнтування у природному і соціальному світі. У пошуках відповідей на питання людина навчилася вдаватися до уявних дій із об'єктами та їх образами у свідомості. Від безпосереднього споглядання вона зуміла перейти до розуміння їхньої суті, розкриття їхніх закономірних зв'язків і відносин. Цей психічний процес пізнання й ідеального перетворення дійсності, пошуків нового і є мислення. У процесі мислення людина піднімається від конкретного до абстрактного, від особливого до загального, потім знову повертається до конкретного, але вже будучи збагаченою знанням загального, багатосторонніх зв'язків предметів і явищ навколишнього світу [1, с. 128].

Звичайно мислення розглядається як процес відображення в людській свідомості складних зв'язків і відношень між предметами і явищами об'єктивного світу [2, с. 61].

Мислення як функція людського мозку – це соціально зумовлений процес. Воно розвивається у праці, спілкуванні з іншими людьми. Джерелом мислення і його кінцевою метою є суспільна практика. Інформаційна функція культури передбачає можливість історичного накопичення інформації, що перебуває в розпорядженні людини. Із давніх часів людство закріплювало результати своєї діяльності у знакових системах (у слові, мові, математичних і логічних знаках тощо). Кожна людина, засвоюючи ці системи знаків, вчиться мислити. Особа дізнається про ті або інші предмети, події, явища, виявляє їхні властивості і немов би закріплює, фіксує уявлення і поняття про них, передусім у словах. Думка набуває у слові матеріальної оболонки, у якій вона стає безпосередньою дійсністю для оточення. Завдяки формуванню і закріпленню у слові думка не зникає і не згасає, ледве встигнувши виникнути, вона міцно фіксується в усній або письмовій формі. Фіксація, закріплення, збереження, передача знань за допомогою мови від однієї людини до іншої, від покоління до покоління створюють історичну спадкоємність знань – спадковість. Засвоєння цих знань приводить до розумового розвитку людини, пов'язує її мислення з пізнавальним досвідом усього людства [2, с. 129–130].

Правове мислення – важливий компонент правової культури індивіда. Воно відповідає загальним характеристикам мислення та має власні специфічні риси. На думку О. Овчиннікова, правове мислення – це «феномен правової сфери духовного світу людини, процес розуміння соціально-правової дійсності, що оточує індивіда, результатом якого є, з одного боку, бажане і позитивне право, з іншого – комплекс правових знань, звичок і стереотипів поведінки, що формується й інституціоналізується у правовій свідомості і юридичному світогляді людини» [3, с. 309].

У сучасній літературі існують різні класифікації правового мислення. Водночас часто використовуються підстави, розроблені у психології. Однак варто зважати на те, що деякі з таких класифікацій, наприклад, розподіл мислення на аутистичне і реалістичне [4, с. 73], в юридичній сфері неприйнятні, тому що аутистичне мислення апіорі не може бути правовим. Аутистичне мислення засноване на афективній базі, цілком підпорядковане внутрішнім бажанням, мотивам людини, водночас допускаються логічні суперечності, відбувається викривлення реальності (наприклад – «померлий коханий не помер»).

Існують також розбіжності щодо класифікації правового мислення залежно від характеру діяльності людини. За таким критерієм виокремлюють такі види мислення: наочно-дієве, образне і словесно-логічне (абстрактне) [4, с. 73; 5, с. 8].

Уважається, що у процесі практичної діяльності, що не пов'язана з юриспруденцією, використовується здебільшого наочно-дієве й образне мислення, тоді як вирішення ситуацій правового характеру здійснюється тільки на основі абстрактних понять, які образно не уявляються. Але це видається не зовсім правильним. По-перше, наочно-дієве й образне мислення є генетично попередніми ступенями щодо абстрактного мислення. По-друге, розумова діяльність поєднує в собі елементи різних видів мислення. По-третє, іноді ухвалення юридичних рішень може бути детерміновано сприйняттям і усвідомленням реальних юридичних фактів, наочних (зокрема, матеріальних) прикладів або відповідних образів у сфері права. Прикладом використання наочно-дієвого правового мислення може служити формування суб'єктом лінії поведінки у процесі безпосередньої

реалізації права. Передусім це стосується реалізації права у формах дотримання і виконання. Образне правове мислення включається, наприклад, у разі: дотримання певних зразків поведінки у процесі правової соціалізації; інтерпретації заохочень (стягнень), що застосовуються до інших суб'єктів, і усвідомленні їхнього значення для формування настанов правової поведінки. Дотримання рекомендації як прийому правового регулювання також пов'язане із залученням образного правового мислення, тому що рекомендація є зразком (образом) оптимального шляху досягнення соціально значущого результату.

Поширений в юриспруденції поділ правового мислення залежно від характеру завдань, що вирішуються. За цим критерієм виокремлюють практичне і теоретичне правове мислення [4, с. 73; 5, с. 8].

Практичне правове мислення формується і розвивається у процесі безпосереднього правового життя людини. Воно являє собою інтелектуальні операції, що лежать в основі здійснення окремих видів юридичної діяльності, змістом яких виступають пізнання юридично значущих явищ, осмислення, а також вибір і проектування моделей реалізації правових норм.

Важливою особливістю практичного правового мислення є те, що воно розгортається в умовах жорсткого дефіциту часу. Практичне мислення надає обмежені можливості для перевірки гіпотез, що робить його часом більш складним, ніж теоретичне. Об'єктом практичного правового мислення є обставини реальної дійсності (події та дії), що перетворюються на юридичний факт, а факти беруться до уваги лише такою мірою, якою можуть бути підведені під відому норму права [5, с. 20–23].

Теоретичне правове мислення розглядається як активний процес узагальненого й опосередкованого освоєння правової дійсності, націлений на розкриття її закономірних зв'язків, а також спосіб створення системи правових абстракцій – категорій, понять, принципів і конструкцій, за допомогою яких сприймаються правові явища

На відміну від правового мислення юристів-практиків, теоретичне мислення юристів-науковців не просто може, а часто повинно суперечити чинному законодавству [5, с. 24–25].

Залежно від ступеня новизни результату, що одержується на основі правового мислення, його ділять на: продуктивне (творче) і репродуктивне (відтворюючий) правове мислення.

Продуктивне (творче) правове мислення – це мислення на основі творчої уяви. Головною ознакою продуктивних розумових актів є можливість здобуття нових знань у самому процесі мислення, тобто спонтанно, а не шляхом запозичення ззовні. Репродуктивне (відтворююче) правове мислення відбувається на основі образів і уявлень, почерпнутих із правових джерел. Можливості репродуктивного мислення визначаються наявністю вихідного мінімуму знань [6, с. 49].

Залежно від глибини відображення правової дійсності виокремлюють правове мислення: буденне, професійне і наукове (теоретичне) [5, с. 16]. З метою визначення особливостей правового мислення в нефаховій юридичній діяльності (наприклад, правового мислення нормотворців, співробітників органів внутрішніх справ, медіаторів та ін.) І. Андрюшко запропонувала ввести додатково категорію «компетентне правове мислення» [7, с. 8].

Варто зазначити, що більшість досліджень правового мислення в основному обмежувалися розглядом його формально-логічних аспектів, через що абстрагувалися від ментально-антропологічної, культурної заданості та визначеності

правового мислення, пов'язаності із широким спектром правових явищ. Крім того, навіть у цих роботах найчастіше йшлося тільки про один рівень правового мислення, а саме про мислення професійно-доктринальне. Інші форми його відображення (зокрема, буденне правове мислення) або взагалі ігнорувалися, або розглядалися побіжно [8, с. 40].

Професійне, зокрема компетентне, правове мислення поділяють залежно від видів юридичної діяльності на правове мислення у сфері: правозастосування, правосуддя, правотворчості. Д. Зиков дані різновиди правового мислення позначає як: мислення про правило (легалізм); мислення про рішення (децизіонізм); мислення про порядок і форму (мислення про ідеал).

Мислення про правило (легалізм) властиве представникам органів, що займаються виконавчо-розпорядчим правозастосуванням, а також інших органів, діяльність яких суворо регламентована. Порядок юридично значущих дій і рішень логічно виводиться з нормативно-правових актів, на базі яких ці органи засновані і функціонують.

Мислення про рішення (децизіонізм) має місце передусім у судових органах, діяльність яких, хоча і регламентована буквою закону, але їхнє існування цим не вичерпується, тому що ухвалені рішення повинні не тільки виводитись із буквального сенсу норм права, але і відповідати духу права.

Мислення про порядок і форму (мислення про ідеал) характерно для законодавця як виразника ідеалів і цілей суспільства і держави, який встановлює своєю волею певну модель соціальної організації [9, с. 84].

Поділ правового мислення за рівнями дозволяє виділити дві його інтуїтивно-рефлексивні форми: мислення у праві та мислення про право.

Перша форма – мислення у праві – є базисною і становить невід'ємний елемент механізму дії права. Її зміст становить уся соціально-правова дійсність. Судження щодо неї набувають вигляду оціночних суджень як вираз ціннісного ставлення до світу. Дану форму можна інтерпретувати як загальнопоширене, повсякденне, буденне правове мислення.

Мислення про право залежить від глибини правових знань, може розглядатися як наукове або теоретичне правове мислення, що легітимізує, узагальнює і систематизує результати інтерпретації. Дана форма як результат має судження, що описують в основному позитивно-правовий аспект соціальної дійсності. До неї, з деякими застереженнями, можна також віднести професійне і компетентне правове мислення.

У першому разі йдеться про розуміння, осмислення, наділення об'єктивного суб'єктивно значущим, у другому – про спробу пояснити, узагальнити, систематизувати те, що освоєно першою формою правового мислення. Якщо мислення у праві породжує нормативні судження, то мислення про право надає їм загальності й оцінює їх із позицій загальності. Крім того, мислення про право за допомогою першої форми впорядковує ці позиції, виявляє їхню ефективність [10, с. 11–12].

Дані форми правового мислення функціонують разом, вони завжди співіснують, виходячи на перший план у тій чи іншій розумовій ситуації.

Залежно від ступеня раціональності виділяють: дискурсивне (логічне, аналітичне) та інтуїтивне правове мислення [5, с. 9; 6, с. 50].

Дискурсивне правове мислення опосередковано логікою міркувань, а не сприйняття. У його основі лежить формалізо-

ваний процес здобуття юридичної істини, обумовлений логічними законами і правилами, суворе дотримання яких дозволяє формулювати несуперечливі й обґрунтовані судження. В юриспруденції вельми поширена саме така позиція сприйняття правового мислення. На думку І. Андрюшко, від правосвідомості, яка включає як раціональні, так і нераціональні (емоційні) елементи, правове мислення відрізняється раціональністю, що зумовлює його приналежність до сфери правової ідеології [7, с. 11]. Прихильники даного підходу переконані, що висококваліфікований юрист, який володіє високим рівнем логічної культури, повинен правильно і без особливих проблем здійснювати розумові операції у процесі пізнання феноменів правової реальності: утворювати нові юридичні терміни; надавати їм чіткі й однозначні дефініції; формулювати нові правові норми; робити висновки; уміти легко і правильно застосовувати логічні методи (аналіз, синтез, моделювання, абстрагування тощо). Однак разом із перевагами формально-логічний підхід має і суттєвий недолік: хоча за його допомогою формується коректний ряд операцій правового мислення, але водночас зникає дещо креативне і «живе», те, що повинно бути за творчого розвитку думки [11].

Інтуїтивне правове мислення – це мислення на основі безпосереднього чуттєвого сприйняття і безпосереднього відображення правових явищ. Це ірраціональне, несвідоме явище, що не піддається логічному опису. Воно спирається на наявну в людини здатність, не вдаючись до міркування, раптово відкривати істину, побачити суть явища, знайти рішення проблеми. Рішення такого роду позначається терміном «інсайт» [4, с. 73].

Інсайт (від англ. *insight* – «проникнення в суть, розуміння, осяяння, раптова здогадка, прозріння») – багатозначний термін, що описує складне інтелектуальне явище, суть якого полягає в несподіваному, інтуїтивному прориві до розуміння поставленої проблеми і «раптовому» знаходженні її рішення. Це так зване «пікове переживання», унаслідок якого здійснюється прорив до нового знання [12, с. 117–118].

У сфері людського інтелекту інтуїція і похідне від неї мислення, як і інші види позалогічного мислення, – не аномалія, а найцінніші якості людського розуму. Багато видатних мислителів високо оцінювали їхню роль у пізнанні. Вищим родом пізнання інтуїцію розглядав Б. Спіноза. На думку відомого французького фізика Луї де Бройля, раціональна у своїх основах наука «може здійснювати свої найбільш значні завоювання лише шляхом небезпечних раптових стрибків розуму, коли виявляються здібності, звільнені від важких кайданів суворого міркування, які називають уявою, інтуїцією, дотепністю» [4, с. 73].

Поєднання раціонального мислення й інтуїції дозволяє слідчому проводити оптимальний відбір саме тих фактів, які необхідні для вирішення оперативного і конкретного завдання. Завдяки інтуїції вдається швидко «схопити», побачити кілька можливих шляхів вирішення завдання, вибрати найбільш ефективний із них, знаходити нові, незвичні рішення. Інтуїтивне пізнання розвиває здатність схопити суть основних взаємозв'язків, властивих проблемі; часто дозволяє обрати правильне рішення за нестачі необхідної інформації, її суперечливості або відсутності часу на її осмислення.

Правове мислення не може бути абсолютно об'єктивним, таким, що передбачає відсутність ірраціонального начала.

Воно завжди відчуває на собі вплив пережитих емоцій і навіть включає їх у прихованій формі. «Мислить не «чиста» думка, а жива людина, тому в акт мислення так чи інакше включається і почуття» [4, с. 73–74].

Однак варто зазначити, хоча правове мислення завжди супроводжується переживанням та іншими емоційними станами мислячого суб'єкта, це не заперечує таких його характеристик, як узагальненість і об'єктивність.

У процесі суспільно-історичного розвитку формуються різні парадигми і стандарти правового мислення. Так, Т. Губаєва виділяє два такі логіко-методологічні стандарти: перший сформувався в системі романо-германського права, де домінує дедукція, тобто перехід від загального (закону) до приватного (судова практика); другий – в англо-американському праві, де панує аналогія між прецедентом і приватної ситуацією [13, с. 73–74].

Варто зазначити, що таких парадигм правового мислення можна виділити набагато більше двох. Їх становлення відбувається не тільки в контексті тієї чи іншої правової сім'ї або національної правової системи, але і в різних галузях права, а також у рамках тієї чи іншої наукової юридичної школи.

Відмінності у стандартах і стилях правового мислення у представників різних галузей вітчизняної юридичної науки особливо помітні в дискусіях на засіданнях спеціалізованих учених рад, коли відбуваються обговорення результатів проведених досліджень. Їхні виступи рідко порушують парадигмальні настанови, що склалися в певній галузі науки. Так, якщо правове мислення цивілістів схильне до аналогій, то фахівці із кримінального права дуже обережно ставляться до аналогій і прагнуть чітко вибудувувати свої умовиводи, використовуючи переважно дедукцію або повну індукцію. У свою чергу, теоретики права намагаються прийти до широких узагальнень, вибудовують часом досить абстрактні схеми правового життя, намагаючись «осягнути неосяжне» [11].

Висновки. Отже, проведений аналіз дозволяє глибше проникнути у тканину правового мислення, усвідомити багатогранність цього феномену, дослідити різні його прояви, уникнути термінологічної плутанини, методологічної та теоретичної невизначеності. Особливу увагу приділено розподілу правового мислення на логічне (дискурсивне) й інтуїтивне. Зроблено висновок, що навіть суто раціоналістичний підхід не може бути повністю позбавлений інтуїції, яка розглядається як нерациональний компонент інтелектуальної діяльності, але без претензії на основне значення в даному підході.

Література:

1. Военная психология / под ред. А. Глоточкина. Москва : Воениздат, 1972. 400 с.
2. Основы военной психологии и педагогики : учебное пособие / под ред. А. Барабанщикова, Н. Феденко. Москва : Воениздат, 1981. 366 с.
3. Овчинников А. Правовое мышление : теоретико-методологический анализ. Ростов-на-Дону, 2003. 344 с.
4. Баранов В., Першин В., Першина И. О роли логической культуры в правовом мышлении. *Юридическая техника*. 2016. № 10. С. 72–77.
5. Борулеников Ю. Правовое мышление как интеллектуальная составляющая юридического познания. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2017. № 2. С. 6–41.
6. Орлова О. Підходи до класифікації правового мислення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 47–51.

7. Андрушко І. Правове мислення у різновидах правової діяльності: загальнотеоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2015. 20 с.
8. Мордовцев А. Юридическое мышление в контексте сравнительного правоведения: культурантропологические проблемы. *Известия высших учебных заведений. Серия «Правоведение»*. 2003. № 2. С. 38–49.
9. Зыков Д. О трех видах юридического мышления. *Вестник Волгоградского государственного университета*. 2013. № 2. С. 82–84.
10. Баранов П., Овчинников А. Место и роль правового мышления в духовном мире людей. *Юристы-Правоведы*. 2000. № 1. С. 7–16.
11. Гуляхин В. Правовое мышление и воспитательный процесс. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_15376.html.
12. Краткий психологический словарь / сост. Л. Карпенко. Москва : Политиздат, 1985. 431 с.
13. Губаева Т. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. Москва : Норма, 2004. 160 с.

Skurikhin S. Legal thinking: concepts and approaches to classification

Summary. The article is dedicated to exploring the understanding of legal thinking as a phenomenon of legal reality and the analysis of the main approaches to its classification. Installed, that thinking is a process of reflecting in the human mind the complex connections and relationships between objects and phenomena of the objective world. Legal thinking is an important component of an individual's legal culture. It should be considered as a phenomenon of the legal sphere of the spiritual world of human, the process of understanding the social and legal reality that surrounds the individual, as a result of which is, on the one hand is a desirable and positive right, on the other – a complex of legal knowledge, habits and stereotypes of behavior, which is formed and institutionalized in the legal consciousness and legal outlook of human.

Found out, that there are different classifications of legal thinking in modern literature. Common in jurisprudence are the grounds for division of legal thinking depending on: the nature of the tasks being solved; depth of reflection of legal reality; types of legal activity. It is determined that the division of legal thinking into levels allows us to distinguish two of its intuitive-reflexive forms: thinking in law and thinking about law. Found out that in the process of socio-historical development are formed different paradigms and standards of legal thinking. For example, in the system of Romano-Germanic and Anglo-American law.

Particular attention in the article given to the distribution of legal thinking depending on the degree of rationality. According to this criterion distinguish: logical (discursive) and intuitive legal thinking. Logical (discursive) legal thinking is mediated by logic of reasoning, not perception. It is based on a formalized process of obtaining legal truth, conditioned by logical laws and rules, the strict observance of which allows to obtain consistent and well-founded judgments. Intuitive legal thinking is thinking based on direct sensory perception and direct reflection of legal phenomena. This is an irrational, unconscious phenomenon that cannot be described logically. It relies on the ability of a person, without thinking, suddenly, to discover the truth, to see the essence of the phenomenon, to find a solution of the problem.

The analysis makes it possible to penetrate more deeply into the fabric of legal thinking, to realize the versatility of this phenomenon, to explore its various manifestations, to avoid terminological confusion and methodological uncertainty.

Key words: thinking, legal thinking, classification of legal thinking, discursive legal thinking, intuitive legal thinking.

*Турянський Ю. І.,
доктор економічних наук,
член Науково-консультативної ради
Конституційного суду України*

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ В СУЧАСНОМУ ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Анотація. У статті проводиться аналіз ролі держави у сфері прав людини в сучасному глобалізованому суспільстві. Наявність міжнародних світових стандартів у сфері прав людини зумовлює розвиток у ній цілої міжнародної системи, це не тільки нормативно-правові акти, еталони та стандарти, але й органи й інституції, які покликані контролювати, охороняти та взагалі забезпечувати інститут прав людини. Міжнародна спільнота для цього створила кілька установ, наприклад, Європейський суд з прав людини та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини. Проте більшість міжнародних інституцій мають опосередкований вплив. Вказане репрезентовано на прикладі рішень Європейського суду з прав людини.

Аргументовано, що глобалізація спричиняє зменшення ролі держави, оскільки під її впливом зникають кордони. Держава в усі часи була потужним апаратом державно-владної діяльності, ядром політичної системи. На сьогодні вона втрачає власні позиції шляхом втрати чітких територіальних кордонів, через міжнародний вплив, міграційні процеси. Глобалізація порушує соціальну стабільність, оскільки саме держави пропонують механізм відповідальності, який містить суб'єктів, фінансування та засоби виконання їх повноважень. Потенційною є небезпека, що держави можуть перекинути свої обов'язки на міжнародні інституції різного рівня, зокрема громадського характеру.

Доведено, що передусім держави змінюють своє основне місце завдяки впливу транснаціональних компаній і світових міжнародних корпорацій. Основною метою транснаціональних компаній є отримання прибутку, тому другорядними для них є такі питання, як захист прав і свобод людини, екологічна безпека, добросовісна конкуренція тощо. На жаль, прикладами їхньої діяльності є руйнування навколишнього середовища, економічна експлуатація, неналежний соціальний захист прав працівників, навіть примусова дитяча праця.

Зазначено, що глобалізація суттєво впливає на інститут прав людини. Передусім це зумовлено трансформацією ролі держави в охороні, забезпеченні та захисті прав людини. Міжнародні інституційні механізми не завжди дієві щодо захисту прав людини, держава втрачає першорядну функцію в цій сфері, передаючи вагому частку політико-економічної влади транснаціональним компаніям. Останні не зацікавлені в розширенні інституту прав людини та й не приймали на себе міжнародно-правових зобов'язань щодо їх збереження, на відміну від держави. Тому констатовано, що із впливом глобалізаційних чинників відбувається фактичне послаблення гарантування прав людини.

Ключові слова: права людини, глобалізація, держава, транснаціональні компанії.

Постановка проблеми. Основною цінністю людства в його історико-поступальному розвитку є інститут прав людини. Ця категорія не повинна бути політико-правовим декларативним гаслом, навпаки, реальне втілення у практику, повне забезпечення прав і свобод є первинним принципом функціонування держави, суспільства та й усієї політичної системи. З розвитком людської цивілізації змінювались підходи до сприйняття права та держави, оскільки глобалізаційні процеси видозмінили її значення в суспільному функціонуванні. Важливо також дослідити, як вплинула трансформація державно-правового механізму на інститут прав людини.

Становлення та функціонування інституту прав людини досліджували такі науковці, як: М. Антонович, С. Брок, С. Головатий, І. Жаровська, М. Несправа, О. Фаст та ін. Незважаючи на значну кількість праць за даною тематикою, усе ж немає сучасного комплексного дослідження з вказаної проблематики.

Мета статті – зробити аналіз ролі держави у сфері прав людини в сучасному глобалізованому суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ухвалення Загальної декларації людини (1948 р.) було результатом переосмислення загальносвітової поведінки внаслідок дій та кризи, яка була спричинена Другою світовою війною, що, у свою чергу, стало основним поштовхом до становлення прав людини. Держави окремо та спільно неодноразово протягом довгого часу в різних сферах наголошували на вагомості прав людини як ціннісної фундаментальної категорії.

Основним парадигмальним значенням декларації є те, що вона встановила, що кожна людина має права не тому, що вони є громадянами конкретної нації, а тому, що вона людина. Цивілізовані народи декларують, що не зміст громадянства, а належність до людського роду є основним критерієм наявності прав.

Від часу ухвалення Декларації світ змінювався. Бізнес, політика, навколишнє середовище та спілкування ставали радикально іншим. Цей процес зачіпає окремих людей, спільноти, народи, суспільство й окремі інститути. Усе це зумовлене процесами глобалізації, спричиняє зміни всієї соціальної та правової реальності, тому прямо впливає на права людини, трансформуючи кожне з них.

Через загальне ухвалення принципів міжнародного регулювання прав людини, з одного боку, можна встановити середній мінімальний правовий стандарт для процесу стабілізації. Але глобалізація також, за висловом Удо Маркарда, «ставити права людини під загрозу, якщо, наприклад, поширюються бідність і експлуатація людей» [1, с. 8].

Наявність міжнародних світових стандартів у сфері прав людини зумовлює розвиток у ній цілої міжнародної системи,

це не тільки нормативно-правові акти, еталони та стандарти, але й органи й інституції, які покликані контролювати, охороняти та загалом забезпечувати інститут прав людини. Міжнародна спільнота для цього створила кілька установ, наприклад Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) з прав людини. Проте більшість міжнародних інституцій мають опосередкований вплив. Розберемо це на прикладі рішень ЄСПЛ.

Зокрема, одним із найбільш репрезентативних стало рішення у справі Д. Яковлева. ЄСПЛ задовольнив позови, які подали 45 громадян Сполучених Штатів Америки і 27 російських сиріт, оскільки російський політично мотивований закон порушує права як дорослих, так і усиновлених дітей, зокрема ст. ст. 3 («Заборона катування»), 8 («Право на повагу до приватного і сімейного життя») та 14 («Заборона дискримінації») Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Скарга полягала в тому, що в часовому проміжку, коли проходило оформлення документів (2010–2012 рр.), усиновлення на державному рівні не було заборонено. Незважаючи на позитивне рішення ЄСПЛ, держава не провела жодних змін у національній правовій законодавчій системі.

Репрезентативним також вважаємо рішення «Менесон та інші проти Франції» та «Лабасе проти Франції» від 26 червня 2014 р. Рішення стосуються сурогатного материнства. Держави самостійно визначають законодавчі правила, що стосуються прав і свобод громадян, особливо в контексті новітніх прав, де немає міжнародних норм.

Франція на державному рівні не визнає сурогатного материнства як новітнього способу продовження роду, водночас не надає громадянства дітям, які народжені з використанням такої технології за кордоном, незважаючи на те, що генетичні батьки є громадянами зазначеної держави.

Вказана справа стосується відмови на державному рівні надати правовий статус неповнолітнім і визнати родинні стосунки, навіть незважаючи на те, що за кордоном сімейний статус був офіційно визнаний. ЄСПЛ у резолютивній частині рішення вказав, що Суд визнав, що в обох випадках порушено ст. 8 стосовно права дітей на повагу до їхнього приватного життя. Суд зауважив, що, незважаючи на те, що у Сполучених Штатах батьками дітей були визнані містер та місіс Менесон та містер та місіс Лабасе, французька влада відмовляється визнати їхнє батьківство за французьким законом. Суд визнав, що ця суперечність підриває індивідуальність дітей у французькому суспільстві. Далі Суд зауважив, що судова практика цілковито перешкоджає встановленню правових стосунків між дітьми, народженими шляхом законного сурогатного материнства, та їхніми біологічними батьками. Це виходить за межі дозволеного втручання держави у вирішення питань сурогатного материнства. Отже, у широкому розумінні ЄСПЛ указав на неналежність французького законодавства в сімейній сфері щодо статусу прав дітей, народжених за допомогою використання методу сурогатного материнства. Однак, незважаючи на суттєві аргументи, Франція дотепер не узгодила власне законодавство з вимогами міжнародної спільноти.

Перелік таких справ можна продовжувати. Особливо дисонанс стосується розуміння новітніх прав, що з'явилися нещодавно у зв'язку розвитком науки і техніки, медицини та комп'ютерних технологій.

Звернемо увагу на принцип універсальності прав людини. Отже, варто розуміти, що права людини залежні від культури, релігії, тому вони дійсні для кожної людини, незалежно від її віри чи культури. Якщо права людини універсальні, вони діють для кожного індивідуально просто тому, що вони є людьми, а не тому, що вони чоловіки чи жінки, певного віку або мають певний колір шкіри, релігії чи громадянство. Загальна застосовність дає право будь-якій особі вимагати реалізації прав людини. Саме тут криється проблема. Права людини самі собою не є універсальними під час реалізації. Вони потребують механізмів загальнодержавного захисту. Тому сутність принципу універсальності зводиться до того, що кожний може вимагати прав людини для себе, але це також означає, що кожний повинен визнати право іншої людини.

Універсальність може суперечити культурним цінностям окремої держави або регіону. Фахівці вказують на те, що трапляється чимало конфліктів закону шариату та прав людини, серед яких релігійна свобода, рівність жінок (усунення з посади), жорстоке фізичне покарання, наприклад, вибивання кінцівок [2, с. 19].

Однак навіть у схожих правових, релігійних і територіальних системах можливе різне сприйняття інституту прав людини. Знову ж таки ілюструємо прикладом. Фахівці Агенції фундаментальних прав Європейського Союзу (далі – ЄС) наводять таку статистику – у шести країнах ЄС лише 42% дітей ромів відвідувати початкову школу порівняно із середнім рівнем ЄС 97,5% [3, с. 21].

Тому можемо констатувати, що роль міжнародних інституцій, засобів та способів захисту прав людини є досить вагомим в сучасних умовах розвитку суспільства. На сьогодні міжнародні інститути виконують правовстановлюючу та правоохоронну функції, оскільки визначають загальносвітові еталони прав людини та забезпечують функціонування правозахисних інституцій. Ключовою, основною, центральною роллю у сфері встановлення, захисту та реалізації прав людини наділені держави. Вони відіграють первинну роль щодо прав людини. Права людини передбачають людиноцентризм, тобто людина завжди перебуває в центрі, а не держава, закон чи політика. З одного боку, держава є інститутом, що може гарантувати утвердження права людини, а також може поставити їх під загрозу.

Глобалізація гостро поставила потребу розв'язання питання ролі держав щодо прав людини. Глобалізація спричиняє зменшення ролі держави, оскільки під її впливом зникають кордони. Глобалізація порушує соціальну стабільність, оскільки саме держави пропонують механізм відповідальності, який охоплює суб'єктів, фінансування та засоби виконання їхніх повноважень. Потенційною є небезпека, що держави можуть перекласти власні обов'язки на міжнародні інституції різного рівня, зокрема громадського характеру.

Держава в усі часи була потужним апаратом державно-владної діяльності, ядром політичної системи. На сьогодні вона втрачає власні позиції через втрату чітких територіальних кордонів, міжнародний вплив, міграційні процеси. Тут варто погодитися з І. Жаровською в тому, що «державна влада від феномену легального примусового арбітра переходить у ранг другорядної ланки у відносинах «суспільство – суб'єкт управління». Домінантою стають міжнародні глобалізовані суб'єкти влади, але говорити про втрату державною владою абсолютних позицій, на нашу думку, передчасно. Змінні характери-

стики державно-владного феномену мають подвійну природу: зумовлені зовнішніми процесами (трансформація ролі держави, політична, правова, економічна та мультикультурна глобалізація) та внутрішніми трансформаціями самого механізму реалізації державної влади» [4, с. 26]. Роль держави, державної влади, державних кордонів зменшується. Звичайно, говорити про зникнення державно-владного чи державно-правового впливу не доводиться, проте коефіцієнт впливу значно менший.

Глобалізація залучає нових гравців до політичної системи суспільного функціонування. «Усеохоплюючий характер процесів глобалізації вирішальним чином вплинув на зміну співвідношення між економічною і політичною складовими частинами у взаємодії міжнародних акторів та, власне, на вихід політики й економіки на рівноцінний за значенням рівень. Це підтверджується ще й тим, що більшу вагу мають політичні рішення, які формують зацікавлені актори міжнародних відносин, що володіють більшою економічною потужністю. Зростання політичної ваги суб'єктів міжнародних відносин, які мають більший економічний потенціал, сприяло виходу на світову арену, крім міжурядових, ще й неурядових акторів, серед яких особливо слід вказати на глобальні компанії чи транснаціональні корпорації, що володіють активами, порівнюваними із ВВП середніх країн» [5, с. 236].

Насамперед держави змінюють своє основне місце завдяки впливу транснаціональних компаній і світових міжнародних корпорацій. «Національна держава як форма організації соціально-економічного і політичного життя поступово зникає, поступаючись місцем глобальному ринку. В епоху «глобальної цивілізації», «глобального суспільства» національні держави здійснюють функцію простого передавального механізму в організації транскордонних переміщень товарів і факторів виробництва. Формуванню єдиної глобальної цивілізації сприяє глобальне поширення цінностей та інститутів ліберальної демократії. Як стверджують гіперглобалісти, «денационалізація» світової економіки відбувається за допомогою становлення та розвитку транснаціональних виробничих, торговельних і фінансових мереж» [6, с. 158].

Транснаціональні компанії все більше перебувають поза контролем окремих держав, у свою чергу, загальноміжнародного впливу на їх функціонування немає. Значення та кількість транснаціональних корпорацій зростають постійно, відсутня загальна статистика, тому чіткого підрахунку також немає.

Основною метою транснаціональних компаній є отримання прибутку, тому другорядними для них є такі питання, як захист прав та свобод людини, екологічна безпека, добросовісна конкуренція тощо. На жаль, прикладами їхньої діяльності є руйнування навколишнього середовища, економічна експлуатація, неналежний соціальний захист прав працівників, навіть примусова дитяча праця.

Міжнародні доповідачі наводять такий приклад. 20 квітня 2010 р. у Мексиканській затоці вибухнула нафтовидобувна платформа Deepwater Horizon, яка була орендована для видобутку нафти британською корпорацією British Petroleum (BP). Цю катастрофу екологи охрестили «нафтовим Чорнобилем». Наслідки масштабного розливу нафти відчуватимуться ще багато років. Розлив нафти з аварійної свердловини фахівці змогли зупинити лише через п'ять місяців. За цей час у воді затоки потрапило понад 200 млн галонів нафти. Найбільше від аварії постраждали узбережжя штатів Луїзіана, Алабама, Міс-

сісіпі та Флорида. Неправної шкоди було завдано рослинному і тваринному світу, істотних втрат зазнала рибна галузь, прибережний бізнес і туризм. За даними екологів, від наслідків розливу нафти загинули понад вісім тисяч птахів, сотні морських черепах і приблизно сто дельфінів. Загалом держави не могли вирішально вплинути на міжнародну корпорацію British Petroleum. Вирішальним виявився громадський тиск із боку споживачі, які змусили корпорацію вжити належних заходів [1, с. 10].

Висновки. У сучасному суспільстві вплив глобалізації на інститут прав людини є досить суттєвим. Передусім це зумовлено трансформацією ролі держави в охороні, забезпеченні та захисті прав людини. Міжнародні інституційні механізми не завжди дієві в захисті прав людини, держава втрачає першорядну функцію в цій сфері, передаючи вагому частку політико-економічної влади транснаціональним компаніям. Останні не зацікавлені в розширенні інституту прав людини, не приймали на себе міжнародно-правових зобов'язань щодо їх збереження, на відміну від держави, Тому доводиться констатувати, що із впливом глобалізаційних чинників відбувається фактичне послаблення гарантування прав людини.

Література:

1. Marquardt U. Essay on the conference "Human Right in a globalized World challenge: for The media document". 2011. P. 8–15.
2. Jagland Th. Keynote address. *Human Right in a globalized World challenge: for The media document*. 2011. P. 17–20.
3. Kjaerum M. Keynote address. *Human Right in a globalized World challenge for The media document*. 2011. P. 20–23.
4. Жаровська І. Трансформація феномена державної влади в умовах глобалізаційних змін. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6–1 (1). С. 23–26.
5. Бурдяк О. Зростання ролі ТНК у міжнародних політичних відносинах в умовах глобалізації. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2013. Т. 25–26. С. 233–238.
6. Лимонова Е. Трансформація економічного змісту ТНК в умовах глобалізації. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2013. № 2. С. 155–164.

Turianskyi Yu. The role of the state in the field of human rights in today's globalized society

Summary. The article analyzes the role of the state in the field of human rights in today's globalized society. The presence of international world standards in the field of human rights determines the development of the whole international system in this field, in particular, not only regulatory acts, standards, but also bodies and institutions, which are intended to control, protect and generally provide the human rights institute. To this end, the international community has created several institutions such as the European Court of Human Rights and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. However, most international institutions have indirect influence. This is illustrated by the example of European Court of Human Rights decisions.

It is argued that globalization has a diminishing role in the state, as borders disappear under its influence. The state at all times was a powerful apparatus of state power, the core of the political system. Today, it loses its position through the loss of clear territorial boundaries, international influence, and migration processes. Globalization disrupts social stability, because it is these states that offer a mechanism of accountability that contains subjects, funding, and means of exercising their powers. There is a potential danger that states may shift their

responsibilities to international institutions of various levels, including public ones.

It is proved that, in the first place, countries change their main place due to the influence of transnational companies and world international corporations. The main purpose of transnational companies is to make profit, so issues such as protection of human rights and freedoms, environmental security, fair competition, etc. are of secondary importance to them. Unfortunately, examples of their activities include environmental degradation, economic exploitation, inadequate social protection of workers' rights, and even forced child labor.

It is stated that the impact of globalization on the human rights institute is quite significant. This is primarily due to

the transformation of the role of the state in the protection, preservation and implementation of human rights. International institutional mechanisms are not always effective for the protection of human rights, and the state loses its paramount role in this area by transferring the full political-economic power to transnational companies. The latter are not interested in expanding the human rights institution and have not undertaken international legal obligations to preserve them, unlike the state. Therefore, it is noted that the impact of globalization factors is actually weakening the guarantee of human rights.

Key words: human rights, globalization, state, transnational companies.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Васильченко О. П.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАВО НА ДОСТУП ДО МЕРЕЖІ: НАДАТИ НЕ МОЖНА ПОЗБАВИТИ

Анотація. Автор аналізує право на доступ до Інтернету в найбільш широкому значенні з першочерговим акцентом на безпосередньому фізичному доступі (так званий фізичний бар'єр) до Інтернету, адже розвиток інформаційного суспільства неможливий без сучасного та ефективного регулювання ринку електронних комунікацій. Відсутність можливості користуватися Інтернетом позбавляє можливості реалізувати низку прав людини й громадянина, отже, робить гарантії щодо їх реалізації онлайн та особливості такої реалізації вторинними щодо наявності доступу до мережі. Нині Інтернет став ключовим засобом, завдяки якому люди можуть здійснювати своє право на свободу думок та їх вільне вираження, гарантоване Загальною декларацією прав людини й Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Актуальність теми підсилюється проведенням у кінці листопада цього року Міжнародним форумом з управління Інтернетом, на якому на тлі викликів з безпосередньою реалізацією прав людини в Інтернеті та проблемних аспектів такої реалізації досі значна увага приділяється питанню безпосереднього доступу. Зокрема, досить детальний аналіз питання цифрового розриву в Україні наводиться у звіті міжнародної організації «Фрідом Хаус». Увага приділяється сучасному стану доступу до Інтернету в Україні з огляду на непідконтрольність Україні деяких територій на сході. Автор також звертається на проєкту Закону про «Про електронні комунікації», який визначає повноваження держави щодо управління зазначеною діяльністю та її регулювання, а також права, обов'язки та засади відповідальності фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у цій діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами.

Ключові слова: доступ до Інтернету, цифровий розрив, інфраструктура, Інтернет, права людини.

Постановка проблеми. Сьогодні Інтернет став ключовим засобом, завдяки якому люди можуть здійснювати своє право на свободу думок та їх вільне вираження, гарантоване Загальною декларацією прав людини й Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Унікальність Інтернету полягає в тому, що він є не тільки засобом зв'язку та важливим джерелом інформації, але й сучасною публічною інфраструктурою, яка дає змогу кожній людині отримувати доступ до культурних, освітніх, громадських, політичних та інших ресурсів, різноманітних послуг тощо. Сьогодні в Україні доступ до мережі Інтернет не є таким, який гарантується державою на рівні з іншими правами людини. Отже, вірогідними лишаються такі ситуації, коли доступ до Інтернету може бути обмежений через відсутність інфраструктури. Автором пропонується обговорити саме проблеми

інфраструктурного характеру як фізичний бар'єр первинного доступу до Інтернету.

Аналіз літератури з питання проблем доступу до Інтернету дає змогу визначити низку дослідників, які у своїх працях приділяють увагу різним аспектам цієї актуальної тематики. Так, потрібно назвати таких науковців, як А. Ван ден Борн, В.О. Маркова, І.В. Мукомела, К.Б. Левченко, І.М. Рущенко. Хоча це не є предметом дослідження статті, все ж таки варто згадати, що окрему увагу також приділяють дослідженню проблемних питань доступу до Інтернету дітей (зокрема, О.А. Гончаренко).

Мета статті полягає в аналізі права на доступ до Інтернету в найбільш широкому значенні з першочерговим акцентом на безпосередньому фізичному доступі до Інтернету.

Вклад основного матеріалу дослідження. Конституційне право на доступ до інформації з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій підлягає подальшому серйозному розширенню й впровадженню. При цьому під правом на доступ слід розуміти право на доступ до мережі як щодо наявності відповідної інфраструктури, так і стосовно можливості нею користуватися без обмежень як засобом реалізації права на свободу отримання та поширення інформації, гарантованого основними міжнародно-правовими документами, такими як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські й політичні права та Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод [3].

Дійсно, Інтернет істотно збільшив можливості громадян для реалізації їх конституційних прав. У міжнародно-правових актах доступ до Інтернету проголошується передумовою до реалізації фундаментальних прав і свобод людини й громадянина. Фактично велика кількість прав, передбачених регіональними документами з прав людини й громадянина, які знайшли своє закріплення також на національному рівні, такі як свобода слова, право на доступ до інформації, право на вільний розвиток своєї особистості, право на таємницю листування (у зв'язку з Інтернетом воно читається як інтернет-листування) та телефонних розмов (в Інтернеті це, наприклад, таємниця скайп-зв'язку), право мирно збиратися, право об'єднуватися в політичні партії, набули абсолютно нового значення з наявністю та доступністю до мережі Інтернет, адже він перетворився на засіб, за допомогою якого люди реалізують ці права. Інтернет став важливим засобом комунікації, джерелом отримання й поширення інформації та публічною інфраструктурою. Він дає змогу кожній людині отримувати доступ до культурних, освітніх, громадських, політичних та інших ресурсів, різноманітних послуг тощо. Саме це дає підстави стверджувати, що право на доступ до Інтернету

є фундаментальним правом людини [4]. Однак, якщо ми говоримо про надання права на доступ у вищезгаданому сенсі, все ж таки не можна обійти питання його забезпечення саме у зв'язку з інфраструктурою доступу до Інтернету (проблема «цифрового розриву»).

Інтернет справді є потужним інструментом для включення, можливо, найкориснішим інструментом. З іншого боку, сам Інтернет, якщо його не використовувати в правильному напрямі, легко приведе до «цифрового виключення». Дуже багато зусиль і років пішло на те, щоби створити доступ до мережі для приблизно половини населення світу, невже стільки ж знадобиться для стовідсоткового підключення? Адже Генеральний секретар ООН «наголошує на необхідності нікого не залишати позаду» в цифровому світі [5, с. 15].

Глобальна статистика свідчить про те, що середня вартість доступу до Інтернету продовжує падати, понад 70% населення світу зараз живе в межах мобільних мереж. Однак, незважаючи на посилення поінформованості та розвитку, залишаються численні форми цифрових поділів: від доступу та зв'язку до розбиття потенціалу та статі. При цьому зростає консенсус щодо необхідності більш різноманітних перспектив політики стосовно першопричин та наслідків цифрового включення [6].

Автор прагне проаналізувати так звану сіру зону наступного етапу підключення, спричинену поглибленням диференціації розвитку інформаційних потенціалів різних країн світу на якісному рівні внаслідок постійного нерівномірного вдосконалення Інтернету. «Глобалізація міжнародних зв'язків, яка здійснюється на основі інтенсивного розповсюдження інформаційних технологій, значно розширила коло акторів, проте не тільки не вирішила, а, скоріше, навіть посилила проблему нерівномірності їх соціально-економічного розвитку, що спричинило виникнення такого явища, як цифровий розрив» [7].

Під цифровим розривом розуміється дисонанс інформаційних можливостей між різними країнами. Ілюстрацією цього розриву є той факт, що перша у світі мережа зв'язку четвертого покоління (4G) була запущена в Китаї ще у 2007 р. [8], тоді як у нашій державі комплекс відповідних заходів був запланований на кінець 2017 – початок 2018 рр. [9, с. 62–63]. У теорії права виділяють концепцію цифрової нерівності як внутрішньодержавний фактор інформаційно-правових відносин, а ст. 21 Конституції України закріплює, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах» [10].

Отже, аналізуючи питання актуальності вищерозглянутого аспекту сутності доступу до Інтернету в Україні, пропонуємо звернутися до звіту міжнародної організації «Фрідом Хаус», одним з напрямів діяльності якої є питання свободи щодо доступу до інформації, яка при цьому включає запропонований нами концепт фізичного доступу. Важливим акцентом дослідження є також врахування особливостей ситуації в Україні в розрізі наявності тимчасово окупованих територій. Згідно з даними «Фрідом Хаус» доступність та легкість доступу досить сильно різняться в різних регіонах України [11]. За відсутності українських провайдерів інтернет-трафік на окупованих територіях зараз значною мірою рушив через Росію [12].

Розвинена інфраструктура в міських районах, хоча міський та сільський поділ з часом дещо звужується, є характерною для більшості країн світу. Проникнення Інтернету в сільській місцевості зросло із 45% у 2015 р. до 52% у 2017 р., згідно з однією

оцінкою [13]. Більшість людей має доступ до Інтернету з дому чи роботи, хоча багато кафе та ресторанів надають безкоштовний Wi-Fi. Доступ також поширений у публічних бібліотеках, школах, торгових центрах та аеропортах. Він також став частково доступним у громадському транспорті. Щомісячні передплати є досить доступними для більшості населення, щомісячна широкопasmовога фіксована лінія коштує від 80 до 130 гривень, а щомісячна мобільна широкопasmовога вартість становить лише 40–70 гривень у 2017 р.

Використання мобільного Інтернету продовжує зростати в Україні. За деякими даними 42% українців користувалися смартфонами або мобільними телефонами для доступу до Інтернету у 2017 р., а сьогодні є всі підстави говорити про подальше зростання власників смартфонів [14]. Мобільні оператори отримали ліцензії 3G у 2015 р., що значно полегшує використання мобільного Інтернету. Хоча швидкість і покриття залишаються відносно низькими порівняно з послугами мобільного зв'язку в інших країнах [15], мережа 3G продовжувала розширюватися до більшої кількості міст у 2017 р. [16]. У січні 2018 р. провідні українські оператори мобільного зв'язку отримали ліцензії 4G, що сприяє вищій якості мобільного інтернет-з'єднання по всій країні [17].

Незважаючи на відсутність достовірної інформації про доступність Інтернету та рівні проникнення в так званих ДНР та ЛНР, ЗМІ зазначають, що деякі громади мають обмежений доступ до Інтернету через погану інфраструктуру та низьку швидкість зв'язку [18]. Повідомляється, що вартість щомісячних підписок порівняно однакова в окупованих районах, хоча ціни коливаються залежно від компанії та якості обслуговування, отже, сильно різняться [18].

Як видно, Україні є куди прагнути щодо забезпечення доступу до мережі. При цьому можна звернутися до досвіду інших країн, адже в країнах, що розвиваються, проблема цифрового розриву так само перебуває на порядку денному. Так, за останні чотири роки в Аргентині було створено 2 мільйони точок фіксованого широкопasmового доступу; охоплено 90% населення покриттям 4G; збільшено кількість волокон для доступу до домашньої мережі з 1,8% до 10% за останні три роки [19]. Цікаво звернути увагу на те, що такий прогрес став можливим завдяки тісній співпраці публічного й приватного секторів. Слід підкреслити, що так би мовити тягар лягає на плечі не тільки держави, але й самої громади, а саме її активних представників (громадські організації, об'єднання тощо). Однак держава має створити можливості для такої тісної співпраці, насамперед законодавчі. Приватному сектору має бути цікаво інвестувати у сферу доступу до мережі (наприклад, пільги, субсидії, податкові канікули). Зокрема, завдяки великій інвестиції в Аргентині став можливий розвиток магістральної мережі впродовж понад 30 000 кілометрів, при цьому Аргентина є восьмою за величиною державою у світі.

У відповідь на окреслені виклики в Україні створено Міністерство цифрової трансформації України, зокрема Положенням про міністерство передбачено, що саме цей орган здійснює моніторинг якості широкопasmового доступу до Інтернету. У програмі діяльності уряду, затвердженій на початку жовтня 2019 р., однією з цілей Міністерства зазначено забезпечення українцям користування високошвидкісним Інтернетом на всіх міжнародних автошляхах та в усіх населених пунктах. Задля цього міністерство планує провести дослідження стану

покриття території держави Інтернетом, а також законодавчо затвердити право громадян на швидкісний Інтернет [20].

15 жовтня 2019 р. депутати профільного комітету з питань цифрової трансформації внесли проєкт Закону про електронні комунікації (№ 2264) [21]. Як видається, саме цим Законопроєктом планують закріпити право на Інтернет шляхом оновлення переліку універсальних електронних комунікаційних послуг. За текстом проєкту такою послугою має стати послуга ширококутового доступу до Інтернету, що надаватиметься у фіксованому місці [22]. Згаданий законопроєкт пропонує під доступом до електронної комунікаційної мережі розуміти надання одним постачальником електронних комунікаційних послуг можливості користування спорудами електронних комунікаційних мереж іншому постачальнику електронних комунікаційних послуг на договірних умовах задля надання електронних комунікаційних послуг, а під доступом до інфраструктури електронних комунікаційних мереж – можливість користування інфраструктурою електронних комунікаційних мереж або її окремими елементами постачальниками електронних комунікаційних послуг на договірних умовах з власниками (володільцями) такої інфраструктури чи її елементів. Фактично термінологія відповідає тій, про яку йшлося вище, особливо з огляду на те, що Закон спрямований на приватний і публічний сектори, адже Закон визначає повноваження держави щодо управління зазначеною діяльністю та її регулювання, а також права, обов'язки та засади відповідальності фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у цій діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами [21].

Відповідно, дотримання умов доступу до Інтернету має забезпечувати пропускну здатність, необхідну для підтримки доступу споживачів до таких сервісів (стаття 54 проєкту Закону):

- 1) електронна пошта;
- 2) пошукові системи, що дають змогу шукати та знаходити будь-який вид інформації;
- 3) основні інструменти навчання та навчання в Інтернеті;
- 4) інтернет-газети або новини;
- 5) сервіс, що допомагає купувати або замовляти товари чи послуги в онлайн-режимі;
- 6) інтернет-банкінг;
- 7) доступ до послуг електронного урядування;
- 8) соціальні медіа та миттєві повідомлення;
- 9) дзвінки та відеодзвінки (стандартної якості).

Цікаво відзначити запропонований підхід авторів законопроєкту до врегулювання питання доступу для малозабезпечених сімей (для порівняння, з прикладом Аргентини, де також великий прошарок населення є малозабезпеченим). Так, автори законопроєкту пропонують забезпечити компенсацію витрат на отримання універсальних послуг особам, у яких середньомісячний сукупний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу (2 690 гривень на особу), фактично встановлюючи субсидію на Інтернет. Також у проєкті пропонуються заборони постачальникам Інтернету відмовляти в подальшому в наданні цих послуг особам з інвалідністю I та II груп, поточна заборгованість яких за отримані послуги не перевищує розміру однієї мінімальної пенсії за віком [21].

Висновки. Цінності, які формувалися протягом тривалого часу на попередніх етапах розвитку людства, завдяки інформаційному суспільству набувають нового змісту. Зміщуються акценти в правах, де особливу роль починає відігравати право на доступ до Інтернету. Інтернет перетворився на засіб, за допомогою якого люди реалізують низку загально визначених прав, зокрема свободу слова, право на доступ до інформації, право на вільний розвиток своєї особистості, право на таємницю листування (у зв'язку з Інтернетом це читається як інтернет-листування) та телефонних розмов (в Інтернеті це, наприклад, таємниця скайп-зв'язку), право мирно збиратися, право об'єднуватися в політичні партії. Інтернет став важливим засобом комунікації, джерелом отримання й поширення інформації та публічною інфраструктурою. Він дає змогу кожній людині отримувати доступ до культурних, освітніх, громадських, політичних та інших ресурсів, різноманітних послуг тощо. Саме це дає підстави стверджувати, що право на доступ до Інтернету є фундаментальним правом людини.

Нині згаданий законопроєкт включений до порядку денного Верховної Ради. Якщо за нього проголосують в цій частині без змін, Україна зробить позитивний крок до утвердження права на доступ до Інтернету. Втім, те, яким чином держава впроваджуватиме ці норми в життя, покаже час.

Література:

1. High Level Internet Governance Exchange Day Zero of the XIVth Internet Governance Forum of the United Nations. *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/igf-high-level-internet-governance-exchange.pdf?__blob=publicationFile&v=8.
2. Бернерс-Лі Т., Фітцетті М. Заснування павутини. З чого починалася і до чого прийде Всесвітня Мережа / пер. з англ. А.В. Іщенко. Київ : Києво-Могилянська академія, 2007. 207 с.
3. Internet Access and Education: Key considerations for policy makers. *Internet Society*. November 2017. URL: https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2017/11/Internet-Access-Education_2017120.pdf.
4. Татарова В.С. Особливості правового регулювання мережі Інтернет. *Управління розвитком*. 2014. № 6. С. 105–108.
5. Thirteenth Internet Governance Forum (IGF): 'The Internet of Trust'. *Internet Governance Forum*. URL: https://www.intgovforum.org/multilingual/index.php?q=filedepot_download/6037/1555.
6. Право на доступ до інформації у мережі Інтернет. *Правові особливості доступу до інформації та захисту прав у мережі Інтернет*. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12755/1/Osadko_194-204.pdf.
7. Мукомела І.В. Право на доступ до Інтернету: проблеми визначення та забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 4 (87). URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-77-85.pdf.
8. В Китає запущена першая сеть 4G. *Издание о высоких технологиях*. 2007. 29 янв. URL: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2007/01/29/233142>.
9. Роговский Е.А. Кибер-Вашингтон: глобальные амбиции. Москва : Международные отношения, 2014. 848 с.
10. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Freedom of the Net. *Freedom House*. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/ukraine>.
12. В «ДНР» полностью перешли на российский интернет-трафик Strana.ua. 2017. March 7. URL: <http://bit.ly/2qM200A>.

13. KIIS // Динаміка користування Інтернет в Україні: травень 2017. URL: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705&page=2>.
14. Мінченко О.В. Вже більше половини жителів сіл в Україні користуються інтернетом. *Watcher*. 2018. January 17. URL: <http://watcher.com.ua/2018/01/17/vzhe-bilshe-polovyny-zhyteliv-sil-v-ukrayini-korystuyutsya-internetom>.
15. В Україні мобільний інтернет один із найгірших у світі. *OpenSignal // Hromadske*. 2016. August 17. URL: <https://hromadske.ua/posts/v-ukraini-mobilnyi-internet-odyn-iz-naihirshykh-u-sviti-opensignal>.
16. Красномовец П.М. Lifecell, Киевстар и Vodafone запустили 3G в Черкассах – одном из последних областных центров без нового стандарта. *AIN*. 2017. March 16. URL: <https://ain.ua/2017/03/16/3g-v-cherkassax>.
17. Карпенко О.Г. «Киевстар», «Vodafone Украина» и lifecell получили лицензии на 4G в диапазоне 2600 МГц. *AIN*. 2018. January 31. URL: <https://ain.ua/2018/01/31/licenzii-na-4g>.
18. Интернета в Донецке нет? Что предлагают местные операторы «ДНР». *Novosti Donbassa*. 2017. October 21. URL: <https://bit.ly/2Laq2gx>.
19. IGF 2019 – Day 2 – Raum III – WS #371. Closing the digital gap for marginalized communities – raw. *Internet Governance Forum*. URL: <http://www.intgovforum.org/multilingual/content/igf-2019-%E2%80%93-day-2-%E2%80%93-raum-iii-%E2%80%93-ws-371-closing-the-digital-gap-for-marginalized-communities>.
20. Дворовий М.Г. Чи будемо ми говорити про право на Інтернет в Україні? *Детектор медіа*. URL: <https://detector.media/infospace/article/172446/2019-11-15-chi-budemo-mi-govoriti-pro-pravo-na-internet-v-ukraini>.
21. Проект Закону про електронні комунікації / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67082.

Vasylychenko O. Right to network access: to grant impossible not to grant

Summary. The author analyzes the right of access to the Internet in the broadest sense, with a primary focus on unrestrained physical access (the so-called physical barrier) to the Internet, because the development of information society is impossible without a modern and effective regulation of the electronic communications market. The lack of access to the Internet makes it impossible to exercise a number of human and citizen rights, thus making guarantees for their implementation online and the features of such implementation secondary to the availability of network access. Today, the Internet has become a key means by which people can exercise their right to freedom of thought and expression, guaranteed by the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. The urgency of the topic is intensified by this November Internet Governance Forum, which, in the face of challenges with the immediate realization of human rights on the Internet and the problematic aspects of such implementation, still focuses on the issue of endless access. In particular, a fairly detailed analysis of the issue of the “digital divide” in Ukraine is provided in the report of the international organization Freedom House. Attention is paid to the current state of Internet access in Ukraine, given the existence of some uncontrolled territories in the east. The author also refers to the draft law “On electronic communications”, which defines the state’s powers to manage and regulate the said activity, as well as the rights, duties and responsibilities of individuals and legal entities involved in this activity or using electronic communications services.

Key words: Internet access, digital divide, infrastructure, Internet, human rights.

*Джафаров К. А.,
аспирант*

Института законодательства Верховной Рады Украины

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАНИНА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Анотація. У статті проведено дослідження конституційно-правових основ охорони прав і свобод громадянина в Азербайджанській Республіці. Значна актуальність вивчення сучасного стану правового регулювання конституційно-правових засад охорони прав і свобод людини й громадянина в Азербайджані полягає в концептуальному розумінні місця прав і свобод людини й громадянина в правовій системі держави та в необхідності їх ефективної, комплексної та оптимальної охорони.

Інститут прав громадянина з плином часу відображає постійну потребу людини в охороні та захисті своїх прав та інтересів, розуміння того, що ця потреба може бути гарантована цивілізованим шляхом, тобто за допомогою права. Охорона прав людини відбувається як внутрішньодержавними, так і міжнародно-правовими засобами, а охорона прав громадянина – тільки внутрішньодержавними.

Конституційні права, свободи та обов'язки відображають найбільш принципові зв'язки між особистістю, суспільством і державою. Права людини утворюють ядро, саму сутність того зрізу життя суспільства, який охоплюється конституцією. Незважаючи на наявні характеристики, що об'єднують права людини й права громадянина, в процесі їх реалізації виникають аспекти, що чітко вказують на відмінність цих явищ, більш того, існують особливості реалізації прав громадянами однієї й тієї ж держави.

В результаті проведеного дослідження можна констатувати, що всі фундаментальні конституційно-правові засади охорони прав і свобод громадянина в Азербайджанській Республіці (загальні, а саме верховенство права, принцип конституційної законності, системність конституційно-правових основ охорони прав і свобод громадянина, екстериторіальність конституційно-правових засад охорони прав і свобод громадянина, принцип безпосереднього здійснення охорони конституційних прав та свобод громадянина; спеціальні, а саме проголошення прав і свобод громадянина вищою цінністю, а їх забезпечення – метою діяльності держави, недоторканність особистості та її життя, невід'ємність прав і свобод громадянина, належність прав людині від народження, рівність усіх перед законом) знаходять вираження в конституційних положеннях Основного Закону Азербайджану.

Ключові слова: охорона прав і свобод громадянина в Азербайджанській Республіці, інститут прав громадянина, конституційні права, верховенство права, принцип безпосереднього здійснення охорони конституційних прав і свобод громадянина.

Постановка проблеми. Значительная актуальность изучения современного состояния правового регулирования конституционно-правовых основ охраны прав и свобод гражданина в Азербайджане заключается в концептуальном понимании

места прав и свобод гражданина в правовой системе государства и в необходимости их эффективной, комплексной и оптимальной охраны.

Цель статьи заключается в исследовании конституционно-правовых основ охраны прав и свобод гражданина в Азербайджанской Республике.

Изложение основного материала исследования. В юридической литературе используют различные критерии при разграничении прав человека и прав гражданина. Например, в качестве такого критерия используется категория «юридический источник». На этом основании права человека характеризуются «как естественно возникающие, как общесоциологическая, философская, нравственная, принципиально-правовая категория», а права гражданина – как установленные «нормативными актами государства» [1, с. 99; 2, с. 47–48].

В качестве критерия разграничения прав человека и прав гражданина в литературе выступает также разнообразие способов фиксации указанных прав. Например, И.А. Смирнова считает, что права человека существуют «вне прямой зависимости от национальной законодательной фиксации (по смыслу присущие больше международно-правовому уровню регуляции общественных отношений)» [1, с. 99].

Такой подход выглядит не вполне убедительным, поскольку одним из проявлений интеграции естественно-правовых и позитивных концепций являются расширяющиеся возможности нормативного воплощения (признания, соблюдения, защиты, охраны) естественных прав человека на уровне не только международных документов, но и национального законодательства (конституции, законы и т. п.). Такая возможность юридической фиксации неотъемлемых прав человека стала реальной благодаря идее правового государства, приобретения современным государством качества правовой организации власти на основе верховенства правового закона. В правовом государстве правовое качество закона достигается посредством нормативного воплощения прав человека, его соответствия правам человека [3, с. 122].

При разграничении прав человека и гражданина следует обратить внимание на то, что гражданин одновременно выступает в качестве человека. Гражданин нуждается в государстве, рассчитывает на охрану и защиту его интересов со стороны государства, но государство обязано считаться с необходимостью некоторой автономизации его существования, определяемой присущим личности человеческим достоинством и ее естественным стремлением к личной свободе [4, с. 41].

Соотношение прав человека и прав гражданина трактуется также в контексте баланса естественных и позитивных прав.

Например, по мнению В.Д. Перевалова, права человека – «это естественные возможности индивида, обеспечивающие его жизнь, человеческое достоинство и свободу деятельности во всех сферах общественной жизни». Права гражданина – это «совокупность естественных правомочий, получивших отражение в нормативно-правовых актах государства, и приобретенных правомочий, выработанных в ходе развития человека, общества и государства» [5, с. 204].

Существуют также иные подходы к определению критериев разграничения прав человека и прав гражданина. Таким критерием, по мнению Е.А. Лукашевой, служит различие гражданского общества и государства, при котором преодолевается одностороннее рассмотрение человека в его взаимосвязи только с государством, обеспечивается реализация индивидуальных интересов автономного человека в гражданском обществе в рамках его естественных прав. Права же гражданина охватывают сферу отношений индивида с государством. Статус гражданина вытекает из его правовой связи с государством, то есть института гражданства [6, с. 227–228].

Каждое основное право и каждая основная свобода человека и гражданина представляют собой систему правовых отношений. Объем права, соответствующих ему отношений имеет не только свои естественные пределы в принципе, но и вполне определенные пределы в конкретной ситуации. Разумеется, эти пределы динамичны. Они могут расширяться, но могут и сужаться до полного исчезновения [7, с. 28].

Таким образом, основания разграничения прав человека и прав гражданина могут быть выражены в таких положениях:

- 1) права гражданина первичны, так как в истории человечества они первыми получили общественное признание в античном мире;
- 2) права человека являются многогранным явлением, которое характеризуется не только как юридическая категория, но и как категория общественная, нравственная, философская, педагогическая, существующая независимо от государственного признания и закрепления; права гражданина – категория, не существующая вне государства;
- 3) права человека возникают с момента рождения, права гражданина зависят от момента возникновения гражданства;
- 4) права человека утрачиваются только в связи со смертью лица; прав гражданина можно лишиться в случае смерти, прекращения гражданства, признания лица недееспособным;
- 5) права человека реализуются в рамках правовых, нравственных, политических и других общественных отношений, а права гражданина – только в рамках правовых и политических отношений;
- 6) механизм защиты прав гражданина ограничивается внутригосударственными рамками, права человека предполагают защиту не только со стороны государства, но и со стороны международного сообщества;
- 7) права человека наднациональны, они решают задачу сближения национальных правовых систем в целях достижения во всем мире единой практики уважения и защиты человеческого достоинства [8, с. 202].

Институт прав гражданина с течением времени отражает постоянную потребность людей в охране и защите своих прав и интересов, понимание того, что эта потребность может быть гарантирована цивилизованным путем, то есть с помощью

права. Смысл, вкладываемый в понятие «права гражданина», на каждом историческом этапе отражает определенную систему ценностей, в которой человек не всегда занимал приоритетные позиции. В процессе эволюции прав гражданина наблюдается трансформация представлений о самом человеке, который становится абсолютной ценностью, отвергающей всякие различия. Изменяются также представления о правах, которыми должна обладать личность.

Различные способы взаимодействия прав человека и прав гражданина указывают на присущее исследуемым явлениям свойство взаимообусловленности, что позволяет говорить о тесной связи между ними.

Серьезные конструктивные шаги, предпринимаемые государством в укреплении институтов гражданского общества, обеспечивают объединение государственных систем с основными компонентами гражданского общества, что является жизненно важным элементом устойчивого развития. Более сильные гражданские институты наиболее эффективно функционируют в условиях глобальной информированности и общего понимания прав, а также могут выступить в качестве механизмов, обеспечивающих защиту прав и контролирующих эту защиту [9].

Охрана прав человека происходит как внутригосударственными, так и международно-правовыми средствами, а охрана прав гражданина – только внутригосударственными.

Абсолютный характер прав человека оспаривается тогда, когда речь идет об их имплементации в национальное законодательство. Как правило, права человека, закрепляемые в национальном праве, приобретают статус прав гражданина. В силу оговорок, существующих, в частности, в конституционных актах, становится понятно, что именно права гражданина наиболее полно отражают культурные особенности, присущие конкретным государствам [8, с. 193].

Несмотря на существующие характеристики, объединяющие права человека и права гражданина, в процессе их реализации возникают аспекты, четко указывающие на различие данных явлений, более того, существуют особенности в реализации прав гражданами одного и того же государства.

Например, среди всего набора политических прав избирательное право признается только за гражданами страны. Следовательно, чтобы быть субъектом избирательного правоотношения, необходимо поддерживать политико-правовую связь с определенным государством, иметь с ним взаимные права и обязанности, то есть принадлежать к гражданству этого государства.

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, конституция – это не просто список прав, имеющий целью оградить гражданина от посягательств государственной власти, но и «система объективных ценностей», то есть настолько «общее выражение принципов, что ее действие не может быть ограничено отношениями между гражданином и государством» [10].

Конституционные права, свободы и обязанности отражают наиболее принципиальные связи между личностью, обществом и государством. Права человека образуют ядро, саму сущность того среза жизни общества, который охватывается конституцией.

Цель провозглашения конституционных прав и свобод заключается в определении границ самостоятельности гражданина, сферы его свободного выбора того или иного варианта

поведения, ограничении сферы вмешательства государственных органов, должностных лиц, иных граждан в частную жизнь человека. Конституционные права и свободы составляют ядро правового статуса человека и гражданина, лежат в основе всех других прав, свобод и обязанностей, регламентируемых отраслевым законодательством; выражают общие, наиболее принципиальные связи человека и гражданина с обществом и государством, которые опосредуются в конкретных правах, свободах и обязанностях; не приобретаются и не отчуждаются по воле индивида, а являются естественными и неотчуждаемыми. Они прекращаются со смертью человека или утратой гражданства, имеют одинаковый объем для каждого гражданина государства, характеризуются конституционной формой закрепления, реализуются в конкретных правоотношениях и находятся под защитой государства [11, с. 72].

Все фундаментальные конституционно-правовые основы охраны прав и свобод гражданина в Азербайджанской Республике находят свое выражение в конституционных положениях Основного Закона. Рассмотрим конституционно-правовое регулирование охраны прав и свобод гражданина в Азербайджанской Республике в порядке, в котором соответствующие права и свободы гражданина закреплены в тексте Конституции Азербайджанской Республики.

В соответствии со статьей 52 Конституции Азербайджанской Республики «Право на гражданство» лицо, подвластное Азербайджанскому государству, имеющее с ним политическую и правовую связь, а также взаимные права и обязанности, является гражданином Азербайджанской Республики. Лицо, родившееся на территории Азербайджанской Республики или от граждан Азербайджанской Республики, является гражданином Азербайджанской Республики. Лицо, одним из родителей которого является гражданин Азербайджанской Республики, является гражданином Азербайджанской Республики [12].

Устойчивость гражданства во времени проявляется в его непрерывности. Современные государства отказались от признания гражданства нерасторжимой связью. Непрерывность гражданства означает сохранение гражданства с момента его приобретения до момента утраты в соответствии с условиями, определенными законодательством. Непрерывность гражданства позволяет определить его как делящееся правовое состояние. Гражданство не может само по себе время от времени исчезать, а затем возобновляться, оно неизменно. Вместе с тем содержание гражданства, выражающееся в составляющих его правах, свободах и обязанностях, изменяется в соответствии с меняющимся законодательством [13, с. 39].

Важными конституционными положениями являются гарантии права на гражданство, предусмотренные статьей 53 Конституции, ведь гражданин Азербайджанской Республики не может быть лишен гражданства Азербайджанской Республики (за исключением установленных законом случаев его утраты); гражданин Азербайджанской Республики ни при каких обстоятельствах не может быть изгнан из Азербайджанской Республики или выдан иностранному государству; Азербайджанская Республика гарантирует правовую защиту и покровительствует гражданам Азербайджанской Республики, временно или постоянно проживающим за ее пределами [12].

В Законе о гражданстве Азербайджана сохранилась непосредственность, перешедшая к нему от Закона о граждан-

стве бывшего СССР: в статье 2 воспроизводится формула «в соответствии с частью I статьи 53 Конституции Азербайджанской Республики, гражданин Азербайджанской Республики ни при каких обстоятельствах не может быть лишен гражданства Азербайджанской Республики», а статья 18 содержит норму об утрате права на гражданство [14].

Право на участие в политической жизни общества и государства гарантируется положениями статьи 54 Конституции: «Граждане Азербайджанской Республики обладают правом беспрепятственно участвовать в политической жизни общества и государства. Самостоятельно оказывать сопротивление мятежу против государства или государственному перевороту является правом каждого гражданина Азербайджанской Республики».

Далее статья 55 Конституции предусматривает право на участие в управлении государством. Граждане Азербайджанской Республики имеют право участвовать в управлении государством. Это право они могут осуществлять непосредственно или через своих представителей. Граждане Азербайджанской Республики имеют доступ к службе в государственных органах. Должностные лица государственных органов назначаются из числа граждан Азербайджанской Республики. Иностранцы и лица без гражданства могут приниматься на государственную службу в установленном законом порядке [12]. Право гражданина участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через представителей закреплено в соответствии со статьей 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года и со статьей 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года.

Избирательное право гражданина Азербайджанской Республики установлено положениями статьи 56 Конституции. Граждане Азербайджанской Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы, а также участвовать в референдуме. Не имеют право участвовать в выборах, а также в референдуме лица, недееспособность которых признана решением суда. Право военнослужащих, судей, государственных служащих, религиозных деятелей, лиц, лишенных свободы по вступившему в законную силу приговору суда, других лиц, указанных в настоящей Конституции и законе, быть избранными может ограничиваться законом [12].

Также граждане Азербайджанской Республики имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные письменные обращения в государственные органы. На каждое обращение должен быть дан письменный ответ в установленном законом порядке и сроки. Военнослужащие могут пользоваться данным правом лишь в индивидуальном порядке. Граждане Азербайджанской Республики имеют право критиковать деятельность или работу государственных органов и их должностных лиц, политических партий, профессиональных союзов, других общественных объединений, а также отдельных граждан. Преследование за критику запрещается. Оскорбление или клевета не могут считаться критикой (статья 57 Конституции) [12].

Выводы. Итак, в результате проведенного исследования можно констатировать, что все фундаментальные конституционно-правовые основы охраны прав и сво-

бод гражданина в Азербайджанской Республике (общие, а именно верховенство права, принцип конституционной законности, системность конституционно-правовых основ охраны прав и свобод гражданина, экстерриториальность конституционно-правовых основ охраны прав и свобод гражданина, принцип непосредственного осуществления охраны конституционных прав и свобод гражданина; специальные, а именно провозглашение прав и свобод гражданина высшей ценностью, а их обеспечение – целью деятельности государства, неприкосновенность личности и ее жизни, неотъемлемость прав и свобод гражданина, принадлежность прав человеку от рождения; равенство всех перед законом) находят свое выражение в конституционных положениях Основного Закона Азербайджана.

Литература:

1. Смирнова И.А. Свобода личности и правовое государство (из истории правовой мысли) : дисс. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2000. 175 с.
2. Кучинский Ю.Ю. Права человека и классовые права. Москва, 1981. 362 с.
3. Миралиев И.К. Права человека в условиях формирования правового государства в Республике Таджикистан: дисс. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2014. 205 с.
4. Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. Москва, 2000. 230 с.
5. Перевалов В.Д. Теория государства и права. Москва, 2005. 595 с.
6. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. Москва, 2001. 816 с.
7. Малюшин А.А. Правовое обеспечение реализации основных прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 198 с.
8. Куракина Ю.В. Соотношение прав человека и прав гражданина : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. 236 с.
9. Каландарли С. Развитие общества – это прагматический вопрос. URL: <http://www.dem.az/content/view/503/2>.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 622 с.
11. Азимова Э.Б. Конституционные права граждан Российской Федерации и Азербайджана. *Марийский юридический вестник*. 2015. № 3 (14). С. 72–76.
12. Конституция Азербайджанской Республики. URL: <https://ru.president.az/azerbaijan/constitution>.
13. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России. Москва, 2009. 231 с.
14. О гражданстве Азербайджанской Республики : Закон Азербайджанской Республики от 6 октября 1993 года, 30 сентября 1998 года № 527-1Q. URL: <http://www.reflaw.narod.ru>HTMLs/lows/azerb/citaz.htm>.

Jafarov K. Constitutional and legal bases of protection of rights and freedoms of citizens in the Republic of Azerbaijan

Summary. The article contains a study of the constitutional and legal basis for the protection of the rights and freedoms of citizens in the Republic of Azerbaijan. A significant relevance of the study of the current state of legal regulation of the constitutional and legal basis for the protection of human and civil rights and freedoms in Azerbaijan is the conceptual understanding of the place of human and civil rights and freedoms in the legal system of the state and the need for their effective, comprehensive and optimal protection.

The institution of citizen's rights over time reflects the constant need of people to protect and defend their rights and interests, the understanding that this need can be guaranteed in a civilized way, with the help of law. The protection of human rights takes place by both domestic and international legal means and the protection of the rights of the citizen only by domestic means.

Constitutional rights, freedoms and obligations reflect the most fundamental links between the individual, society and the state. Human rights form the core, the very essence of the slice of society that is covered by the Constitution. Despite the existing characteristics that unite human rights and civil rights, in the process of their implementation there are aspects that clearly indicate the difference of these phenomena, moreover, there are features in the realization of rights by citizens of the same state. The protection of human rights takes place by both domestic and international legal means and the protection of the rights of the citizen only by domestic means.

In result of the conducted research it can be stated that all fundamental constitutional legal basis for the protection of the rights and freedoms of citizens in the Republic of Azerbaijan (total: rule of law; the constitutional principle of the rule of law; systematic constitutional and legal bases for the protection of the rights and freedoms of a citizen; the extraterritoriality of constitutional and legal bases for the protection of the rights and freedoms of the citizen; the principle of direct implementation of protection of constitutional rights and freedoms of a citizen; special: proclaiming the rights and freedoms of citizens as the highest value and ensuring them as the goal of the state; inviolability of the person and his life; inalienable rights and freedoms of citizens; belonging of rights to a person from birth; equality of all before the law) are reflected in the constitutional provisions of the Basic Law of Azerbaijan.

Key words: protection of rights and freedoms of citizens in the Republic of Azerbaijan, institution of rights of citizens, constitutional rights, rule of law, principle of direct implementation of protection of constitutional rights and freedoms of citizens.

*Поличко Т. В.,**аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

КОНСТИТУЦІЙНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ЯК ВИД КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Анотація. Актуальність тематики даної статті полягає в завданні з'ясувати розуміння таких двох категорій, як конституційна правотворчість та конституційний процес. Головну роль у з'ясуванні цього питання відіграє визначення предмета правового регулювання, суб'єктного складу та способів щодо внесення змін до Конституції України. Ми вважаємо, що порядок прийняття та внесення змін до Конституції слід розуміти як один із різновидів правотворчого процесу, а саме конституційну правотворчість. А отже, конституційна правотворчість як вид конституційного процесу повинна зумовлюватись теоретико-методологічним, нормо-проектним та експертно-аналітичним забезпеченням роботи над оновленням тексту Конституції. Тому на конституційному рівні повинен бути закріплений статус суб'єкта схвалення змін до конституції конституантою – Установчими Зборами або Конституційною Асамблеєю. Але в жодному разі його статус не може зводитись лише до консультативно-дорадчого органу. Учасники такого органу повинні обиратися шляхом голосування з'їздом вчених-науковців.

Отже, конституційний правопорядок забезпечується шляхом дотримання встановлених процедур на кожній стадії конституційного процесу. Внесення змін до Конституції слід розглядати як одну із стадій конституційного процесу (конституційної правотворчості), поетапне (процедурне) здійснення якого повинно визначати не лише мету, а й засоби його реалізації. Зазвичай такими є закони, але в переважній частині – підзаконні акти, які в теорії прийнято розуміти як правозастосовні. Але водночас надмірна їх кількість ускладнює процеси правореалізації.

Цілком поділяємо таке твердження, до того ж сьогодення модель конституційної процедури внесення змін до Конституції України (як і весь конституційний процес) носить виключно політично-правовий характер. Якщо ми звернемо увагу на такі показники, як суб'єктний склад такого ініціювання, а саме: Президент України та Верховна Рада України, то зрозуміємо політичну складову частину.

Ключові слова: конституційна правотворчість, конституційний процес, конституційна процедура, внесення змін до Конституції України, установчі збори.

Постановка проблеми. Відзначивши актуальність, вважаємо, що порядок прийняття та внесення змін до Конституції слід розуміти як один із різновидів правотворчого процесу, а саме конституційної правотворчості, і тут предмет правового регулювання має ключове значення. Особливий науково-методологічний підхід до розроблення та внесення змін до Конституції України свого часу розробив професор Л. Юзьков. Він вважав, що концептуальні засади побудови Конституції або змін до неї повинні розроблятися науковцями та мають пройти широку суспільно-критичну експертизу та науковий аналіз запропонованих конституційних ідей. Приклад конституційної

правотворчості, на думку Л. Юзькова, – конституційне моделювання, що повинно здійснюватися на стадії підготовки робочих проектів фахівцями-конституціоналістами. І тільки після цього надати можливість політикам аналізувати і прогнозувати складний текст конституційних формул із позицій перспектив праворозуміння і впливу на розвиток суспільних процесів в Україні.

Метою статті є розгляд конституційної правотворчості як виду конституційного процесу.

Виклад основного матеріалу. А.Р. Крусян, зауважує, що на підставі предмета правового регулювання можна виділити два види конституційних законів: 1) конституційні закони про внесення змін до Конституції України; 2) інші конституційні закони, що регулюють питання, перелік яких має бути закріплено в Конституції України і спеціальному законі [1, с. 317].

Х. Приходько аналізує конституційний процес за сутністю, змістом і формою. За суттю, на її думку, конституційний процес являє собою системну сукупність юридико-процесуальних технологій, соціально-юридичних механізмів створення та реалізації Конституції України та закріплених нею демократичних принципів суб'єктами конституційного права. За змістом конституційний процес – це система елементів (складових), властивостей, процесуальних форм і процедур, опосередкованих його видами, зокрема правореалізаційним (у суб'єктивному значенні) процесом; муніципальним та регіональним процесами; а також особливою формою – конституційним установчим (статутарним) процесом. За формою – це система конституційно-процесуальних форм і конституційних процедур реалізації конституційної правосуб'єктності, регламентованих конституційним процесуальним законодавством [2, с. 5].

Безспірно, вважаємо вдалою думку Х.В. Приходько щодо аналізу конституційного процесу за сутністю, змістом і формою, оскільки надзвичайного різноплановим є процедурне забезпечення конституційного процесу.

Тому не будемо вдаватися до дискусій, оскільки вважаємо, що конституційний процес – це унормований і визначений порядок організації певного типу суспільних відносин, спрямований на досягнення правового результату, який має тривалу і визначену процесуальними нормами дію, спрямований на виконання матеріальних норм конституційної галузі права, які різняться процедурним характером. Конституційна процедура – це виконання певних дій (як активних, так і пасивних) у послідовному і визначеному порядку, обмежених стадіями та різновидом конституційного процесу, закріплених матеріальними, процесуальними та процедурними актами. Навіть виокремлюючи конституційну правотворчість з усіма її стадіями та процедурами, вона є одним із видів конституційного процесу.

У юридичній літературі часто вживаними є поняття «конституційна нормотворчість» та «конституційна правотворчість». Не будемо сперечатися щодо виправданості того чи іншого терміна та вказувати на їхню відмінності. Загалом нормотворчість розуміється у вузькому сенсі, пов'язана із творенням норм, правотворчість у широкому розумінні – творення права. Більшість науковців під конституційною нормотворчістю розуміють нормотворчу діяльність, пов'язану з підготовкою і прийняттям конституції як нормативно-правового акта та конституційних законів, якими вносяться зміни і доповнення до неї. Конституційна правотворчість, про яку ми вже згадували, є більш широким поняттям, оскільки Конституція України є правонаступницею Конституції УРСР 1978 року та стала фундаментом українського законодавства в 1996 році, а не одразу після створення нової держави – України. Легітимуючими актами її створення стали Декларація про державний суверенітет 1990 року та Акт проголошення незалежності України 1991 року, в підтвердження якого був проведений всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року. Отже, ці два документи стали програмними актами для конституційного будівництва нової держави. Модель нової конституції 1996 року в новоствореній демократичній державі започаткувала новий етап вже пострадянського конституційного будівництва. Основу змісту Конституції складають права і свободи людини і громадянина та їх забезпечення через організацію публічної влади та нормативно-правової бази. Традиційно це розуміється як інституційний та нормативний механізм гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Тому, наголошуючи на цих моментах, варто відзначити, що ґрунтовно розглядається специфіка конституційної правотворчості М. Румянцевим. Так, він зазначає, що Конституційна правотворчість, як і правотворчість в інших галузях права, характеризується багаторівневою структурою та власною специфікою: 1) охоплює всю систему конституційного законодавства, а не лише стосується прийняття Конституції, внесення змін, доповнень та припинення її дії; 2) мета конституційної правотворчості полягає у формуванні цілісної системи правових норм та правових інститутів, які встановлюються Основним Законом та законодавством, що приймається з огляду на його розвиток; 3) конституційна правотворчість здійснюється в чітко встановлених процедурних формах; 4) з огляду на свою важливість пов'язується з необхідністю регулювання широкого кола суспільних відносин (пов'язане із широким громадським обговоренням через свою особливу значимість); 5) є основою належного рівня та якості здійснення правотворчої діяльності суб'єктами правотворчості [3].

У своєму дослідженні О. Чаплик, Ю. Ковальчук доходять висновків, що конституційна правотворчість – це особлива форма (різновид) правотворчості, яка має багаторівневий і багатоаспектний характер, що зумовлені її природою, сутністю та функціональним призначенням. Конституційна правотворчість є особливою діяльністю компетентних суб'єктів правотворчості, що здійснюється в особливому процедурному порядку і націлена на прийняття, внесення змін та скасування норм Основного Закону держави та конституційних актів правотворчості [4, с. 148].

Отже, конституційний правопорядок забезпечується шляхом дотримання встановлених процедур на кожній стадії конституційного процесу. Внесення змін до Конституції слід

розглядати як одну із стадій конституційного процесу (конституційної правотворчості), поетапне (процедурне) здійснення якого повинно визначати не лише мету, а й засоби його реалізації. Зазвичай такими являються закони, але в переважній частині підзаконні акти, які в теорії прийнято розуміти як правозастосовні. Але водночас надмірна їх кількість ускладнює процеси правореалізації.

Цілком поділяємо таке твердження, до того ж сьогоднішня модель конституційної процедури внесення змін до Конституції України (як і увесь конституційний процес) носить виключно політично-правовий характер, зважаючи на суб'єктний склад такого ініціювання, як Президент та Верховна Рада України. Згідно з розділом XIII про внесення змін до Конституції України ст. 154: «Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.», ст. 155: «Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.». Ст. 156: «Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, і за умови його прийняття не менш, як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України» [5].

Із конституційного тексту, закріпленого в Розділі XIII про внесення змін до Конституції України, такий суб'єкт, як народ України, є уповноваженим на прийняття конституційного закону, але лише у випадку, якщо такий законопроект спочатку буде прийнятий двома третинами від конституційного складу ВРУ, а потім ще матиме місце процедура призначення референдуму за ініціативи Президента. Отож наразі немає закону про референдум в Україні, а отже, і його проведення буде можливим лише із прийняттям такого закону. Можна стверджувати, що норми Конституції України є нормами прямої дії, проте виникає ряд процесуально-процедурних питань, зокрема: хто закріплюватиме форму аркуша для збору підписів громадян; до якого органу чи якій посадовій особі подавати зібрані підписи; хто перевірятиме реальність підписів громадян; хто готуватиме бюлетені на референдум; створюватиме дільниці і т. д. Без спеціального закону норми Конституції, які, хоча і є нормами прямої дії, реалізувати неможливо. Так само як і неможливо здійснити конституційну реформу і подолати дуалізм верховної влади без участі громадянського суспільства.

Варто звернути увагу на пропозиції Міжнародного центру перспективних досліджень щодо здійснення інклюзивної та легітимної конституційної реформи, які проводилися на початку 2019 року. Отже, умовно вони пропонують поділити рівень участі громадян у конституційній реформі на три групи: безпосередній, представницький та погоджувальний.

Безпосередньою участю громадян у конституційному процесі можна вважати реальну можливість для населення пропонувати ті чи інші принципи, окремі статті або ж навіть проект конституції, які мають бути опрацьовані установчими зборами чи іншими компетентними органами державної влади. Представницький рівень участі громадян у конституційному процесі передбачає можливість громадян обирати склад установчого органу, який має займатися розробленням проекту конституції. Та найнижчий рівень – погоджувальний, передбачає можливість затвердження результатів розроблення проекту конституції на всенародному референдумі [6, с. 18].

Наразі можемо підсумувати, що згідно з Конституцією України участь громадян у конституційному процесі носить погоджувальний характер. Тобто вплинути якісно на конституційну реформу, особливо у сфері розподілу повноважень між президентом і парламентом, є неможливим. До того ж інклюзія та участь народу в конституційному процесі, так само як і в законодавчому, можлива у вигляді обговорення в соціальних мережах та телебаченні, без правових наслідків.

Пригадаємо історію конституційного процесу сучасної Конституції України. Перший проект Конституції розроблений робочою групою Л.П. Юзькова і 1992 році. Після ряду доповнень та чисельних експертиз він був ухвалений Конституційною комісією і винесений на розгляд Верховної Ради, яка ухвалила постанову про винесення його на всенародне обговорення. Проте політичні протистояння між Президентом та Парламентом сприяли ще більшому загостренню соціально-економічної кризи. Без Основного програмного, установчого, організаційно-правового акта неможливо визначити пріоритетні напрямки розвитку країни. Такого роду політичне протистояння призвело до розколу країни, адже суспільство почало поділятися на тих, хто підтримує президента, і тих, хто підтримує парламент. Одним словом, назривала громадянська війна. На такому етапі конституційного процесу важко говорити про установчу владу народу, незважаючи на політичні маніпуляції Президента із приводу проведення конституційного референдуму. Дуалізм верховної влади країни відобразився на підписанні Конституційного Договору 1995 року. А згодом – і в тексті самої Конституції України 1996 року. Дуалізм влади надалі є тривалим, і це ускладнює проведення конституційно-правової, політичної, соціально-економічної, судової, адміністративно-територіальної та інших реформ в Україні. Таке становище сприяє зростанню економіко- та політико-правових конфліктів. Адже, як справедливо зазначає А.А. Єзеров, конституційні конфлікти не обов'язково пов'язані зі спором про право. Вони також можуть виступати як суперечності із приводу формування права, із приводу застосування, порушення та скасування конституційно-правових норм [7, с. 73].

Ряд учених вважають процедуру внесення змін до Конституції правовим захистом Конституції. Звичайно, ст. 159 Основного Закону закріплює, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції. Отже, Конституційний Суд України є гарантом Конституції та конституційного ладу. Конституційний Суд України здійснює конституційний контроль у межах своїх повноважень.

Слушно відмічає В. Речицький, що контроль за процедурою внесення змін до Основного Закону України – це така

сама рутинна частина роботи Конституційного Суду України, як і контроль за матеріальним змістом законопроектних конституційних норм [8]. Зокрема, однією із законних підстав для визнання правових актів неконституційними є «порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» (ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Він продовжує, що найпотужнішою гарантією правильності, відповідності до вимог Конституції України юридичних норм є досконало виписана процедура їх ухвалення і набуття ними чинності. Справжня демократія, говорить одне з найбільш популярних у політичному світі означень, – це невизначені результати за умов дотримання цілком визначеної процедури. Ця теза вважається аксіоматичною в політичній та конституційній науці і практиці [8].

Відзначимо, що щоразу із внесенням змін до Конституції одночасно оновлюється законодавча база у відповідності до Конституції. Тому конституційний процес тягне за собою модернізацію законодавства, вдалу чи невдалу (це вже інше питання), але модернізацію. Визнання Рішенням Конституційного Суду Закону України від 30 вересня 2010 року неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV через порушення конституційної процедури його розгляду та прийняття спричинило дискусію у правових колах [9].

У 2011 році до Конституції України вдруге були внесені зміни Законом України № 2952-VI «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» до статей 76, 77, 136, 141 та до розділу XV «Перехідні положення» Конституції України. Ці зміни не спростували наукових суперечок між вченими, до того ж це викликало неоднозначну реакцію міжнародних демократичних інституцій на сам факт легітимізації Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. Конституційним Судом України.

Тому, як влучно підкреслюють О.В. Скрипнюк та В.Л. Федоренко, враховуючи необхідність підготовки пропозицій щодо вдосконалення конституційного регулювання відносин, із метою забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітизації цього процесу, невтручання в нього суб'єктів владних повноважень, а також започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості, вчених, міжнародного експертного середовища, глава держави видав ряд Указів про створення конституційно-дорадчого органу при Президенті України – Конституційної Асамблеї. Ця подія свідчила про започаткування у 2011–2012 рр. нового етапу історії Конституції України [10, с. 185]. Конституційна Асамблея вважалася спеціальним допоміжним органом при Президенті України, утвореним з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Проте цей орган проіснував не довго, Указом новообраного Президента України у 2014 році Конституційну Асамблею було ліквідовано.

Конституційний процес у нинішніх умовах – фактичне прикриття спроб узурпації влади певними політичними силами й пограбування власного народу, як вважає О. Ющик, у чому з ним і погоджуємось. Змінити умови здійснення установчої влади в Україні – це головне завдання, що постає

перед усіма, хто бажає добра українському народові, завдання справді демократичних політичних сил і патріотичних державних діячів, які дбають про стратегічні інтереси розвитку країни, про формування її як демократичної, соціальної, правової держави [11].

Вирішити це завдання можна лише одним шляхом: відсторонивши від прийняття нової редакції Конституції обидва центри влади – парламент і Президента. Передусім заборонити їм виносити власні варіанти редакції Конституції на всеукраїнський референдум. На переконання О. Ющика, розколотий народ не повинен вирішувати, хто із цих центрів здобуде перемогу. Для прийняття такого стратегічного акта, як нова редакція Конституції, має бути вироблений спеціальний механізм і сформований демократичним шляхом спеціальний суб'єкт, а саме – Всеукраїнські установчі збори [11].

Варто відзначити, що наявність такого правотворчого суб'єкта в конституційному процесі, як Конституційна Асамблея, або його прототипу є вкрай доречним для забезпечення принципу верховенства права під час модернізації Конституції. Україна на конституційному рівні проголосила себе правовою (стаття 1) державою. Правова держава – це держава, в якій діють принципи верховенства права, народного суверенітету, поділу влади, законності тощо [12].

У свою чергу, Ю.О. Волошин та О.М. Пересада на підставі аналізу зарубіжної практики пропонують виокремлювати такі процедури схвалення змін до конституції:

– схвалення змін до конституції законодавчим органом державної влади. Дана група ділиться на чотири підгрупи:

1) схвалення змін абсолютною більшістю членів законодавчого органу влади;

2) схвалення змін кваліфікованою більшістю членів законодавчого органу державної влади;

3) схвалення змін законодавчим органом державної влади із застосуванням процедури «подвійного вотуму»;

4) схвалення змін законодавчим органом державної влади із застосуванням процедури «складного подвійного вотуму»;

– схвалення змін до конституції на всенародному голосуванні (референдумі);

– схвалення змін до конституції органом установчої влади (конституантою);

– схвалення змін до конституції законодавчими органами суб'єктів федерації у федеративних державах;

– участь глави держави у зміні конституції [13].

Висновки. Отже, процедура внесення змін до Конституції може бути визнана як гарантія захисту Конституції. А конституційна правотворчість як вид конституційного процесу повинна зумовлюватись теоретико-методологічним, нормопроектним та експертно-аналітичним забезпеченням роботи над оновленням тексту Конституції. Тому на конституційному рівні повинен бути закріплен статус суб'єкта схвалення змін до конституції конституантою – Установчими Зборами або Конституційною Асамблеєю, але в жодному разі його статус не може зводитись лише до консультативно-дорадчого органу. Учасники такого органу повинні обиратися шляхом голосування з'їздом учених-науковців.

Література:

1. Крусян А.Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

2. Приходько Х.В. Конституційний процес в Україні: актуальні проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 конституційне право; муніципальне право. Київ, 2012. С. 5–6.
3. Румянцев М. Некоторые особенности конституционного правотворчества. *Адвокат*. 2016. № 7. С. 38–44.
4. Чаплук О., Ковальчук Ю. Конституційна правотворчість: категоріально-правовий вимір. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 2. 2019. С. 140–150.
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Ст. 15.
6. Міжнародний центр перспективних досліджень Інклюзивна та легітимна конституційна реформа: вибір процесу / В. Філіпчук, І. Петренко, К. Москаленко та ін. / Міжнародний фонд відродження. Київ, 2019. С. 34.
7. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2008. С. 73.
8. Речицький В. Розширений політико-правовий коментар до рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 року. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL : <http://khpg.org/index.php?id=1287659103> (дата звернення: 17 грудня 2018 р.)
9. Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). URL : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=122408> (дата звернення: 17 грудня 2018 р.)
10. Проблеми теорії конституційного права України / За заг. редакцією Ю.С. Шемшученка. Київ : Парламентське ви-во, 2013 р. 616 с.
11. Ющик О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні. *Віче*. № 4. 2009. URL : <http://veche.kiev.ua/journal/1778/> (дата звернення: 09.09.2019)
12. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. С. 175.
13. Волошин Ю.А. Конституційна реформа та модернізація в сучасній державі в умовах європейської інтеграції: проблеми теорії і практики / Ю.О. Волошин, О.М. Пересада. Одеса : Фенікс, 2013. 208 с.

Polychko T. Constitutional law-making as a kind of constitutional process

Summary. The urgency of the problem, raised in the article, lies in the study of constitutional lawmaking as a kind of constitutional process. The main role in clarifying this issue is played by the definition of the subject of legal regulation, subject composition and ways of amending the Constitution of Ukraine.

We consider that the procedure of adopting and amending the Constitution should be understood as one of the varieties of the law-making process, namely constitutional law-making.

Consequently, constitutional law-making as a kind of constitutional process, has to be conditioned by theoretical, methodological, norm-design and expert-analytical support for the work on updating the text of the Constitution. Therefore, in the Constitution should be fixed the status of the subject of approval of amendments to the constitution by the constituent, well known as the Constituent Assembly.

Therefore, the constitutional order is ensured by following established procedures at each stage of the constitutional process. Amendments to the Constitution should be considered as one of the stages of the constitutional process (constitutional lawmaking), the gradual (procedural) implementation of which should determine not only the purpose but also the means of its

realization. Usually we use law, but that also can be writs as bylaws, which excessive numbers, at the same time, complicate the processes of right-realization.

We completely agree with this statement, by the way, the current model of the constitutional procedure for amending the Constitution of Ukraine (as well as the entire constitutional process) is exclusively politically. If we pay attention to such

indicators as the subjective composition of the initiation of amendments to the Constitution, namely: the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, then we will understand the political component.

Key words: constitutional law making, constitutional process, constitutional procedure, amendments to the Constitution of Ukraine, constituent assembly.

Федоренко В. Л.,*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,**директор**Науково-дослідного центру судової експертизи
з питань інтелектуальної власності
Міністерства юстиції України***Нестерович В. Ф.,***доктор юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Луганського державного університету внутрішніх справ
імені Е. О. Дідоренка*

УТВЕРДЖЕННЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ: ВІД НАЙДАВНІШИХ ЧАСІВ ДО СУЧАСНОСТІ

Анотація. У публікації розкриваються питання утвердження та конституційного закріплення права на інформацію в період від найдавніших часів до сучасності. Зазначено, що в сучасному інформаційному суспільстві право на інформацію є одним із фундаментальних і значущих прав людини. Змістовні межі права на інформацію постійно розширюються, а саме право набуває конституційної захищеності та гарантованості. У вітчизняній науковій і навчальній літературі небезпідставно існує думка щодо виділення права на інформацію в самостійну групу інформаційних прав і свобод людини і громадянина в Україні. Очевидно, що така позиція є перспективною та має право на життя, хоча й потребує подальшого теоретико-методологічного обґрунтування. Зауважено, що право на інформацію тісно пов'язане із правом на свободу вираження поглядів, свободи слова і друку та нині закріплено в конституціях більшості країн світу.

Зазначено, що в сучасний період на розширення змістовних меж права на інформацію та його подальшу конституціоналізацію вплинув стрімкий розвиток науково-технічного прогресу, зі своїми позитивними здобутками і негативними наслідками. Зокрема, найбільша за всю історію людства техногенна катастрофа на Чорнобильській АЕС у 1986 році кардинально змінила ставлення до доступу до інформації, що стосується довкілля, а саме стосовно того, що будь-яка такого роду інформація не може бути засекречена та втаємничена від громадян. Реалізація права на інформацію сприяє також підвищенню рівня прозорості та підзвітності органів публічної влади перед громадянами, а також поглибленню демократичних перетворень у державі.

Ключові слова: інформація, письмо, друк, право на інформацію, право на свободу слова та друку, публічна інформація.

Постановка проблеми. Одним з основоположних прав людини є право на інформацію, яке тісно пов'язане із правом на свободу вираження поглядів, свободи слова і друку та нині закріплено в конституціях більшості країн світу. Це право має давні витоки і пов'язане з феноменом інформації, її значенням в історії та цивілізаційному розвитку людства. Так, ізраїль-

ський мислитель Ю. Харарі, визначаючи зміст «когнітивної революції», яка відбулася між 70 і 30 тис. роками, наголошує, що її результати втілилися у здібностях Homo Sapiens мислити і спілкуватися [1, с. 30]. Очевидно, що ці здібності працювали стали можливими завдяки утвердженню інформації як форми і джерела для збереження та поширення знань.

Інформація та право володіти, розпоряджатися та користуватися нею, завжди привертала увагу науковців. Право на інформацію досліджено у працях таких учених: К. Арсенєва [2], У. Бернштейна [3], Дж. Гліка [4], А. Градовського [5], І. Кірія [6], А. Новікова [6], Ю. Коломієць [7], О. Марцеляка [7], О. Костенко [8], П. Макушева [8], О. Нестеренко [9], Л. Окунькова [10], В. Серьогіна [7], Е. Тайлора [11], Ю. Харарі [1], Б. Чичеріна [12], Ю. Шемшученка [13] та інших. Про роль інформації як вагомого чинника щодо утвердження нових форм участі громадськості у вирішенні державних і суспільних справ ішлося в попередніх роботах авторів цієї статті [14; 15].

Мета статті полягає в розкритті утвердження та конституційного закріплення права на інформацію від найдавніших часів до сучасності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформація набула універсального характеру після переходу від усних культур інформації до комбінованих. За свідченням Дж. Гліка, Платон, відзначаючи потенціал розподілу усної та письмової мови, стверджував, що один може говорити з багатьма, мертвий – із живими, а живі – з тими, хто ще не народився. Писемність була потрібна для збереження інформації в часі та просторі, пройшла генезис від піктографії (запис зображення) до ідеографії (запис ідей), а надалі й до логографії (запис слів) [4, с. 40–42].

З появою письмової культури, яка виникла в Єгипті приблизно у 4 000 р. до н. е. [10, с. 232], а в Китаї приблизно 3 000 років тому [15, с. 232], інформація набула сакрального значення. Їй приписувались магічні властивості, а вміння рахувати, писати і читати тривалий час були привілеєм богів, їхніх намісників на землі – жерців, царів, аристократії та заможних людей. Так, у Єгипті бог мудрості, рахунку та письма Тот був непізнаним і втаємниченим, оскільки перетворення слів на письмо означало володіння всесильним і огорнутим таємницею

знанням, яке приносило в буття те, чого не було [3, с. 18]. Американський біблеїст Д. Карр писав, що дослідження питання про людей, які володіли письмом у Давньому Ізраїлі, дозволяє зробити висновок, що це, окрім Бога, Творця Писання, були царі, священники, писарі й інші чиновники [3, с. 79].

Із часом, після винайдення шрифту, письмо як засіб і форма поширення інформації поширилося в різних соціальних групах. Після того як єгиптяни навчилися поєднувати ідеографічні знаки зі звуковими зображеннями слів цей досвід закріплення та передачі інформації був удосконалений сусідніми племенами, зокрема фінікійцями [11, с. 173]. Як доводять лінгвісти, латинський шрифт, який нині широко застосовується на Заході, запозичений із грецького письма, яке, так само, як і єврейське, є похідним від фінікійського. Їхня спорідненість підтверджена словом «алфавіт», похідним від назв «альфа» та «бета», двох перших букв фінікійського, єврейського, грецького та латинського шрифтів [3, с. 69]. Утім, розвиток писемності стримувався високою вартістю знарядь і матеріалів для письма.

У ранньому Середньовіччі свитки трансформувалися у книги, які традиційно стосувалися проблематики християнської віри, видавалися на факультетах богослів'я в університетах. Але кожний середньовічний переписувач по-своєму інтерпретував оригінальні античні роботи. Так, у Середні віки правознавці мали досить обривисті уявлення про класичну модель римського права, оскільки вона втілювалася у зводі «*Corpus juris civilis*», який зберігався в єдиному екземплярі в бібліотеці Пізи [6, с. 148].

Як відомо, Відродження позначилося революцією е книгодрукарстві. Надзвичайно важливою віхою в розвитку інформації як інструменту масової комунікації стало винайдення Й. Гуттенбергом у XV ст. друкарського станка з набором шрифтів, який дозволив відтворювати тексти. У XVI ст. утверджуються прототипи сучасних газет. Так, у 1588 р., коли до Англії прямувала іспанська Непереможна армада, перший міністр Бурлей, упереджуючи недостовірні чутки і паніку, розпорядився направляти в усі частини держави урядові повідомлення. Із часом така форма урядового інформування стала постійною та трансформувалася в газету «Англійський меркурій». Подібна практика була запроваджена і царем Петром I, який заснував «Відомості Московської держави» (1702 р.). У цей же час запроваджується й інститут цензури [9, с. 20]. До правління Катерини II в Російській імперії не було приватних друкарень, навіть світські твори друкувалися в синодальних типографіях і піддавалися релігійній цензурі. Лише наприкінці XVIII ст. друкарні почали відкриватися при Академії наук і університетах. Перша ж приватна типографія була заснована в Росії Й. Гартунгом у 1771 р. [5, с. 363].

Українські дослідники вважають першим захисником свободи друку Дж. Мілтона, який у 1644 р. опублікував в Англії памфлет «Аеропагітика. Промова до англійського парламенту про свободу друку», у якому закликав до скасування цензури. Через п'ятдесят років після цього Англія стала першою державою у світі, яка відмовилася від цензури. Першим же прикладом удалого судового захисту права на свободу слова стала справа видавця П. Зінгера, який у 1734 р. був звинувачений за поширення через газету «*New York Weekly*» наклепу на генерал-губернатора В. Косбі, але виправданий судом присяжних [9, с. 21].

Вияви запровадження принципів гласності на конституційному рівні знаходимо і в Конституції Гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. Так, у § VI цього документа встановлювалося таке: «<...> Якщо надходять якісь листи із іноземних країн чи областей, адресовані Ясновельможному Гетьманові, тоді належить Його Ясновельможності повідомляти (про них) Генеральну старшину, а також розкривати відповіді, щоб не було таємної писемної кореспонденції, особливо чужоземної і такої, яка могла б завдати шкоди цілісності батьківщини і загальному благу» [13, с. 17].

У 1766 р. Швеція ухвалює перший у світі Закон «Про свободу друку», який дослідники генезису права на інформацію пов'язують з ініціативами парламентарія А. Чайденіуса, який активно обстоював це право в суспільстві та державі. Цей шведський Закон мав революційний характер, оскільки в ньому вперше проголошувалося право громадян на «безкоштовний доступ до всіх офіційних документів, зокрема звітів та протоколів парламентських комісій, а також до архівів, із правом отримувати копії архівних документів» [9, с. 24].

Повага шведів до свободи слова і друку стала важливим складником їхньої конституційної доктрини. Сьогодні Конституція Швеції (*Sveriges grundlagar*) має комбінований характер і складається із чотирьох основних конституційних актів, ухвалених ріксдагом у різні роки. Одним із цих актів є «Акт про свободу друку» 1949 р. § 1 цього Акта пропонує розуміти під свободою друку «<...> право кожного шведського громадянина видавати твір без попередньо встановлених будь-якою владою чи іншим державним органом перпон, притягуватися судом виключно в установленому законом порядку до відповідальності за зміст творів, не каратися в інших випадках <...>» [10, с. 731].

Уперше право на свободу слова та друку закріплене наприкінці XVIII ст. Так, ст. XI Декларації прав людини і громадянина, ухвалені Національною асамблеєю Франції 26 серпня 1789 р., яка зберігає чинність донині і є складовою частиною сучасної Конституції Французької Республіки, закріпила: «*Вільне висловлення думок є одним із найдорожчих прав людини; кожний громадянин через це може висловлюватися, писати й друкувати вільно, під загрозою відповідальності лише за зловживання цією свободою у випадках, передбачених законом*» [7, с. 70]. У 1881 р. у Франції вперше ухвалений спеціальний Закон «Про свободу друку».

У 1791 р. у Сполучених Штатах Америки (далі – США) ухвалені перші десять поправок до Конституції, які нині відомі як Біль про права. Перша ж поправка забороняє Конгресу США ухвалювати закони, які обмежують свободу слова та преси. До того ж, як наголошував А. Гамільтон у «Федералісті» № 84, народів має бути відома інформація про діяльність його представників у всіх федеральних органах [17, с. 438, 471]. Хоча, як стверджує Б. Палант, «наявність Першої поправки не означає, що свобода слова або друку у США абсолютна й жодним обмеженням не підлягає. Це не так. Одні види промов, тобто способів реалізації свободи слова, заборонені категорично, інші підлягають регулюванню залежно від того, де автор цю промову хоче виголосити, надрукувати чи продемонструвати візуально» [18, с. 18].

Позитивний досвід унормування права людини на свободу слова та друку в конституційних актах Франції та США, тобто права отримувати і поширювати інформацію, став прикладом

і для низки держав Західної Європи. Новели про відповідні права людини були вперше закріплені в Конституції Бельгії 1831 р., Конституції Нідерландів 1848 р., Конституції Швейцарії 1848 р. та конституційних актах низки інших держав.

У Україні, значна частина території якої входила до складу Російської й Австро-Угорської імперій, свобода слова та друку була далекою від здобутків французької й американської теорії та практики конституціоналізму. Інститут цензури, за свідченням О. Градовського, з'явився в Російській імперії в 1720 р. До відома російського царя і синоду дійшло, що «<...> у Києво-Печерській лаврі та чернігівських монастирях друкуються книги, не узгоджені з тими, які видаються під проводом духовної колегії. Заради цього було доручено ті книги виправити, «а інших ніяких книг, ні попередніх, ні нових видань, не повідомивши про них в духовній колегії, і не взявши від неї дозволу, у тих монастирях не друкувати» [5, с. 363]. Очевидно, що цей привід був використаний російським царем для посилення контролю над Україною й унеможливлення розвитку національної політико-правової думки.

У подальшому в Російській імперії видавалися різні укази про запровадження типографії (1783 р.), Цензурний статут (1826 і 1828 рр.), Закон 1865 р. та ін. Предметом їх регулювання були переважно питання цензури як запобіжника революцій. Як писав Б. Чичерін, якщо в Німеччині до 1848 р. звільнялися від цензури видання понад 20 друкованих сторінок, то в Російській імперії – понад 10 сторінок [12, с. 233]. Метою таких обмежень стало запобігання випуску маніфестів і політичних програм, загрозливих для царського режиму.

Утім, під впливом розвитку конституційної теорії та практики в Європі й Америці відповідні поступки у сфері свободи слова та друку, здебільшого декоративні, спостерігалися і в Російській імперії. Наприклад, на початку ХХ ст. К. Арсенєв у ґрунтовній монографії «Законодавство про друк» писав, що свобода друку, свобода совісті й особиста недоторканість є «<...> тими трьома цінностями, потреба в яких відчувається все більше і більше, із тим, як зростає в ширину та глибину, з одного боку, повага до людини, до її гідності, до її права на самостійну думку, з іншого боку – через усвідомлення солідарності між громадянами» [2, с. 263].

Цензура, а також обмеження свободи слова та друку, ні в жорсткому, ні в «оксамитовому» форматі не вберегли Російську й Австро-Угорську імперії від розпаду. У період Національно-визвольної революції 1917–1921 рр. у конституційних актах України проголошувалася свобода слова та друку. Відповідні положення знаходимо у третьому Універсалі Центральної Ради, Конституції Української Народної Республіки, в Основному державному законі Української Народної Республіки, інших актах цієї доби розвитку українського конституціоналізму. Навіть Конституція УСРР 1919 р. у ст. 24 гарантує «працюючим і експлуатованим народом України» право на «<...> всі технічні і матеріальні засоби до видання газет, брошур, книг та інших творів друку і забезпечує їх вільне розповсюдження по всій Україні» [12, с. 60].

У сучасний період на розширення змістовних меж права на інформацію та його подальшу конституціоналізацію вплинув стрімкий розвиток науково-технічного прогресу, зі своїми позитивними здобутками і негативними наслідками. Зокрема, найбільша за всю історію людства техногенна катастрофа на Чорнобильській АЕС у 1986 р. кардинально змінила ставлення

до доступу до інформації, що стосується довкілля, а саме те, що будь-яка такого роду інформація не може бути засекречена та втаємничена від громадян. Зазначений вище стандарт закріплено і на рівні загальнообов'язкових міжнародних актів, коли в 1998 р. ухвалено Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), яка ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р. № 832–XIV.

У цій Конвенції звертається увага на три моменти доступу до інформації, що стосується довкілля: 1. Для забезпечення можливості обстоювати своє право та виконувати свій обов'язок громадяни повинні мати доступ до інформації та право брати участь у процесі ухвалення рішень, визнаючи водночас, що громадянам може бути надана необхідна допомога для здійснення своїх прав. 2. Удосконалення доступу до інформації та участь громадськості у процесі ухвалення рішень підвищують якість рішень, що ухвалюються, та процесу їх виконання, сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо наявних проблем, надає громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік таких інтересів. 3. Громадськість повинна бути поінформована щодо процедур участі у процесі ухвалення, мати вільний доступ до цих механізмів і знати, як ними користуватися [20].

В Україні право на інформацію закріплено в Конституції України, де у ст. 34 гарантовано право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [20]. Правовий режим збирання, зберігання, використання і поширення інформації визначається Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. й іншими актами чинного законодавства. Суттєвий прорив у законодавчому регулюванні права на інформацію здійснено у зв'язку з ухваленням Закону України «Про доступ до публічної інформації», який набрав чинності 10 травня 2011 р. та має на меті забезпечення прозорості й відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [21]. За понад п'ять років дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» він зарекомендував себе як вдалий юридичний механізм у реалізації права кожного на вільний доступ до інформації. Тому реалізація права на інформацію сприяє також підвищенню рівня прозорості та підзвітності органів публічної влади перед громадянами, а також поглибленню демократичних перетворень у державі.

Мейнстрім подальшого розвитку права на інформацію, поза сумнівом, пов'язаний з Інтернетом, який створює необмежені можливості для роботи з інформацією. Право людини шукати, отримувати і поширювати інформацію та свої погляди будь-якими засобами та незалежно від державних кордонів, яке визначено у ст. 19 Загальної декларації прав людини 1948 р., третина населення планети, за даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), реалізує завдяки доступу до світової мережі Інтернет [22, с. 123]. Колосальний та нині ще не до кінця вичерпаний потенціал Інтернету щодо отримання, вивчення та поширення необхідної інформації в текстових і аудіовізуальних формах суттєво розширює спектри сучасної демократії. Можливість спілкуватися через комп'ютерні мережі дозволяє досить швидко згуртувати й об'єднати зусилля розрізаних

громадян, перетворює їх на потужну і впливову громадську силу, яка здатна консолідовано підходити до вирішення сучасних проблем.

У доповіді Спеціального доповідача ООН з питань захисту права на свободу думок та їх вільне вираження Франка Ла Ру, проголошеної 3 червня 2011 р. на 17-й сесії Ради ООН з прав людини, наголошується на необхідності визнання права вільного доступу до Інтернету базовим правом людини, як і права на життя, свободу віросповідання, вільне пересування тощо. Схожу тональність можна простежити і у спільному посланні Генерального секретаря ООН, Верховного комісара ООН з прав людини, Генерального директора ЮНЕСКО до всіх країн і народів, де сформульовано стратегічне завдання ООН: «Перетворення Інтернету на глобальний суспільний ресурс, який дає змогу почути голос кожної людини». А 27 травня 2011 р. відбулася зустріч «Групи восьми», під час якої ухвалено Довільську декларацію «Незмінна відданість свободі і демократії», якою Інтернет проголошено інструментом просування прав людини і демократії в усьому світі [22, с. 123–124].

Отже, дослідження співвідношення розвитку Інтернету та права на інформацію дозволяє зробити висновок, що комп'ютерні мережі є потужним інструментом зміцнення й подальшого вдосконалення сучасної демократії. Сутнісною рисою інформаційного суспільства є те, що нові інформаційно-комунікаційні технології дозволяють суттєво розширити права громадян шляхом надання їм більшого доступу до різного роду інформації. Крім того, комп'ютерні мережі дозволяють значно посилити ступінь впливу громадськості на владу та здійснення контролю за нею, активно використовуючи водночас інформацію з метою захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, а не тільки пасивно її споживаючи. Тому цілком закономірно, що провідні країни західної демократії починають переглядати чинне конституційне законодавство та розширювати змістовні межі права на інформацію.

Висновки. У сучасному інформаційному суспільстві право на інформацію є одним із фундаментальних та значущих прав людини. Змістовні межі права на інформацією постійно розширюються, а саме право набуває конституційної захищеності та гарантованості. У вітчизняній науковій і навчальній літературі небезпідставно існує думка щодо виділення права на інформацію в самостійну групу інформаційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. Очевидно, що така позиція є перспективною та має право на життя, хоча й потребує подальшого теоретико-методологічного обґрунтування.

Література:

1. Харари Ю. Sapiens. Краткая история человечества. Пер. с англ. Л. Сумм. Москва : Синдбад, 2016. 520 с.
2. Арсеньев К. Законодательство о печати. Санкт-Петербург, 1903. С. 263–264.
3. Бернштейн У. Массмедиа с древнейших времен и до наших дней. Пер. с англ. Н. Омеляновича, А. Николаева. Москва : АСТ, 2017. 512 с.
4. Глик Дж. Информация. История. Теория. Поток. Пер. с англ. М. Кононенко. Москва : АСТ ; CORPUS, 2016. 576 с.
5. Градовский А. Начала русского государственного права : в 2-х т. / под ред. и с предисл. В. Томсинова. Том 1 : О государственном устройстве. Москва : Зерцало, 2006. 470 с.
6. Кирия И., Новикова А. История и теория медиа : учебник. Москва : Изд. дом. Высш. школы эконмики, 2017. 423 с.

7. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / авт.-упоряд.: В. Сergyogin та ін. ; за заг. ред. В. Сergyogina. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.
8. Костенко О., Макушев П. Інформація з обмеженим доступом в системі інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України: теоретико-правові та організаційні аспекти : монографія. Дніпро : Гельветика, 2016. 303 с.
9. Нестеренко О. Інформація в Україні: право на доступ. Київ : Наук. вид. «Акта», 2012. 306 с.
10. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. Окунькова. Москва : Норма-Инфра-М, 1999. 816 с.
11. Тайлор Эд. Антропология. Введение к изучению человека и цивилизации. Пер. с англ. И. Ивина. 2-е изд. Санкт-Петербург, 1898. 436 с.
12. Чичерин Б. Общее государственное право / под ред. и с предисл. В. Томсинова. Москва : Зерцало, 2006. 536 с.
13. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / упоряд. : І. Кресіна, О. Батанов ; відп. ред. Ю. Шемшученко. 3-є вид. (до 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці незалежності України). Київ : Юридична думка, 2011. 328 с.
14. Базілевич Д., Нестерович В. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу «Любовання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи» / за заг. ред. В. Федоренка. Київ : СПД Москаленко О.М., 2009. 36 с.
15. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут любовання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку : науково-інформаційне видання ; Інститут професійного любовання та адвокати. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с.
16. Гидденс Э., Саттон Ф. Основные понятия в социологии. Пер. с англ. Е. Рождественской, С. Гавриленко / под науч. ред. С. Гавриленко. Москва, 2018. 336 с.
17. Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / А. Гамільтон, Д. Медісон, Д. Джей. Пер. з англ. Київ : Сфера, 2002. 542 с.
18. Палант Б. Біль про права (практика застосування). Харків : Право, 2018. 264 с.
19. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р. № 832–XIV. *Офіційний вісник України*. 2010. № 3. Ст. 1191.
20. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
21. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
22. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Київ, 2011. 370 с.

Fedorenko V., Nesterovych V. The assertion and constitutional consolidation of the right to information: from ancient times to the present

Summary. The publication addresses the issue of asserting and constitutionally securing the right to information in the period from ancient times to the present. It is stated that in the modern information society the right to information is one of fundamental and important human rights. The substantive limits of the right to information are constantly expanding, namely the right acquires constitutional protection and assurance. In national scientific and educational literature, there is no reason to believe in allocating the right to information to an independent group of information rights and freedoms of man and citizen in Ukraine. Obviously, this position is promising and has the right to life, although it requires further theoretical and methodological justification.

It is noted that the right to information is closely linked to the right to freedom of expression, freedom of expression and the press and is now enshrined in the constitutions of most countries of the world.

It is noted that in the modern period the rapid development of scientific and technological progress, both with its positive achievements and negative consequences, has influenced the broadening of the substantive boundaries of the right to information and its subsequent constitutionalization. In

particular, the largest ever man-made disaster at the Chernobyl NPP in 1986 has dramatically changed attitudes to access to environmental information, namely that any such information cannot be kept secret and hidden from the public. The exercise of the right to information also promotes transparency and accountability of public authorities to citizens, as well as the deepening of democratic change in the country.

Key words: information, writing, printing, right to information, right to free speech and press, public information.

*Бондаренко О. М.,**кандидат юридичних наук, здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОГО ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України запропоновано авторське бачення напрямів удосконалення судового вирішення податкових спорів. Обґрунтовано, що законодавче врегулювання судової форми вирішення податкових спорів не ідеальне й має певні проблеми, однак вони не настільки складні за своїм характером і цілком можуть бути вирішені шляхом внесення відповідних змін до КАС України та ПК України. Наголошено на тому, що Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. З'ясовано, що позов є вимогою, домаганням, що спрямовується позивачем до відповідача, суду задля захисту прав, свобод чи законних інтересів першого (позивача). Отже, позов – це реакція суб'єкта на порушення іншою стороною його прав, свобод, законних інтересів. Адміністративна позовна заява може містити кілька адміністративних позовів, коли адміністративним позивачем сформульовано більш однієї матеріально-правової вимоги або коли одна матеріально-правова вимога базується на різних підставах. Визначено, що передбачена у статті 283 КАС України форма звернення контролюючих органів до суду справді не має яскраво вираженого позовного характеру й швидше є проханням про сприяння у реалізації повноважень. Окреслено, що законодавець не надає тлумачення терміна «спір про право», а також не визначає критеріїв, підстав, з огляду на наявність яких суд має розцінювати ситуацію як таку, що має ознаки спору про право. Наголошено на тому, що строк звернення до суду, згідно зі вказаною статтею, вимірюється годинами, тому дуже важливим питанням є момент початку його перебігу, який законом пов'язується з моментом виникнення обставин, що зумовлюють звернення до суду.

Ключові слова: напрям, удосконалення, судове вирішення, податковий спір, нормативно-правове регулювання, законодавство.

Постановка проблеми. Особливе місце серед юридичних конфліктів посідають податкові конфлікти, оскільки вони стосуються визначальної для держави та приватних суб'єктів сфери, а саме фінансової. Податкові правовідносини, згідно із загальним визнанням, є найбільш конфліктними серед інших. Реалізація податково-правових норм супроводжується значною кількістю юридичних конфліктів, обумовлених різними при-

чинами. З огляду на особливу значущість для держави дотримання публічного інтересу у сфері оподаткування та необхідність захисту прав і законних інтересів платників податків у сфері публічно-правових відносин потребує належної уваги питання встановлення причин і вирішення податкових спорів. Одним із визначальних чинників, що впливає на появу податкових конфліктів, є якість податкового законодавства. Наявність Податкового кодексу України не гарантує відсутності прогалин і колізій правових норм. Навпаки, постійна зміна умов оподаткування, хаотичне та раптове внесення змін до ПК України лише поглиблюють проблему. Практика внесення змін до ПК України протягом останніх років наприкінці 2015 року привела до появи значної кількості норм, що не узгоджуються між собою, суперечать основним засадам податкового законодавства, зокрема принципу стабільності [1]. У зв'язку з подіями в Україні, пов'язаними з проведенням податкової реформи і вдосконаленням податкового законодавства, актуальним залишається питання попередження виникнення податкових спорів, а також розроблення ефективної процедури їх врегулювання. Враховуючи досвід інших країн, маємо зауважити, що, крім судового розгляду податкових спорів, дієвими можуть бути ті чи інші шляхи їх позасудового вирішення. Однак, на відміну від процедур позасудового вирішення податкового спору, судовий порядок врегульований набагато якісніше, однак тут також є проблемні питання, які потребують розв'язання, отже, вимагають відповідної уваги як з боку науковців, так і з боку представників офіційної влади, зокрема законодавчого органу, оскільки зазначений судовий порядок регламентується єдиним кодифікованим законом, а саме КАС України, вносити зміни до якого може тільки Верховна Рада України.

Окремі проблемні питання вдосконалення законодавства про вирішення податкових спорів у своїх наукових дослідженнях розглядали І.Л. Самсін, М.П. Кучерявенко, П.О. Селезень, О.І. Степашко, Г.М. Стріяшко, Т.О. Мацелик, О.В. Литвин, В.В. Тильчик, В.Т. Білоус, Д.М. Цвіра, М.В. Джафарова, О.О. Дмитрик, О.Ю. Щербакова, О.О. Дмитрик та багато інших науковців. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене вдосконаленню судового порядку вирішення податкових спорів.

Мета статті полягає у визначенні напрямів удосконалення судового порядку вирішення податкових спорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи наукове дослідження, перш за все вважаємо за потрібне звернути увагу на необхідність внесення змін у назву статті 283 КАС України, яка нині називається «Особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів». Наприкінці 2012 року шляхом реорганізації Державної митної

служби й Державної податкової служби (згідно з Указом Президента «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади») створено Міністерство доходів і зборів. Новій структурі передано функції з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Так, відповідно до Положення про Міністерство доходів і зборів України (Міндоходів України), центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України є Міндоходів України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики щодо адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок); забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [2]. 1 березня 2014 року Уряд України прийняв Постанову «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» № 67, в якій йшлося про ліквідування Міністерства доходів і зборів; припинення життя щодо реорганізації Державної податкової служби та Державної митної служби, що розпочаті відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726; відновлення діяльності Державної податкової служби та Державної митної служби; встановлення, що Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; встановлення, що Державна митна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи; встановлення, що Державна податкова служба та Державна митна служба є правонаступниками прав та обов'язків ліквідованого Міністерства доходів і зборів у відповідних сферах діяльності; забезпечення діяльності Державної податкової служби та Державної митної служби у 2014 році здійснюватиметься в межах видатків, передбачених Міністерству доходів і зборів [3]. Менш ніж через 2 місяці КМУ прийняв Постанову, яка припинила дію попередньої та зафіксувала створення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення [4]. Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування

єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [5]. У статті 283 КАС як суб'єкт, що має право звернутися до суду, зазначений суб'єкт, якого сьогодні офіційно не існує в Україні. У ПК України, до речі, також немає згадувань про органи доходів і зборів. У статті 53 цього Кодексу йдеться виключно про контролюючі органи. Цей термін був введений у ПК згідно із Законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 4 липня 2013 року № 404-VII таким чином: «слова «в органі державної податкової служби» в усіх відмінках і числах замінені словами «у контролюючому органі» у відповідному відмінку і числі, а слова «орган державної податкової служби, митний орган», «орган державної податкової служби», «орган податкової служби», «податковий орган», «державна податкова служба», «митний орган» в усіх відмінках і числах – словами «контролюючий орган» у відповідному відмінку і числі» [6].

Звісно, можна говорити про те, що цей законодавчий недолік має суто формальний характер і є проблемою юридичної техніки. Втім, незважаючи на перший погляд формальний, незначний характер вищезначеного недоліку у назві статті 283 КАС України, він приводить до порушення принципу правової визначеності. Ще більш дивною ця ситуація виглядає у зв'язку з тим, що у 2017 році було прийнято нову редакцію КАС України, коли вже майже три роки не існувало органів доходів і зборів. Неуважність нормотворця до формулювання та викладення законодавчих положень, як справедливо відзначає С.М. Клімова, не лише порушує принцип правової визначеності (“the principle of legal certainty”), але й цілком може позначитися негативним чином на розвитку відповідних відносин у країні [7]. Отже, враховуючи вищевикладене, розуміємо, що необхідно внести відповідні зміни до статті 283 КАС України, а саме замінити у її назві термін «органи доходів і зборів» на термін «органи, які реалізують державну політику у податковій сфері».

Крім того, слід звернути увагу на особливості законодавчого врегулювання форми звернення контролюючих органів до адміністративного суду в порядку статті 283 КАС України. Так, відповідно до цієї статті, провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів під час здійснення ними визначених законом повноважень здійснюється на підставі заяви таких органів щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі; зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим; стягнення коштів за податковим боргом; зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів [8]. Заява подається до суду першої інстанції протягом 24 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими

цим Кодексом, у письмовій формі та повинна містити найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, щодо сторони, стосовно якої відбувається вжиття заходів, визначених частиною першою цієї статті; підстави звернення із заявою, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою [8].

Зі змісту статті 283 КАС України видно, що в ній йдеться не про позовну заяву, а про заяву. При тому, що ця стаття знаходиться у Главі КАС України, яка називається «Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ». Також слід відзначити статтю 268 означеного Кодексу, в якій закріплено, що у справах, визначених статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, щодо подання позовної заяви, дати, часу та місця розгляду справи суд негайно повідомляє відповідача та інших учасників справи шляхом направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомими суду номерами телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку [8]. З огляду на вищевикладене постає цілком логічне питання про те, чи є заява, про яку йдеться у статті 283 КАС України, специфічним видом позовної заяви, чи це знову ж таки є недоліком нормотворчої роботи законодавця. Для цього слід з'ясувати, чим є заява та позовна заява. У КАС України не закріплено визначення цих понять. Однак у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР визначено заяву (клопотання) як звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки про поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [9].

Щодо позовної заяви, то сьогодні на сторінках спеціальної літератури можна знайти цілу низку точок зору стосовно того, чим є позов, зокрема, в межах адміністративного процесу. Зауважимо, що більшість дослідників говорить про позов, зокрема адміністративний позов, а не про позовну заяву. Однак це не різні поняття, а дві складові одного правового явища, які співвідносяться як зміст та форма. В.В. Ярков, А.В. Абсаямов та інші науковці щодо цього відзначають, що адміністративний позов як процесуальну конструкцію не можна ототожнювати з адміністративною позовною заявою як документом, адже адміністративна позовна заява може містити кілька адміністративних позовів (коли адміністративним позивачем сформульовано більш однієї матеріально-правової вимоги або коли одна матеріально-правова вимога базується на різних підставах). Адміністративний позов – це категорія динамічна (з перебігом процесу його елементи можуть змінюватися), тоді як адміністративна позовна заява – категорія статична (будучи одного разу поданою до суду першої інстанції, вона долучається до матеріалів судової справи й залишається незмінною, навіть якщо сам адміністративний позов зазнає змін) [10]. Дослідники по-різному підходять до тлумачення позову: одні акцен-

тують увагу на його матеріально-правовому аспекті, другі – на процесуальному, треті вважають, що позов має як матеріальний, так і процесуальний бік. Однак у будь-якому разі позов є вимогою, домаганням, що спрямовується позивачем до відповідача, суду задля захисту прав, свобод чи законних інтересів першого (позивача). Отже, позов – це реакція суб'єкта на порушення іншою стороною його прав, свобод, законних інтересів. Випадки ж звернення контролюючих органів до суду в порядку статті 283 КАС України не передбачають наявності адміністративного спору як такого, оскільки в таких справах не ставиться питання про протиправність рішень, дій, бездіяльності зазначених органів. Згідно з цією статтею суб'єкт владних повноважень просить суд не вирішити юридичний спір, а дозволити (санкціонувати) вчинення ним певних дій щодо платника податків, тобто відсутнє протистояння між контролюючим органом та платником податків, з якого виникає спір. Отже, передбачена у статті 283 КАС України форма звернення контролюючих органів до суду справді не має яскраво вираженого позовного характеру й швидше є проханням про сприяння в реалізації повноважень. Однак у такому разі постає питання про те, як означена стаття співвідноситься зі статтею 87 ПК України. У цій статті чітко закріплено, що орган стягнення звертається до суду з позовом про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи. Стягнення податкового боргу за рішенням суду здійснюється державною виконавчою службою відповідно до закону про виконавче провадження [6], тобто зі змісту статті 87 ПК України випливає, що стягнення податкового боргу з фізичних осіб як платників податків відбувається в порядку загального позовного провадження. Однак стаття 283 КАС України не містить ніяких винятків для платників податків – фізичних осіб, отже, її слід розуміти як таку, що є загальною і, відповідно, стосується стягнення податкового боргу з будь-яких платників податків. Очевидною є колізія норм юридичних актів рівної юридичної сили. Отже, задля усунення означеного законодавчого недоліка необхідно внести зміни:

– або до КАС України шляхом зазначення у статті 283 того, що передбачений нею порядок звернення контролюючих органів до адміністративного суду із заявою про стягнення податкового боргу не поширюється на платників податків – фізичних осіб;

– або до ПК України шляхом заміни у статті 87.11 терміна «позов» на термін «заява», відповідно, слід викласти цю статтю у такій редакції: «орган стягнення звертається до суду з заявою про стягнення суми податкового боргу платника податку – фізичної особи».

Слід звернути увагу на те, що, згідно з частиною 4 статті 283 КАС України, підставою для відмови судом у відкритті провадження за заявою контролюючого органу є наявність спору про права, тобто якщо суд за результатами вивчення матеріалів справи дійде висновку про наявність зазначеного спору, він відмовляє у відкритті провадження, що унеможливує повторне звернення заявника з такою ж самою заявою. Однак це не позбавляє його право звернутися з тими ж самими вимогами до суду в загальному порядку [8]. Проблема полягає в тому, що законодавець не надає тлумачення терміна «спір про право», а також не визначає критеріїв, підстав, з огляду на наявність яких суд має розцінювати ситуацію як таку, що має ознаки спору про право. Зокрема, постає питання про те,

чи може наявність заперечень проти заяви, викладених платником податків у відзиві на заяву, розцінюватися як наявність спору між контролюючим органом та платником податків, що є підставою для відмови у відкритті провадження в порядку статті 283. Така ситуація також вимагає законодавчого врегулювання, зокрема нормотворець повинен визначити те, наявність яких саме умов, обставин є необхідною та достатньою для того, щоби суд міг констатувати спірний характер вимог, заявлених у порядку статті 283.

Наступний недолік статті 283, на нашу думку, стосується передбачених у ній строків звернення суб'єкта владних повноважень. Зокрема, йдеться про використання у ній такого терміна, як «момент». Строк звернення до суду, згідно зі вказаною статтею, вимірюється годинами, тому дуже важливим питанням є момент початку його перебігу, який законом пов'язується з моментом виникнення обставин, що зумовлюють звернення до суду. Однак постає питання про реальну практичну можливість у всіх випадках чіткого визначення вказаного моменту, відправну точку для перебігу 24-годинного строку. Для того щоби це забезпечити, необхідно закріпити обов'язок контролюючих органів фіксувати не лише день, місяць та рік, але й час складання ними відповідних актів. Втім, на нашу думку, вбачається більш доцільним слідувати загальному правилу визначення строків, закріпленому у статті 118 КАС України, тобто закріпити у статті 283 означеного Кодексу те, що заява подається до суду першої інстанції не пізніше дня, наступного за тим, у який були встановлені обставини, що зумовлюють звернення до суду.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз у науковому дослідженні свідчить про те, що законодавче врегулювання судової форми вирішення податкових спорів не ідеальне й має певні проблеми, однак вони не настільки складні за своїм характером і цілком можуть бути вирішені шляхом внесення відповідних змін до КАС України та ПК України. Той факт, що низка означених проблемних питань існують вже досить тривалий час і за їх, здавалося б, очевидності, досі не були врегульовані законодавцем, є свідченням недостатнього рівня його уваги до досліджуваної сфери правовідносин.

Література:

1. Пархоменко-Цироцянець С.В. Податкові спори: причини виникнення та проблеми вирішення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1. С. 177–180.
2. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141/2013#n61>.
3. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів : Постанова КМУ від 1 березня 2014 року № 67. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF>.
4. Про утворення Державної фіскальної служби : Постанова КМУ від 21 травня 2014 року № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.
5. Про Державну фіскальну службу України : Постанова КМУ від 21 травня 2014 року № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Клімова С.М. Недоліки юридичної техніки викладення окремих норм Бюджетного кодексу України. *Проблеми законно-*

сти. 2017. Вип. 138. С. 78–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2017_138_9.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (в ред. Закону від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, БВР, 2017, № 48, ст. 436). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
9. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
10. Ярков В.В., Абсаямов А.В., Абушенко Д.Б. и др. Административное судопроизводство : учебник. Москва : Статут, 2016. 560 с. URL: http://kommentarii.org/2017/administrativnoe_sudoproizvodstvo/page40.html.

Bondarenko O. Areas for improvement of the tax disputes court ruling

Summary. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the author's vision of the directions of perfection of judicial solution of tax disputes is offered. It is substantiated that the legislative regulation of the court form of the resolution of tax disputes is not ideal and has some problems, but they are not so complex in nature and can quite be solved by making appropriate changes to the CAS Ukraine and the PC of Ukraine. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the author's vision of directions of improvement of judicial decision of tax disputes is offered. It is substantiated that the legislative regulation of the judicial form of solving tax disputes is not perfect and has certain problems, but they are not so complex in nature and may well be resolved by amending the CAS of Ukraine and the PC of Ukraine. It is emphasized that the State Fiscal Service of Ukraine is the central executive body, whose activity is directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Finance and which implements the state tax policy, the state policy in the sphere of state customs affairs, the state policy on administration of the single contribution social insurance, state policy in the field of combating offenses in the application of tax, customs and social security legislation of a single contribution. It is established that the claim constitutes a claim that the claim is brought by the plaintiff to the defendant, the court in order to protect the rights, freedoms or legitimate interests of the first (i.e. the plaintiff). Hence the claim is the reaction of the subject to the violation by the other party of his rights, freedoms, and legitimate interests. Auger, an administrative claim may contain several administrative claims (in cases where an administrative claimant has formulated more than one substantive claim or when one substantive claim is based on different grounds). It is determined that the Article 283 of the CAS of Ukraine stipulates that the form of petition of the controlling bodies to court is really not a clearly stated claim and is rather a request for assistance in the exercise of powers. It was stated that the legislator does not provide an interpretation of the term “dispute about the law”, nor does it define the criteria, the grounds on the basis of which the court should regard the situation as having signs of a dispute about the right. It is emphasized that the term of appeal to the court under this article is measured by hours, and therefore a very important issue is the moment of the beginning of its course, which is related by law to the moment of occurrence of the circumstances that lead to the appeal to court.

Key words: direction, improvement, judicial decision, tax disputes, legal regulation, legislation.

*Городецька І. А.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри політології, права та філософії
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя*

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

Анотація. У статті здійснено аналіз сучасних наукових підходів до розуміння предмета адміністративного права. Звертається увага на те, що наявні сьогодні трансформаційні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, орієнтиром розвитку якого має бути насамперед забезпечення прав і свобод громадян, зумовили превалювання в науці підходу до розуміння сутності предмета адміністративного права як такого, що має багатоструктурну побудову, і за якого акценти у владно-управлінських відносинах зміщуються на користь потреб та інтересів людини.

До предмета адміністративного права з огляду на сучасні підходи вітчизняних учених до цього питання, віднесено суспільні відносини, що формуються у ході публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; комплекс суспільних відносин, які виникають, змінюються (або припиняються) у зв'язку з практичною реалізацією суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчої діяльності у процесі взаємодії з об'єктами публічного управління, зокрема пов'язані з наданням адміністративних сервісних послуг, відповідальністю публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; суспільні відносини, пов'язані із застосуванням до фізичних та юридичних осіб за порушення адміністративно-правових норм заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності.

Зроблено висновок, що встановлення меж адміністративного права є надзвичайно важливим і водночас важко здійснюваним завданням з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, обумовлену як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. У зв'язку з цим цілком логічною є активізація наукового дискурсу щодо доцільності розширення, переосмислення й уточнення предмета адміністративного права. Проведений аналіз сучасних публікацій з цієї проблематики вказує на те, що сьогодні головними залишаються два підходи до розуміння предмета відповідної галузі, а саме управлінський та дихотомічний, а основні наукові дискусії лежать у площині доцільності виокремлення тих чи інших складових (відповідних суспільних відносин та (або) правових явищ) у структурі предмета адміністративного права. Не заперечуючи безумовну цінність «людиноцентристської» ідеології як вагомого чинника у розвитку не лише нової доктрини адміністративного права, але й права загалом, наголошуємо на тому, що запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах є необхідність досягнення балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Ключові слова: предмет адміністративного права, сучасні наукові підходи, складові предмета адміністра-

тивного права, суспільні відносини, публічне управління, суб'єкт публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Проблематика предмета адміністративного права, безумовно, є стрижневою в адміністративно-правовій науці. Як наукова категорія предмет адміністративного права має багато аспектів, які активно досліджуються вченими-правознавцями, а його розуміння в сучасних умовах розвитку України як соціальної, демократичної та правової держави переосмислюється та наповнюється новим змістом.

Останнім часом у вітчизняній адміністративно-правовій науці приділяється значна увага проблемі еволюції та сучасного розуміння предмета адміністративного права, зокрема, такими провідними вченими, як І.В. Болокан [1], В.В. Галуцько [2], І.П. Голосніченко [3], Т.О. Коломєць [4], В.К. Колпаков [5; 6, с. 8–24], Є.В. Курінний [7; 8], Т.О. Мацелик [5], Р.С. Мельник [6, с. 33–52], С.О. Мосьондз [9], С.В. Петков [10], С.Г. Стеценко [6, с. 25–32; 11]. Водночас означена сфера залишається привабливою для дослідження, оскільки посідає одне з головних місць у теоретико-правовій науці та викликає низку наукових дискусій.

Мета статті полягає в дослідженні та аналізі сучасних наукових підходів до розуміння предмета адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. За першого наближення до цієї проблеми можна побачити, що кардинально протилежних думок щодо характеристики предмета не спостерігається. З позиції філософії предмет визначається як категорія, що позначає певну цілісність, виділену з множини об'єктів у процесі діяльності чи пізнання; те, чому можуть належати властивості і що може перебувати у певних відносинах з іншими об'єктами; річ, об'єкт у найширшому сенсі, всяке суще, яке завдяки наочному образу або внутрішній смислової єдності виступає як обмежене і в собі завершене [12, с. 525; 13; 14]. З позиції юридичної науки у найбільш загальному вигляді під предметом регулювання будь-якої галузі права розуміють сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються (опосередковуються) нормами відповідної галузі права [15, с. 67; 16, с. 19].

Однак нині виникає досить багато проблем щодо розуміння сутності та складових предмета адміністративного права, що обов'язково породжує активні дискусії з цього питання. Слід погодитися з тим, що за відсутності емпірично встановлених меж науки будь-які її твердження неможливо спростувати, що виключає боротьбу наукових шкіл і концепцій, ускладнює зростання наукового знання й оновлення [17, с. 29].

Чітке визначення предмета, методу і системи адміністративного права та очищення його від не властивих йому

відносин, на думку С.В. Петкова, є одними з необхідних кроків для запуску механізму державного управління нового зразка [10, с. 37]. З'ясовуючи причини та наслідки неправильного розуміння предмета адміністративного права в сучасних умовах, учений констатує, що останній є незмінною величиною під час трансформації суспільно-економічних відносин [10, с. 35, 41], й наголошує на тому, що «адміністративне право регулює тільки ті управлінські відносини, які виникають (складаються), розвиваються і припиняються у сфері державного управління та у яких беруть участь органи або особи, що виступають від імені держави. Воно регулює суспільні відносини у сфері державного управління, тобто відносини, пов'язані зі здійсненням органами державного управління виконавчо-розпорядчої діяльності. Це – *управлінські відносини у власному розумінні слова*» (виділене нами. – І. Г.) [10, с. 38].

Натомість С.Г. Стеценко на основі аналізу наявних підходів до сутності предмета адміністративного права виділяє його характерні особливості, однією з яких є «відхід від виняткового «управлінського» характеру суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права» [11, с. 23]. Слід зазначити, що саме такий підхід, започаткований свого часу основоположником людиноцентристської теорії адміністративного права В.Б. Авер'яновим, сьогодні є превалюючим у сучасних доктринальних джерелах, присвячених досліджуваній проблематиці. Однак єдності думок у питанні виокремлення складових предмета адміністративного права не спостерігається. Так, до останнього відносять суспільні відносини, що виникають у процесі:

державного управління (публічного управління) у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 13], С.В. Петков [10, с. 38]), або, за формулюванням С.Г. Стеценка, «зовнішньоорганізаційної управлінської діяльності органів публічної адміністрації» [11, с. 23];

внутрішньоорганізаційної управлінської діяльності апаратів усіх органів публічної адміністрації та адміністрацій державних підприємств, установ та організацій (І.П. Голосніченко [3, с. 13], С.Г. Стеценко [11, с. 23]), при цьому В.В. Галуцько уточнює, що до складових предмета адміністративного права належить лише та частина внутрішньої діяльності публічної адміністрації, що здійснюється у правовій формі [2, с. 87]; водночас Р.М. Мельником доводиться неможливість включення до предмета адміністративного права суспільних відносин, які виникають у внутрішньоорганізаційній діяльності державних підприємств [6, с. 33, 41];

діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 13–14], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [10, с. 38; 18, с. 34]);

публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], В.В. Галуцько [2, с. 87], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.Г. Стеценко [11, с. 23], Т.О. Коломоєць [19, с. 118], В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик [5, с. 114]); виступаючи проти штучного поділу адміністративно-правових відносин на управлінські (владні) та публічно-сервісні (невладні) й виділення в межах предмета адміністративного права їх відповідних підвидів, Р.С. Мельник переконаний в тому, що «усі суспільні відносини, які регулюються нормами

адміністративного права, є управлінськими, тобто такими, що виникають у сфері публічного адміністрування (публічного управління)» [6, с. 46];

реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.Г. Стеценко [11, с. 23], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [18, с. 35]); зазначимо, що у низці наукових праць обстоюється позиція щодо недоцільності розгляду суспільних відносин, які виникають у процесі розгляду та вирішення адміністративними судами адміністративних справ як складової предмета адміністративного права (Т.О. Коломоєць [4, с. 27–34], Р.С. Мельник [6, с. 41–42]); означені суспільні відносини, на думку вчених, складають предмет адміністративного процесуального права [1, с. 44; 4, с. 32; 6, с. 33, 42], а спробу окремих авторів включити до предмета адміністративного права суспільні відносини, пов'язані з відправленням правосуддя, Р.С. Мельник пояснює «їх неготовністю відмовитися від радянської адміністративно-правової спадщини та повним ігноруванням сучасних конституційно-правових реалій побудови публічної влади в Україні» [6, с. 42];

вжиття заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних та юридичних осіб (В.Б. Авер'янов [15, с. 71], В.В. Галуцько [2, с. 87], І.П. Голосніченко [3, с. 14], С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболев [18, с. 35], С.Г. Стеценко [6, с. 29, 31; 11, с. 23], Т.О. Коломоєць [19, с. 118]); вчені наголошують на тому, що наявні сьогодні пропозиції стосовно виведення адміністративної деліктології з предмета адміністративного права є передчасними, оскільки немає достатніх підстав говорити про формування адміністративно-деліктоного права як самостійної галузі права [6, с. 31; 11, с. 24–25; 19, с. 118].

На основі критичного аналізу праць представників вищезазначеного підходу Р.С. Мельник доходить висновку, що «науковцями здійснено несистемні спроби уточнити предмет адміністративного права, ідея яких, <...>, доволі часто зводилася до того, щоб адаптувати під вимоги сьогодення напрацювання радянських учених з даної проблематики <...>» [6, с. 41]. Автор не погоджується з деякими усталеними в науці адміністративного права твердженнями щодо розуміння предмета відповідної галузі (про які частково йшлося вище) й досить переконливо та послідовно обґрунтовує свою позицію. Дещо уточнюючи (модифікуючи) зміст і деталізуючи перелік відносин за участю суб'єкта (суб'єктів) публічної адміністрації, що складають предмет адміністративного права (відносини між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший з них не перебуває у відносинах підпорядкування; у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органу публічної влади; між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами»; пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією) [6, с. 34, 48–52]), учений до останнього пропонує відносити також відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом;

регулювання фактичних дій; регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин [6, с. 48, 52]. Щодо міркувань Р.С. Мельника стосовно існування суб'єктивного права поза межами правовідносин (з урахуванням наведених автором прикладів [6, с. 52]), то вони є досить спірними хоча б з огляду на позиції з цього питання фахівців із філософії права. Загалом ми підтримуємо позицію, за якої суб'єктивне право – це наріжний камінь правовідношення, його найвищий сенс, але від цього воно не перестає бути частиною структури. Суб'єктивне право не може інтенціюватися в «нікуди», адже воно спрямовано на іншу особу або інших осіб [17, с. 264].

Виокремлення та ґрунтовний аналіз трьох етапів розвитку знань про сучасне адміністративне право України, а також використання системного підходу до дослідження проблематики предмета адміністративного права дали змогу В.К. Колпакову виявити системоутворюючі чинники останнього, якими стали публічна адміністрація, відносини адміністративних зобов'язань, публічне адміністрування [6, с. 8–24]. Ученим доведено, що саме категорією «відносини адміністративних зобов'язань» об'єднуються чотири типи відносин (відносини публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності за порушення встановленого порядку й правил), кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права [6, с. 32].

Вузьке та широке розуміння предмета адміністративного права пропонує В.В. Галуцько. Так, у вузькому розумінні, «предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між суб'єктом публічної адміністрації та об'єктом публічного управління» [2, с. 85]. Зміст предмета відповідної галузі права в широкому розумінні вчений розкриває крізь призму його складових, провідних рис, характеру адміністративно-правових відносин, мети діяльності публічної адміністрації [2, с. 86–87].

На доцільності оновлення наукового уявлення про предмет адміністративного права шляхом розширення сфери суспільних відносин, що підлягають його регулюванню, наголошує І.П. Голосніченко. Необхідність переосмислення предмета цієї галузі, на думку вченого, обумовлена низкою об'єктивних підстав, пов'язаних із демократичними перетвореннями в Україні [3, с. 12–13].

Саме наявні сьогодні трансформаційні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, орієнтиром розвитку якого має бути насамперед забезпечення прав і свобод громадян, зумовили превалювання в науці підходу до розуміння сутності предмета адміністративного права як такого, що має багатоструктурну побудову, і за якого акценти у владно-управлінських відносинах зміщуються на користь потреб та інтересів людини [20, с. 87–92; 21, с. 93–94]. При цьому основними перепонами на шляху реалізації людиноцентристської ідеології у соціальному житті нашої країни, на думку Є.В. Курінного, є відсутність повноцінних та дієвих інститутів громадянського суспільства та правової держави [8, с. 7–9]. Ученим у низці наукових статей відстоюється й розвивається положення про те, що «оновлення українського адміністративного права має відбуватися в органічному поєднанні та комплексному вивченні природи взаємин трьох головних соціальних елементів – людини, суспільства та держави» [7, с. 48; 8, с. 8]. Підтримуючи цю позицію, зазначаємо, що необхідність досягнення балансу інтересів указаних

соціальних елементів є запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

До предмета адміністративного права з огляду на сучасні підходи вітчизняних учених до цього питання, на нашу думку, слід віднести суспільні відносини, що формуються у ході публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; комплекс суспільних відносин, які виникають, змінюються (або припиняються) у зв'язку з практичною реалізацією суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчої діяльності в процесі взаємодії з об'єктами публічного управління, зокрема пов'язані з наданням адміністративних сервісних послуг, відповідальністю публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; суспільні відносини, пов'язані із застосуванням до фізичних та юридичних осіб за порушення адміністративно-правових норм заходів адміністративного примусу, зокрема заходів адміністративної відповідальності.

Висновки. Встановлення меж адміністративного права є надзвичайно важливим і водночас важко здійснюваним завданням з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища, обумовлену як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. У зв'язку з цим цілком логічною є активізація наукового дискурсу щодо доцільності розширення, переосмислення й уточнення предмета адміністративного права. Проведений аналіз сучасних публікацій з цієї проблематики вказує на те, що сьогодні головними залишаються два підходи до розуміння предмета відповідної галузі, а саме управлінський та дихотомічний, а основні наукові дискусії лежать у площині доцільності виокремлення тих чи інших складових (відповідних суспільних відносин та (або) правових явищ) у структурі предмета адміністративного права. Не заперечуючи безумовну цінність «людиноцентристської» ідеології як вагомого чинника в розвитку не лише нової доктрини адміністративного права, але й права загалом, наголосимо на тому, що запорукою дієвого функціонування механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах є необхідність досягнення балансу інтересів людини, суспільства та держави.

Література:

1. Болокан І. В. Предмет адміністративного права: питання трансформації в доктринальних підходах. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 6. Т. 2. С. 42–45.
2. Галуцько В.В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–88. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf.
3. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 12–19.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 27–34.
5. Колпаков В.К., Мацелик Т.О. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–115.
6. Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

7. Курінний С.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 43–51.
8. Курінний С.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 5–15.
9. Мосьондз С.О. Наукове право як результат оновлення предмету адміністративного права України. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 52–58.
10. Петков С.В. Предмет адміністративного права – константа в процесі трансформації суспільно-політичних відносин. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 35–42.
11. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 20–26.
12. *Философский энциклопедический словарь* / гл. ред.: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
13. *Философия: энциклопедический словарь* / под ред. А.А. Ивина. Москва : Гардарики, 2004. 1072 с.
14. *Философский энциклопедический словарь* / ред.-сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. Москва : ИНФРА-М, 2003. 576 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
16. Городецька І.А. Предмет правового регулювання: окремі аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 3. Т. 1. С. 17–21.
17. Сорокіна Ю.В. Актуальные проблемы теории и философии права : курс лекций. Москва : Норма ИНФРА-М, 2013. 304 с.
18. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2015. 148 с.
19. Коломеец Т.А. Предмет административного права: к вопросу поиска нового формата в современной украинской административно-правовой науке. *Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства*. Серия : Юбилей, конференции, форумы. Вып. 8. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. С. 113–118.
20. Horodetska I. Administrative-legal norms as an element of the mechanism of administrative-legal regulation in area of protection, use and reproduction of animal world. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/2. P. 87–92.
21. Городецька І.А. Адміністративно-правове регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2019. 474 с.

Horodetska I. The subject of administrative law: modern scientific approaches to understanding

Summary. The article analyzes modern scientific approaches to understanding the subject of administrative law. Attention is drawn to the fact that the current transformational changes that are taking place in Ukrainian society, which should be guided primarily towards the protection of citizens' rights and freedoms, have led to the prevalence in science of approach to understanding of the essence of administrative law as being multi-structured, and such, that the emphasis in power and administrative relations is shifted in favor of the needs and interests of the individual.

The subject of administrative law, taking into account the contemporary approaches of domestic scientists on this issue, includes: public relations formed in the course of public management of economic, socio-cultural and administrative-political spheres; complex of public relations that arise, change (or terminate) due to the practical implementation of executive and distributive activities by the subjects of public administration in the process of interaction with the objects of public administration, including those related to the provision of administrative services, public administration's responsibility for misconduct or inaction; public relations associated with application of the measures of administrative coercion to individuals and legal entities for violation of administrative and legal norms, including administrative liability.

It is concluded that the establishment of boundaries of administrative law is extremely important and, at the same time, a difficult task, given the mobility of the modern social and legal environment, due to both objective and subjective factors. In this regard, it is quite logical to intensify the scientific discourse concerning expediency of extension, rethinking and clarification of the subject of administrative law. The analysis of the contemporary publications on this issue shows that today the two main approaches to the understanding of the subject of the respective field remain – managerial and dichotomous, and the central scientific discussions lie in the plane of expediency of selection of certain components (relevant social relations and (or) legal phenomena) in the structure of the subject of administrative law. At the same time, while not denying the unconditional value of the “human-centric” ideology as a significant factor in the development not only of the new doctrine of administrative law, but of law in general, it was emphasized that the key to the effective functioning of the mechanism of administrative and legal regulation of social relations in economic, socio-cultural and administrative-political spheres are the need to achieve a balance of interests of human, society and the state.

Key words: subject of administrative law, modern scientific approaches, components of the subject of administrative law, public relations, public administration, the subject of public administration.

*Гоцалюк С. Ю.,**кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративного права
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ У СОЦІОКУЛЬТУРНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. У статті визначено особливості формування змісту етичних кодексів у професійній діяльності фахівців соціокультурної сфери в Україні. Методологія дослідження полягає у застосуванні діалектичного, аналітичного, порівняльного правознавства для виокремлення особливостей змісту етичних кодексів у професійній діяльності фахівців соціокультурної сфери; функціонально-інструментального – для дослідження ролі та впливу етичних кодексів на розвиток саморегулювання у соціокультурній сфері. Наукова новизна полягає в тому, що вперше досліджено особливості змісту та роль етичних кодексів у професійній діяльності фахівців соціокультурної сфери в Україні. У результаті дослідження, зроблено висновок, що етичні кодекси у соціокультурній сфері – це нормативна форма саморегулювання культури, яка визначається професійними спілками в межах їх спільного бачення та законодавства. Етичні кодекси у соціокультурній сфері насамперед мають відповідати стандартам міжнародних договорів та національного законодавства. Встановлено, що ухвалення етичних кодексів певною спільнотою у соціокультурній сфері є важливим цивілізаційним кроком і фактором стандартизації та водночас недопущення порушення права на творчу діяльність. Визначено, що етичні кодекси у соціокультурній сфері включають питання поваги до моральних норм та цінностей суспільства; взаємовідносин з органами державної влади та міжнародними організаціями; етичні принципи діяльності на засадах чесності, відповідального ставлення до професії; запобігання шкоді та підтримку репутації професії; високі стандарти моральності фахівця та особистої відповідальності за дотримання взятих на себе зобов'язань; підвищення професійної кваліфікації; неконфліктність у межах професії та ззовні; запобігання конфлікту інтересів; недопущення порушення професійних етичних кодексів тощо.

Ключові слова: етичні кодекси, соціокультурна сфера, спільнота, саморегулювання, етичні кодекси у соціокультурній сфері, творча діяльність.

Постановка проблеми. Сьогодні етичні кодекси стали частиною соціокультурного життя. Прийняття ціннісно-нормативних документів у багатьох видах професійної діяльності у сфері культури стало звичайним явищем у практиці зарубіжних держав. Процес створення сучасних моделей етичних кодексів у сфері культури активізувався в середині ХХ століття, однак в Україні практика інституалізації моральної оцінки не набула належного поширення. Осмислення національних тенденцій закріплення ціннісно-нормативних постулатів з урахуванням досвіду зарубіжних держав та практик міжнародних організацій є важливим аспектом побудови громадянського суспільства в Україні, яке має базуватися перш за

все на довірі та добросовісності. Формування кола довіри до представників професій у сфері культури є надважливим, адже саме вони перш за все відповідальні як за смаки та вподобання окремого українця, так і за загальний рівень культури всього українського суспільства. Від якості роботи працівників культурної сфери залежать реалізація гуманітарної політики в державі, напрями її вдосконалення та перспективи розвитку, тому розуміння етичного скеровування професіоналів культурної сфери є підґрунтям для ретельного дослідження.

Мета статті полягає у визначенні особливостей формування змісту етичних кодексів у професійній діяльності фахівців соціокультурної сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Етичні кодекси – це осучаснена форма кодифікації моральних статусів особи у професійній діяльності. Так, А. Чумак зазначає: «На зміну традиційній кодифікації норм та принципів постала нова логіка нормативності з притаманною їй інституційно-організаційною регуляцією людської поведінки. Сучасний етап соціокультурного розвитку виводить на арену такий варіант «моральної юрисдикції», котрий засадничується мотивами відповідальності, справедливості, довіри, чесності та відкритості настанов цілепокладаючої людської діяльності» [1, с. 1]. У своїй роботі професіонал має керуватися саме статутами добросовісності та чесності щодо ведення діяльності у будь-якому виді соціокультурного простору. Саме ці моральні еталони викликають довіру та повагу з боку споживачів результатів такої діяльності. Етичні кодекси є збірками моделей практично-регулятивної поведінки. Вони допомагають визначитися з належною усталеною практикою відношення до професійної діяльності, багато в чому полегшують, а можливо, навпаки, ускладнюють її. О. Гончаренко відзначає: «Одним із видів діяльності саморегулювання є деталізація на професійному рівні певних етичних стандартів, правил поведінки, зосередження уваги на особливостях взаємовигідної співпраці між державними інституціями та суб'єктами підприємництва у межах і порядку, які визначає закон» [2, с. 33]. Отже, підвищення зацікавленості в результатах «етичних», «моральних» надбань професіоналів від культури є важливим чинником розвитку суспільства. Формальним закріпленням «етичних міркувань» та саморегулюваності у певному виді культурної діяльності є саме етичний кодекс.

Проблематика прикладної етики у сфері культури – це належна реакція на творчий аспект цього виду діяльності, моральні дилеми та розрив між етичною рефлексією та практикою. Йдеться про відповідальність митця, діяча у сфері культури, мас-медіа через призму необхідного елемента його діяльності, а саме креативності у сучасному швидкоплинному світі.

Де межа донесення свого творчого бачення та потенціалу до споживачів творчих рефлексій? Етичний кодекс – це «правила гри» або інструкція з техніки безпеки? Як не перетнути межу суспільної моралі? Як розвивати загальну культуру у напрямі євроінтеграційних цінностей та не забути про власну самоідентифікацію? Як формувати власні українські ментальні цінності, культурний простір? Отже, завданням професійної спільноти у сфері культури є формування культурних вподобань на основі розуміння логіки моральних міркувань, добросовісності та інших етичних критеріїв.

У суспільстві з'явилося протиріччя між індивідуальною моральністю людини й моральним занепадом суспільних інститутів і професійної етики [3, с. 152]. Формування моральних імперативів відповідної спільноти у сфері культури покликано запобігти викликам сьогодення, створити гнучкий механізм діяльності конкретного представника для усунення можливостей порушення норм суспільної моралі, тому етичний кодекс є атрибутом певної професійної спільноти, який допомагає перетворити розрізнені бачення окремого фахівця щодо етики діяльності в узгоджені міркування цілої професійної корпорації. За допомогою етичних кодексів реалізується саморегулювання певної професійної діяльності. Створення етичних кодексів певної спільноти є важливим цивілізаційним кроком та фактором стандартизації, а також недопущенням порушення права на творчу діяльність. У науковій літературі зазначається, що «етичні кодекси мають являти собою інструменти розвитку професійної спільноти, а не виключно стримуючий засіб маніпуляції суспільною думкою з яскраво вираженим табууючим характером» [1, с. 8–9]. Саморегулювання у сфері культури у формі створення етичних кодексів здійснюється професійними спільнотами. Професійна спільнота є референтною групою в питаннях професійної етики, оскільки професіоналів об'єднує схожість поглядів на професійну культуру, тому почуття приналежності до певного об'єднання є важливим критерієм професійної ідентичності загалом та самоідентичності зокрема.

Під саморегулюванням можна розуміти властивість інноваційної культури, а саме задіяних у ній особистостей, у можливості на свій розсуд здійснювати креативний пошук та закріплювати його в певних результатах [4, с. 19]. Творча складова культури сприяє задіянню саморегулювальних механізмів, які полягають у самовпорядкуванні, саморозвитку, ініціативності, пошуку нових варіантів у вирішенні творчих завдань. Кожен різновид культурної діяльності наділений саморегулювальними властивостями у тому чи іншому ступені [5, с. 122]. Отже, етичні кодекси – це нормативна форма саморегулювання культури, яка інституалізується професійними спілками в межах їх спільного бачення та законодавства.

Відповідно до українського Класифікатора професій ДК: 003:2010 до працівників соціокультурної сфери відносять:

- 1) музикантів, співаків, танцюристів, радіо-, телеведучих, артистів та інших спеціалістів у сфері культури та мистецтва;
- 2) професіоналів в сфері архівної справи, музеєзнавства, бібліотечної справи, інформації та кінопрограм;
- 3) професіоналів в галузі художньої творчості тощо [6].

Створення етичних кодексів для професій у сфері культури та мистецтва є досить проблематичним як в Україні, так і за кордоном. Ухвалення ж етичних норм для інших працівників соціокультурної сфери є ознакою сучасних реалій.

Кодифікація етичних норм у соціокультурній діяльності відбувається на міжнародному рівні за допомогою прийняття відповідних етичних кодексів міжнародними урядовими та неурядовими організаціями (наприклад, Міжнародний моральний кодекс ICOM для музеїв, Кодекс професійної етики ICOM (1986 р.), Венеціанська хартія професійної етики реставратора (1992 р.), Міжнародний кодекс професійної етики торговців культурними цінностями). Досвід зарубіжних держав також надає окремі приклади схвалення етичних кодексів (зокрема, Етичний кодекс Американського інституту консервації історичних та художніх цінностей, Кодекс застосування принципу добросовісності використання у візуальному мистецтві, Моральний кодекс Американської науково-дослідницької асоціації мистецтва (ARARA) (1987 р.), Моральний кодекс художника Асоціації коледжів мистецтв США (CAA), Кодекс Американської асоціації кінокомпаній (1934 р.), Етичний Кодекс Канадської асоціації з консервації культурних цінностей і канадської асоціації професійних консерваторів, Етичний Кодекс Європейської Конфедерації організацій консерваторів-реставраторів, Етичний Кодекс Голландської асоціації професійних реставраторів (VeRes)). В Україні прийняті такі етичні кодекси, як Кодекс етики бібліотекаря української бібліотечної асоціації (2013 р.), Кодекс професійної етики антикварів. Світовий досвід надає нам приклади етичних кодексів працівників музеїв, театрів, закладів професійної підготовки художників, бібліотекарів, антикварів, працівників мас-медіа, кіноіндустрії тощо. До змісту етичних кодексів входять, як правило, критерії відповідності професіоналізму та добросовісності, правила надання певних послуг. Крім того, з огляду на те, що відповідні етичні кодекси створюються певними професійними спільнотами, які об'єднуються в окремих організаційних формах, наприклад за назвою «асоціація», «комітет», «рада», самі кодекси можуть містити певні правила щодо членства в такому об'єднанні та правила стосовно діяльності об'єднання загалом. Так, етичні кодекси у сфері культури можуть включати питання поваги до моральних норм та цінностей суспільства, взаємовідносини з органами державної влади та міжнародними організаціями, етичні принципи діяльності на засадах чесності, відповідального ставлення до професії, запобігання шкоді та підтримки репутації професії, високої моральності фахівця та особистої відповідальності за дотримання узятих на себе зобов'язань, підвищення професійної кваліфікації, неконфліктність у межах професії та ззовні, запобігання конфлікту інтересів, недопущення порушення професійних етичних кодексів тощо.

Так, у Кодексі музейної етики ICOM (International Council of Museums), затвердженому 21-ю Генеральною Асамблеєю Міжнародної ради музеїв 8 жовтня 2004 р. в Сеулі вміщені загальноприйняті принципи діяльності музейної спільноти. Факти членства в ICOM і сплати щорічних внесків до ICOM є підтвердженням прийняття правил Кодексу музейної етики ICOM [7]. Відповідно до вимог Кодексу музеї зобов'язані набувати, зберігати та популяризувати свої колекції як внесок до збереження природної, культурної та наукової спадщини. Колекції є важливим громадським надбанням, вони мають особливий правовий статус і захищаються міжнародним правом [7]. Працівники музейної сфери повинні дотримуватися загальноприйнятих стандартів і норм, а також захищати честь і гідність своєї професії. Вони повинні забезпечувати відвідувачів

від проявів протиправної або неетичної поведінки персоналу. Вони мають використовувати кожну слушну нагоду для інформування та просвіти громадськості щодо цілей, завдань та прагнень представників музейної справи задля кращого розуміння аудиторією внеску музеїв у розвиток суспільства [8]. Отже, в цьому прикладі бачимо, що до змісту міжнародних етичних стандартів входять як загальні положення щодо діяльності музеїв, набуття членства в об'єднанні представниками професії, так і професійні вимоги до працівників музею.

У Кодекс етичних принципів охорони й реставрації пам'яток, ансамблів та визначних місць включено засади належного проведення пам'яток охоронних заходів [9, с. 89]. Професійна етика «реставраційних професій» визначає поняття про добре, належне, моральну поведінку суб'єкта реставраційної діяльності.

В історичній ретроспективі має інтерес приклад функціонування етичного кодексу в кіноіндустрії США. Так, Кодекс Американської асоціації кінокомпаній (кодекс Хейса, англ. "Motion Pictures Production Code, Hays Code") було прийнято у 1930 р. Асоціацією виробників і прокатників фільмів, який згодом отримав статус національного стандарту моральної цензури кінематографа. Якщо фільм було знято не за цими стандартами, то фільм не випускався в прокат. Однак у 1967 р. він був скасований та замінений системою оцінки фільмів.

Одним із найбільших сучасних прикладів кодексів, діючих на території США, є Кодекс застосування принципу добросовісності використання у візуальному мистецтві. Під добросовісним використанням розуміється правова доктрина, яка визначає винятки із законодавства, що передбачають певні обмеження щодо використання захищеного авторського права без дозволу правоохоронного органу. Розробники Кодексу підкреслюють, що хоча він не може служити директивним документом для суду, проте він дає можливість суду ознайомитися з передовим досвідом у професійному середовищі перед прийняттям рішення [10, с. 89].

Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 р. № 1296-IV встановлює правові основи захисту суспільства від поширення продукції, що негативно впливає на суспільну мораль [11]. Зокрема, виробництво та обіг у будь-якій формі продукції порнографічного характеру, продукції, яка пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну шляхом насильства конституційного ладу або територіальної цілісності України, пропагує фашизм та неонацизм, принижує або ображає націю чи особистість за національною ознакою, інші шкідливі звички, в Україні забороняються [11]. Прийняті також інші закони, які обмежують виробництво та поширення продукції, а також надання послуг у соціокультурній сфері, зокрема Закон України «Про інформацію», Закон України «Про рекламу», Закон України «Про авторське право і суміжні права», тому етичні кодекси насамперед мають відповідати стандартам міжнародних договорів та національного законодавства.

В Україні прикладом етичної кодифікації у сфері культури може послугувати Кодекс етики бібліотекаря, який затверджено конференцією Української бібліотечної асоціації 26 листопада 2013 року. Метою Кодексу є визначення й втілення в життя принципів професійної етики бібліотечних працівників і всіх, хто забезпечує бібліотечно-інформаційне обслуговування. Цей Кодекс пропонує набір етичних положень і рекомендується для використання кожним бібліотекарем та інформаційним праців-

ником для гідного здійснення ними своєї професійної діяльності та підвищення ефективності виконання посадових обов'язків. Визначаються етичні стандарти щодо відповідальності особистості й суспільства, приватності, таємниці, прозорості, відкритого доступу та інтелектуальної власності, нейтральності, особистої чесності, професійних навичок, взаємини з колегами та працедавцями [12], оскільки результативність етичного впливу бібліотекаря на користувача багато в чому залежить від культури самого бібліотекаря, його етичних поглядів, розуміння обставин можливих порушень і вибору адекватних вчинку заходів впливу [13, с. 521].

У Кодексі професійної етики антикварів України визначено такі моральні еталони діяльності, як безумовна коректність, порядність у взаєминах з клієнтами й колегами, об'єктивність і неупередженість, компетентність і професіоналізм, пріоритет інтересів клієнта. Передбачено також, що всі відносини між учасниками антикварного ринку будуються на основі рівності, чесного ділового партнерства, поваги й захисту інтересів один одного та всього антикварного співтовариства загалом, дотримання моральних норм і загальноприйнятих суспільних цінностей. Також зазначено, що основними принципами, якими керуються антиквари у своїй діяльності, є принципи законності; професіоналізму та компетентності; рівності партнерства; авторитетності та взаємоповаги; конфіденційності [14].

Окремо хочеться акцентувати увагу на створенні професійних етичних кодексів у сфері мас-медіа, професійних журналістів. Крім того, слід наголосити на діяльності PR-фахівців. До нормативних інструментів у цій царині можна віднести Кодекс етики Міжнародної Асоціації бізнес-комунікаторів (IABC), Європейський кодекс професійної поведінки в галузі PR, Кодекс професійної поведінки Міжнародної асоціації зі зв'язків, Кодекс професійних стандартів Американського товариства публік релейшнз (PRSA). PR-фахівці у сучасному світі впливають на культурне середовище, яке створюється людиною, тому професійна етика PR-діяльності – це система конкретизованих моральних норм і принципів фахової діяльності, спрямована на встановлення на основі добросовісної та відвертої поінформованості, моральної комунікації та взаєморозуміння суб'єктів соціуму (органи влади, керівні особи держави, підприємства, організації, партії) з широкими колами громадськості задля досягнення соціального, політичного, економічного, психологічного, духовного добробуту громадянського суспільства [15, с. 131]. Журналісти повинні бути готовими до діалогу зі спільнотою щодо журналістської етики, публічно розкривати порушення етики у мас-медіа, дотримуватися етичних стандартів, задекларованих в етичних кодексах [16, с. 145].

Кодекс етики українського журналіста (схвалено з'їздом підписантів Етичного кодексу у м. Києві, жовтень 2013 р.) до моральних стандартів відносить таке: свобода слова та висловлювань є невід'ємною складовою частиною діяльності журналіста; служіння інтересам влади чи засновників, а не суспільства, є порушенням етики журналіста; журналіст має з повагою ставитися до приватного життя людини; журналіст не розкриває своїх джерел інформації, окрім випадків, передбачених законодавством України. Передбачені також такі положення за недотримання етичних вимог: відоме порушення норм журналістської етики є абсолютно несумісним з професійною журналістикою, піддається громадському осуду, може бути підставою для позбавлення прес-карти чи членства в професійних

спілках. Крім того, встановлено, що розгляд конфліктних ситуацій етичного та професійного характеру здійснює Комісія з журналістської етики [17].

Зарубіжна практика етичного стандартування журналістської діяльності надає досить деталізовані приклади регулювання. Водночас залежно від країни різняться ухвалення тих чи інших кодексів у професійній діяльності фахівців соціокультурної сфери. У деяких зарубіжних державах професійні спільноти визначають власну діяльність у сфері театру, кіноіндустрії тощо. З огляду на вплив медіа-продукту на становлення культури кожного українця варто було б розглянути можливість запровадження етичних кодексів у кіноіндустрії, телебаченні тощо.

Висновки. Отже, етичні кодекси у соціокультурній сфері – це нормативна форма саморегулювання культури, яка визначається професійними спілками в межах їх спільного бачення та законодавства. Етичні кодекси у соціокультурній сфері насамперед мають відповідати стандартам міжнародних договорів та національного законодавства.

Створення етичних кодексів певної спільноти у соціокультурній сфері є важливим цивілізаційним кроком та фактором стандартизації, водночас недопущення порушення права на творчу діяльність.

Етичні кодекси у соціокультурній сфері включають питання поваги до моральних норм та цінностей суспільства; взаємовідносин з органами державної влади та міжнародними організаціями; етичні принципи діяльності на засадах чесності, відповідального ставлення до професії; запобігання шкоді та підтримку репутації професії; високі стандарти моральності фахівця та особистої відповідальності за дотримання взятих на себе зобов'язань; підвищення професійної кваліфікації; неконфліктність у межах професії та ззовні; запобігання конфлікту інтересів; недопущення порушення професійних етичних кодексів тощо.

Література:

1. Чумак А. Етичні кодекси в контексті соціокультурної динаміки : автореф. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.07 ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. 21 с.
2. Гончаренко О. Конституційні засади саморегулювання господарської діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 28–36.
3. Панченко В. Етика. Естетика : навчальний посібник. Київ, ЦУЛ. 2014. 432 с.
4. Гоцалюк А. Роль саморегулювання у формуванні інноваційної культури. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтва*. 2018. № 2. С. 16–20.
5. Goncharenko O., Neskorodzhena L. Self-regulation of culture: the role of public associations and electronic communication. *Herald National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts*. 2018. № 4. P. 121–125.
6. Класифікатор професій ДК: 003:2010. URL: <http://www.dk003.com/?code=3> (дата звернення 12.01.2019).
7. ICOM code of ethics for museums. Paris : The Sans, 2006. 16 p.
8. Кодекс музейної етики ICOM. URL: <http://www.icom.in.ua/kodeks-muzejnoyi-etiki> (дата звернення 12.01.2019).
9. Кодекс етичних принципів охорони й реставрації пам'яток ансамблів та визначних місць (Коломбо, 1993 р.). Охорона культурної спадщини : збірник міжнародних документів. Київ, 2002.

10. The Code of Best Practices in Fair Use in the Visual Arts. URL: www.collegeart.org/programs/caa-fair-use/best-practices (дата звернення: 12.01.2019).
11. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листопада 2003 року № 1296-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 14. Ст. 192.
12. Кодекс етики бібліотекаря : затверджено конференцією Української бібліотечної асоціації 26 листопада 2013 р. URL: https://ula.org.ua/fileadmin/uba_documents/others_documents/doc_for_ubadoc/Code_of_Professional_Ethics_2013_Edited_Nov26.pdf (дата звернення: 12.01.2019).
13. Кравченко О., Грамм О. Етичний аспект культури бібліотечного обслуговування. *Сучасні проблеми діяльності бібліотеки в умовах інформаційного суспільства* : четверта міжнародна науково-практична конференція (25 жовтня 2012 р.). Львів, 2012. С. 513–522.
14. Кодекс професійної етики антикварів України. URL: <http://ua.gau.kiev.ua/about/codex> (дата звернення: 12.01.2019).
15. Грицюта Н. Професійна етика PR-діяльності: сутність поняття, принципи. *Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації*. 2014. № 4. С. 130–135.
16. Сенюк А. Етичний аспект професійних стандартів української та зарубіжної журналістики. *Культура народів Причорномор'я*. 2007. № 101. С. 143–146.
17. Кодекс етики українського журналіста (схвалено з'їздом підписантів Етичного кодексу у м. Києві, жовтень 2013 р.). URL: <http://uju.tv.ua/uk/codex.html> (дата звернення: 12.01.2019).

Hotsaliuk S. Legal regulation of codes of ethics in socio-cultural activity

Summary. The article defines the peculiarities of forming the content of ethical codes in the professional activity of specialists of socio-cultural sphere in Ukraine. Research methodology is applied dialectical, analytical, comparative law for the separation of content features in professional ethical codes of specialists socio-cultural sphere; functional and instrumental – the study of the role and influence of ethical codes on the development of self-regulation in the socio-cultural sphere. The scientific novelty is that for the first time the features of the content and role of ethical codes in the professional activity of specialists of the socio-cultural sphere in Ukraine have been researched. The study concludes ethical codes in the socio-cultural sphere – a form of self-regulatory culture that is defined by the trade unions within their common vision and legislation. Ethical codes in the socio-cultural sphere should, above all, comply with the standards of international treaties and national legislation. It is established that the adoption of codes of ethics in a community socio-cultural sphere is an important step in civilization and standardization factor while avoiding infringement of creative activity. It is determined that ethical codes in the socio-cultural sphere include questions: respect for moral norms and values of society; relations with state authorities and international organizations; ethical principles of activity on the principles of honesty, responsible attitude to the profession; preventing harm and maintaining a reputation for the profession; high moral standards of a specialist and personal responsibility for compliance with obligations assumed by him; professional development; no conflicts within the profession and outside; prevention of conflict of interests; prevention of violation of professional codes of ethics, etc.

Key words: ethical codes, socio-cultural sphere, community, self-regulation, ethical codes in the socio-cultural sphere, creative activity.

Давидюк А. М.,
адвокат

ЩОДО ПИТАННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ ЗЛОЧИННИМИ АКТИВАМИ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Анотація. У статті досліджено загальні питання менеджменту кримінальними активами як виду адміністративно-правових відносин та публічного адміністрування.

Адміністративно-правове забезпечення управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, – це здійснення АРМА публічно-владної діяльності з менеджменту кримінальних активів, що складається із системи окремих процедур (прийняття активів в управління, визначення управителя, реалізація активів, контроль за управлінням активів тощо) на підставі правових норм, приписів законодавства про діяльність АРМА, нормативно-правових активів АРМА, норм іншого законодавства задля впорядкування суспільних відносин у сфері публічного адміністрування кримінальних активів.

Відчуження майна та майнових прав законного власника є суттєвим обмеженням його основоположних прав, гарантії якого встановлені та захищаються в Конституції України, тому передача в управління та підстави цього процесу, а також сам механізм менеджменту мають охоплюватися низкою контрольно-моніторингових процесів.

Основними джерелами адміністративно-правової діяльності з менеджменту корупційних активів є Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 року № 613; Порядок реалізації арештованих активів на електронних торгах, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 року № 719; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ефективністю управління активами» від 10 травня 2018 року № 351 тощо.

АРМА вправі самостійно вибирати метод управління активом, який має забезпечити найбільший ефект від такого управління фактичному власнику активу, третім особам, яким завдано збитки, чи державі в разі засуджуваного вироку суду.

Процедури контролю за ефективністю управління арештованими активами також є невід'ємним елементом механізму менеджменту активів.

З огляду на складну природу та правовий статус активів, які можуть бути об'єктом управлінської діяльності АРМА в подальшому, є необхідність розроблення нормативно-правових актів, які б деталізували спосіб, межі та методи менеджменту, що вживаються АРМА для ефективності активів, збереження їх вартості.

Ключові слова: Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, менеджмент активами, електронні торги, Міжвідомча комісія з питань реалізації активів, арешт майна.

Постановка проблеми. Сучасні євроінтеграційні процеси, революційні події 2013–2014 років та криміналізація бізнесу в державно-владному механізмі стали передумовами вдосконалення підходів до антикорупційної діяльності. Обсяг злочинних коштів та інших активів, отриманих у результаті протиправних дій, набув не тільки всеукраїнського, але й глобального масштабу. Розшук та повернення награбованих у держави коштів ускладнився, зокрема, їх легалізацією та подальшим інвестуванням в економічні процеси. З огляду на відсутність в Україні дієвих механізмів управління активами, які отримані злочинним шляхом, виникла необхідність створення нового державного органу, який би акумулював, координував зусилля правоохоронних, судових органів та іноземних партнерів щодо управління корупційними активами. Відсутність досліджень адміністративно-правового забезпечення менеджменту кримінальних активів обумовлює актуальність вивчення зазначеного предмета.

Мета статті полягає в дослідженні загальних питань менеджменту кримінальними активами як виду адміністративно-правових відносин та публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У положеннях Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII передбачається, що арешт активів в рамках кримінального провадження не повинен припиняти використання цього активу (особливо того, який приносить значні прибутки). Для держав неефективно та збитково адмініструвати охорону такого активу. Для впровадження в життя законів з питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, задля збереження його вартості необхідно створити спеціалізований підрозділ (орган), уповноважений на розшук майна, яке може бути конфісковано, а також створення гарантій для ефективного управління такими активами, зокрема, із застосуванням механізмів громадського контролю (наприклад, через утворення спеціального фонду) [6]. Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10 листопада 2015 року № 772-VIII (далі – Закон про АРМА) передбачено створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні [10].

Г. Буяжди зазначає, що установи, подібні до АРМА, існують у всіх 28 країнах – членах Європейського Союзу та більш ніж у 100 юрисдикціях по всьому світі [1, с. 144]. Більш того, для членів Європейського Союзу розшук, арешт та повернення корупційних активів є прерогативними напрямками протидії корупції [3].

До створення АРМА арештоване у кримінальних провадженнях майно вартістю в мільярди гривень по всій країні або залишалось у віданні власника із заборотою його відчуження, або вилучалось у нього. Проте обидва сценарії негативно впливали на вартість або капіталізацію та/або інвестиційну привабливість такого майна. Під час вилучення арештованого майна у власника жоден з органів державної влади не був уповноважений вчиняти з ним активних операцій, а міг лише зберігати його. Однак на зберігання арештованого майна у правоохоронних органів часто не вистачало коштів. Отже, таке вилучення фактично було вилученням майна з обороту, знерухоменням, що обов'язково приводило до знецінення такого майна. Від такого знецінення негативних наслідків зазнавали всі: і власник в разі повернення йому знеціненого майна після скасування арешту, і держава в разі стягнення знеціненого майна внаслідок конфіскації чи спеціальної конфіскації [4, с. 12].

Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону про АРМА управління активами – це діяльність із забезпечення збереження активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, та їх економічної вартості або реалізація таких активів чи передача їх в управління відповідно до цього Закону, а також реалізація активів, конфіскованих у кримінальному провадженні [10].

Незважаючи на те, що підставами відкриття провадження щодо передачі активів в управління АРМА, що здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, суду чи згоди власника активів (ст. 19 Закону про АРМА), є менеджмент арештованих (конфіскованих) активів, він є не заходом кримінально-процесуального характеру, а бізнес процесом. Альтернативними та більш схожими за змістом та метою є процедури арешту майна та управління ним у рамках господарського процесу. Згідно з ч. 1 ст. 56 Закону України «Про виконавче провадження» арешт майна (коштів) боржника застосовується для забезпечення реального виконання рішення [5]. При цьому одним із заходів управління арештованим майном є реалізація арештованого майна, що здійснюється шляхом електронних торгів або за фіксованою ціною [5].

Функція менеджменту активами, отриманими від корупційних та інших злочинів, передбачає здійснення таких повноважень:

- проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації про управління активами;
- організація вжиття заходів, пов'язаних з проведенням оцінювання, веденням обліку активів та управління активами, зокрема їх зберіганням (збереженням), переміщенням, охороною, страхуванням задля їх подальшої передачі в управління або для реалізації;
- укладання з юридичними та фізичними особами цивільно-правових угод з питань, пов'язаних з проведенням оцінювання та управління активами, зокрема щодо їх зберігання (збереження), переміщення, охорони, страхування;
- вжиття заходів, пов'язаних з фактичним прийняттям активів в управління за зверненням прокурора або слідчого за вказівкою прокурора, приймання від прокурора активів

згідно з актами приймання-передачі, передання за договором в управління активів управителю згідно з актами приймання-передачі;

- визначення шляхів управління активом задля здійснення управління на умовах ефективності, а також збереження та збільшення економічної вартості активу;
- здійснення контролю за ефективністю управління активами, переданими АРМА в управління, зокрема щодо страхування активів та належного зберігання/утримання;
- повернення за наявності підстав активів законному власнику, а в разі реалізації – повернення одержаних від такої реалізації коштів;
- забезпечення за погодженням з міжвідомчою комісією з питань реалізації активів виконання судового рішення про конфіскацію, спеціальну конфіскацію активів, стягнення в дохід держави активів, що перебувають в управлінні або перебували, але були реалізовані, вартістю понад 10 тисяч розмірів мінімальних заробітних плат;
- укладання міжвідомчих, міжнародних угод про співробітництво з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання управління активами, участь у підготовці проєктів міжнародних угод щодо розподілу та повернення активів в Україну [7].

Процедури управління злочинними активами можна піддати загальній класифікації на підставі таких критеріїв, як предмет управління; процесуальний статус активу; метод управління.

З урахуванням специфіки активу Закон про АРМА виокремлює управління грошовими коштами та банківськими металами (ст. 20); рухомим та нерухомим майном, цінними паперами, майновими та іншими правами (ст. 21) [10]. Наприклад, управління грошовими коштами у готівковій та безготівковій формах у будь-якій валюті, а також банківськими металами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, здійснюється шляхом їх розміщення на депозитних рахунках Національного агентства у відповідній валюті або банківському металі, відкритих у державних банках, визначених на конкурсних засадах; продовження їх розміщення до закінчення строку дії договору депозиту на депозитному рахунку власника в банку, в якому вони були розміщені на момент накладення арешту, із заборотою здійснення видаткових операцій та виплати процентів чи доходу в іншій формі згідно з умовами договору [10].

За правовим статусом активу в кримінальному провадженні можна виділити управління арештованими активами та управління конфіскованими активами [10].

Відповідно до методів управління активами процедури управління можуть передбачати вчинення реалізації відповідного активу (продажу), передачі його в управління за договором або в інший спосіб [7].

Окремо слід зазначити, що АРМА вправі самостійно вибрати метод управління активом, який має забезпечити найбільший ефект від такого управління фактичному власнику активу, третім особам, яким завдано збитки чи державі в разі засудженого вироку суду.

Відчуження майна та майнових прав законного власника є суттєвим обмеженням його основоположних прав, гарантії якого встановлені та захищаються в Конституції України, тому передача в управління та підстави цього процесу, а також сам

механізм менеджменту повинен охоплюватися низкою контроль-моніторингових процесів.

Досить позитивним, на наш погляд, є принцип публічності процесу реалізації кримінальних активів. Так, згідно з п. 4 Порядку реалізації арештованих активів на електронних торгах від 27 вересня 2017 року № 719, реалізація активів здійснюється на електронних торгах за принципом аукціону засобами електронної торгової системи через веб-сайт організатора [8]. АРМА має право в будь-який час припинити електронні торги та зняти актив з реалізації в разі припинення дії визначеної законом підстави для реалізації активу або виявлення обставин, що перешкоджають реалізації активу. В разі припинення електронних торгів та зняття активу з реалізації електронні торги визнаються такими, що не відбулися [8]. Підставами припинення є зміна кримінально-процесуального статусу активу або підозрюваного, обвинуваченого, закриття кримінального провадження чи ухвалення виправдувального вироку.

Дискреційні повноваження АРМА під час прийняття рішень щодо долі активу обмежуються окремою інституцією, що дає можливість уникнути ризиків необґрунтованих дій з активами. Згідно з ч. 4 ст. 21 Закону про АРМА рішення про передачу для реалізації активів вартістю понад 10 тисяч розмірів мінімальних заробітних плат погоджується спеціально створеною при Національному агентстві міжвідомчою комісією з питань реалізації активів [10].

Міжвідомча комісія з питань реалізації активів є постійно діючим допоміжним колегіальним органом, утвореним при АРМА. Комісія розглядає надане на погодження рішення про передачу активів для реалізації задля встановлення наявності передбачених законодавством підстав для реалізації активів; дотримання встановленої законодавством процедури передачі активів для реалізації. За результатами розгляду рішення про передачу активів для реалізації Комісія приймає одне з таких рішень: погодження рішення про передачу активів для реалізації; відмова у погодженні рішення про передачу активів для реалізації [9].

Процедури контролю за ефективністю управління арештованими активами також є невід'ємним елементом механізму менеджменту активів. Статтею 22 Закону про АРМА встановлено, що АРМА здійснює періодичну, але не рідше одного разу на місяць перевірку ефективності управління арештованими активами, переданими ним в управління. Управитель зобов'язаний надавати уповноваженим особам АРМА доступ до прийнятих в управління активів для огляду, а також до документів щодо управління такими активами та їх використання. В разі встановлення фактів неналежного управління активами або спроб відчуження активів управителем АРМА повідомляє про це відповідним правоохоронним органам для перевірки й реагування згідно із законом та невідкладно вживає заходів щодо зміни управителя відповідних активів [10].

Протягом 2017–2018 років обсяг переданих активів в управління АРМА зріс у десятки разів. Так, у 2018 році портфель арештованого майна в управлінні АРМА становив понад 600 позицій різноманітних активів, включаючи морські судна, пасажирські та вантажні транспортні засоби, сільськогосподарську техніку, готівкові та безготівкові грошові кошти, частки в статутних (складених) капіталах, житлову, комерційну та мультифункціональну нерухомість, об'єкти інфраструктури, корпоративні права, залізничні вагони, елеватори, готелі, під-

приємства як єдині майнові комплекси й навіть дві теплоелектростанції [2].

Висновки. З огляду на вищевикладене вважаємо за необхідне зазначити таке.

По-перше, адміністративно-правове забезпечення управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, – це здійснення АРМА публічно-владної діяльності з менеджменту кримінальних активів, що складається із системи окремих процедур (прийняття активів в управління, визначення управителя, реалізація активів, контроль за управлінням активів тощо) на підставі правових норм, приписів законодавства про діяльність АРМА, нормативно-правових активів АРМА, норм іншого законодавства задля впорядкування суспільних відносин у сфері публічного адміністрування кримінальних активів.

По-друге, основними джерелами адміністративно-правової діяльності з менеджменту корупційних активів є Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»; Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 року № 613; Порядок реалізації арештованих активів на електронних торгах, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 року № 719; Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 351 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ефективністю управління активами» тощо.

По-третє, з огляду на складну природу та правовий статус активів, які можуть бути об'єктом управлінської діяльності АРМА в подальшому, є необхідність розроблення нормативно-правових актів, які б деталізували спосіб, межі та методи менеджменту, що вживаються АРМА задля ефективності активів, збереження їх вартості. Окрім цього, деталізоване адміністративно-правове законодавство в подальшому дасть можливість майбутнім управителям зрозуміти природу ефективності управління та спрогнозувати можливі затрати в бізнес-процесах управління арештованими активами.

Література:

1. Буяжди Г. Історія формування та передумови виникнення національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 143–147.
2. Звіт про діяльність Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів за 2018 рік. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2019/04/15/20190415170302-74.pdf>.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр./рос.) : Конвенція; ООН від 31 жовтня 2003 року. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c16.
4. Методичні рекомендації «Настанови з управління арештованим майном» : навчально-методичне видання. Київ : ВАІТЕ, 2019. 208 с.
5. Про виконавче провадження : Закон України ; Перелік від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. *База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1404-19>.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України ;

Стратегія від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>.

7. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Постанова Кабінету Міністрів України ; Положення від 11 липня 2018 року № 613. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/613-2018-%D0%BF>.
8. Про затвердження Порядку реалізації арештованих активів на електронних торгах : Постанова Кабінету Міністрів України ; Порядок від 27 вересня 2017 року № 719. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/719-2017-%D0%BF>.
9. Про Міжвідомчу комісію з питань реалізації активів : Постанова ; Положення від 11 жовтня 2017 року № 768. База даних «Ligazakon». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP170768?an=30&q>.
10. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/772-19>.

Davydyuk A. On the issue of crime asset management in Ukraine (administrative and legal aspect)

Summary. In the article examined the general issues of criminal asset management as a type of administrative-legal relations and public administration.

Administrative and legal support for the management of assets derived from corruption and other crimes is the implementation of the ARMA govern activity on the management of criminal assets, which consists of a system procedures, such as, acceptance of assets in management, determination of the manager, sale of assets, control over the management of assets, etc., and carried out on the basis of legal norms, prescriptions of the legislation on the activity

of the ARMA, regulatory legal assets of the ARMA, rules of other legislation that aim to streamline public relations in the field of public administration of criminal assets.

The alienation of property and property rights in the legal owner is a significant limitation of his fundamental rights, guarantees of which are established and protected in the Constitution of Ukraine. Therefore, the transfer to management and the bases of this process, as well as the management mechanism itself, should be covered by a number of control and monitoring processes.

The main sources of legal activity in the management of corruption assets are: the Law of Ukraine “On the National Agency of Ukraine for Detection, Search and Management of Assets Derived from Corruption and Other Crimes”; Regulation on the National Agency of Ukraine for Detection, Investigation and Management of Assets Derived from Corruption and Other Crimes, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 11, 2018 No. 613; The order of sale of the arrested assets on electronic auctions, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 27.09.2017 No. 719; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 10, 2018 No. 351 “On Approval of the Procedure for Controlling the Performance of Asset Management” and others.

ARMA has the right to choose the asset management method, which should provide the greatest effect from such management to the actual owner of the asset.

The procedures of monitoring the effectiveness of the management of seized assets are also an integral part of the asset management mechanism by ARMA.

Further there is a need to develop regulations that detail the method, boundaries and management methods used by ARMA for the effectiveness of the assets, while maintaining their value.

Key words: National Agency of Ukraine for finding, tracing and management of assets derived from corruption and other crimes, asset management, electronic bidding, Interdepartmental assets commission, property seizure.

*Доценко О. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

СТРАТЕГІЧНА МЕТА ТА ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті висвітлено питання необхідності визначення стратегічної мети та вирішення тактичних завдань з протидії організованій злочинності в Україні.

Приділено увагу тому, що проникнення організованої злочинності майже в усі сфери суспільного життя, зокрема політичну, економічну, соціальну, правоохоронну, фінансову, військову, без чіткого визначення стратегічної мети й тактичних завдань протидії їй позитивних результатів не принесла й не принесе.

Відзначено, що характерною ознакою для організованих злочинних угруповань є досить високий рівень їх організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки. Такий стан потребує чіткого визначення на законодавчому рівні політики протидії організованій злочинності, того, хто відповідає за її реалізацію, розроблення та впровадження дієвого адміністративно-правового механізму взаємодії суб'єктів протидії організованій злочинності, міжнародної співпраці, вдосконалення діяльності інституції із захисту свідків та викривачів організованих злочинних формувань тощо.

Наголошено на тому, що правильно розроблена стратегія протидії організованій злочинності є найважливішим результатом і водночас ефективним адміністративно-правовим механізмом, оскільки вона мобілізує використання політичного, правового, фінансового, економічного, технічного, оперативного, наукового, управлінського та іншого потенціалу щодо протидії організованій злочинності, що забезпечує досягнення успіху в перспективі.

Не вдаючись у дослідження походження й сутності поняття «стратегія», зазначаємо, що стратегію ми розглядаємо як визначення перспективної мети в протидії організованій злочинності на основі оцінювання потенційних можливостей держави й суспільства, прогнозування розвитку подій та отримання очікуваних результатів. Підкреслено, що мета в будь-якій стратегії висувається на перше місце, тобто є тим, чого ми хочемо досягти.

Із зазначених питань проаналізовано Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», що є документом, який визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, і Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, яка була затверджена ще у 2011 році Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000, зроблено висновки щодо її невиконання та актуальності визначених положень.

Зазначено, що перед суб'єктами протидії організованої злочинності постають нові завдання щодо визначення стратегічної мети, тактичних завдань і пошуку нових підходів до протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасним реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства, держави та ситуацію на міжнародній арені.

Ключові слова: організована злочинність, стратегічна мета, тактичні завдання, суб'єкти протидії.

Постановка проблеми. Організована злочинність в Україні проникла майже в усі сфери суспільного життя, зокрема політичну, економічну, соціальну, правоохоронну, фінансову, військову, продовжує контролювати ліву частку тіньового капіталу, протиправну діяльність, пов'язану з розкраданням бюджетних коштів, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, організацію наркобізнесу, нелегальну міграцію тощо.

Характерним для організованих злочинних угруповань є досить високий рівень організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки. Для досягнення своїх цілей учасники організованих злочинних угруповань все частіше вдаються до вчинення корисливо-насильницьких злочинів [1].

Враховуючи високий рівень організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки, вважаємо, що протидія організованій злочинності та її подолання повинні стати стратегічною метою й одними з пріоритетних стратегічних завдань нашої держави. Проте, на жаль, цим питанням на державному рівні приділяється недостатньо уваги, що робить проблему протидії організованій злочинності надзвичайно складною.

За таких обставин виникла нагальна необхідність розгляду стратегічної мети й тактичних завдань з протидії організованій злочинності в Україні.

Окремі аспекти протидії організованій злочинності в Україні досліджувалися такими науковцями, як Л.І. Аркуша, М.Г. Вербенський, В.Л. Грохольський, А.Д. Дорошенко, О.О. Дульський, М.В. Корнієнко, Б.В. Лизогуб, О.Н. Литвак, В.І. Литвиненко, Н.Є. Міняйло, С.С. Мірошниченко, Т.М. Міщенко, Є.В. Невмержицький, Г.П. Пожидасв, Ю.Ю. Сорочик, М.І. Хавронюк, О.Ю. Шостко. Водночас питання стратегічної мети й тактичних завдань діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності залишаються не вирішеними, що зумовлює необхідність їх дослідження.

Мета статті полягає в аналізі стратегічної мети й тактичних завдань діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності в Україні та наданні обґрунтованих пропозицій з цих питань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективна протидія організованій злочинності в Україні неможлива без вироблення стратегії діяльності суб'єктів протидії організованої злочинності. Така стратегія потребує чіткого визначення на законодавчому рівні політики протидії організованій злочинності, того, хто відповідає за її реалізацію, розроблення та впровадження дієвого адміністративно-правового механізму взаємодії суб'єктів протидії організованої злочинності, міжнародної співпраці, вдосконалення діяльності інституції із захисту свідків та викривачів організованих злочинних формувань тощо.

Протидія організованій злочинності без стратегії означає, що суб'єкти протидії не бачать і не прогнозують закономірних змін у суспільстві й приймають короткострокові управлінські рішення, які є малоефективними або, як часто буває, запізнілими.

Необхідно відзначити, що стратегія належить до управлінської категорії, яка є результатом компетентності й творчості керівництва суб'єктів протидії організованій злочинності. Правильно розроблена стратегія протидії організованій злочинності є найважливішим результатом і водночас ефективним адміністративно-правовим механізмом, оскільки вона мобілізує використання політичного, правового, фінансового, економічного, технічного, оперативного, наукового, управлінського та іншого потенціалу щодо протидії організованій злочинності, що забезпечує досягнення успіху в перспективі.

Поняття «стратегія» походить від грецького «strategy», що дослівно означає «мистецтво генерала», тобто вперше це слово з'явилося у військовому лексиконі, де воно визначало планування й запровадження в життя політики держави та військово-політичного союзу низки країн з використанням усіх доступних засобів. Не вдаючись до дослідження походження й сутності поняття «стратегія» (це не наше завдання), зазначимо, що стратегію ми розглядаємо як визначення перспективної мети у протидії організованій злочинності на основі оцінювання потенційних можливостей держави й суспільства, прогнозування розвитку подій та отримання очікуваних результатів. Стратегія повинна передбачати комплексне поєднання факторів і різноманітних заходів, а також орієнтацію та концентрацію щодо досягнення визначеної мети. Мета у будь-якій стратегії висувається на перше місце, тобто є тим, чого ми хочемо досягти.

Аналіз Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], тобто документа, який визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, свідчить про те, що, на жаль, цей документ не містить жодного напрямі щодо стратегії протидії злочинності взагалі й організованій зокрема, незважаючи на те, що організована злочинність тісно пов'язана з корупцією, а ці негативні фактори реально загрожують національній безпеці та конституційному ладу України, здійснюють негативний вплив на різні сторони суспільного життя, а саме політику, публічне управління, соціальну сферу, правову реформу, економіку, фінансування, гальмують економічну й адміністративну реформи, підривають авторитет держави на міжнародній арені тощо.

Невизначеність стратегії протидії організованій злочинності приводить до того, що сьогодні діяльність суб'єктів з протидії організованій злочинності є малоефективною. Така діяльність здійснюється без достатньої наступальності й додержання принципу чіткого розподілу між ними функцій, компетенцій та повноважень. Зміна ситуації на краще потребує розроблення комплексної та наукового обґрунтованої стратегії.

У 2011 році Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011 було затверджено Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [1], яка була розрахована на період до 2017 року й містила визначення проблеми, яка потребує розв'язання; мету, строки й напрями реалізації Концепції; шляхи та засоби вирішення проблеми; напрями реалізації Концепції; очікувані результати

реалізації Концепції; джерела фінансування, необхідні для реалізації Концепції.

Аналіз шляхів та засобів розв'язання проблеми протидії організованій злочинності свідчить про те, що ці заходи переважно залишилися не виконаними у зв'язку з відомими подіями, які відбулися наприкінці 2013 – початку 2014 років («Революція Гідності» й зміна влади), але вони здебільшого є актуальними досі. Зокрема, їх можна класифікувати за такими напрямками.

1) Організаційно-правові заходи протидії організованій злочинності:

- розмежування й конкретизація функцій правоохоронних та інших державних органів з питань протидії організованій злочинності;

- прогнозування тенденцій розвитку криміногенної ситуації, оцінювання ступеня небезпеки та масштабів організованої злочинності на національному, регіональному й міжнародному рівнях;

- розроблення та затвердження чітких критеріїв оцінювання діяльності підрозділів з протидії організованій злочинності;

- активізація виявлення схем і механізмів легалізації доходів, одержаних у результаті злочинної діяльності;

- підвищення рівня взаємодії правоохоронних та інших державних органів з питань протидії організованій злочинності, поліпшення міжвідомчого співробітництва контролюючих і правоохоронних органів;

- запровадження дієвого механізму заохочення фізичних та юридичних осіб до співпраці з правоохоронними органами та судами;

- продовження формування ефективної системи контролю перетину державного кордону, що забезпечувала б установлення осіб, які є членами організованих злочинних угруповань, а також розроблення заходів, які б унеможливили перетинання державного кордону такими особами;

- продовження виявлення негативних соціальних процесів та явищ, які приводять до виникнення організованої злочинності та сприяють її поширенню, вжиття заходів до нейтралізації таких процесів і явищ;

- підвищення ефективності запобіжних заходів протидії організованій злочинності у сфері економіки;

- виявлення організованих злочинних угруповань, викриття їх структури, механізму та обсягів злочинної діяльності задля їх ліквідації;

- продовження процесу адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань протидії проявам організованої злочинності.

2) Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії організованій злочинності:

- суттєве поліпшення стану інформаційного забезпечення діяльності, пов'язаної з протидією організованій злочинності, впровадження сучасних інформаційних систем і технологій у зазначену діяльність;

- проведення постійного системного аналізу й багатовимірного комплексного оцінювання причин та умов, що впливають на виникнення, розвиток і діяльність організованих злочинних угруповань;

- удосконалення системи моніторингу криміногенної ситуації щодо діяльності організованих злочинних угруповань у державі загалом та її регіонах зокрема;

– формування громадської думки задля сприяння ефективній реалізації державної політики у сфері протидії організованій злочинності;

– надання засобам масової інформації відомостей для об'єктивного інформування населення України про проблеми протидії організованій злочинності й корупції;

– створення умов для залучення громадських та інших організацій, засобів масової інформації до поширення інформації про діяльність організованих злочинних угруповань, обміну інформацією щодо протидії організованій злочинності на міжвідомчому та міждержавному рівнях.

3) Матеріально-технічне, фінансове забезпечення протидії організованій злочинності:

– здійснення належного ресурсного та матеріально-технічного забезпечення підрозділів з протидії організованій злочинності;

– поліпшення умов фінансування та оплати праці робітників правоохоронних органів, які здійснюють протидію організованій злочинності;

– забезпечення правоохоронних органів необхідними службовими приміщеннями, автотранспортом, паливно-мастильними матеріалами, оперативно-технічними засобами тощо.

4) Кадрове забезпечення протидії організованій злочинності:

– підвищення рівня фахової кваліфікації працівників підрозділів з протидії організованій злочинності;

– посилення внутрішнього та зовнішнього контролю за станом роботи з кадрами правоохоронних та контролюючих органів задля недопущення їх протиправної поведінки;

– здійснення навчання та перепідготовки кадрів, які беруть участь у протидії організованій злочинності, зокрема, з питань викриття організованих злочинних угруповань у сфері паливно-енергетичного комплексу, приватизації, зовнішньоекономічної, банківської та фінансової діяльності;

– вдосконалення відповідно до сучасних потреб та міжнародного досвіду рівня професійної підготовки працівників, які займаються оперативно-розшуковою та слідчою діяльністю у сфері протидії організованій злочинності, створення міжвідомчих та відомчих центрів з підготовки та перепідготовки фахівців вузьких спеціальностей, залучених до такої діяльності.

5) Науково-експертне забезпечення протидії організованій злочинності:

– впровадження результатів наукових досліджень у сфері протидії організованій злочинності;

– запровадження кримінологічної експертизи проєктів нормативно-правових актів задля виявлення в них положень, реалізація яких може сприяти поширенню організованої злочинності або знижувати ефективність заходів щодо протидії їй;

– проведення наукових досліджень задля аналізу ефективності законодавства та заходів, яких вживають державні органи у сфері протидії організованій злочинності.

6) Міжнародне співробітництво з протидії організованій злочинності:

– зміцнення міжнародного співробітництва;

– виявлення незаконних зовнішньоекономічних договорів (контрактів), спрямованих на легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– удосконалення взаємодії правоохоронних органів України з питань протидії організованій злочинності з правоохо-

ронними органами іноземних держав на підставі відповідних міжнародних договорів;

– продовження практики укладання багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів України з питань протидії організованій злочинності, розширення практики укладання міжнародних договорів про співробітництво з протидії організованій злочинності між правоохоронними органами України та відповідними органами іноземних держав;

– налагодження постійного обміну досвідом підрозділів з протидії організованій злочинності України з правоохоронними органами іноземних держав, стажування та навчання за кордоном відповідних фахівців.

Комплекс зазначених заходів спрямований на подолання організованої злочинності в Україні, але жодна діяльність не має змістовного навантаження, логічної послідовності та смислової завершеності без чіткого визначення її мети. Водночас дещо дискусійною визначена загальна мета боротьби з організованою злочинністю у ст. 2 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», зокрема встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізація, нейтралізація та ліквідація; усунення причин та умов існування організованої злочинності [3]. Виникає питання про те, що потрібно робити з організованою злочинністю: контролювати її чи протидіяти їй. Контроль – це управлінська функція, тому, на нашу думку, така мета суперечить теорії управління, інакше виходить, що організовані злочинні угруповання вчиняють злочини під контролем правоохоронних органів. На наш погляд, стратегічною метою протидії організованої злочинності може бути тільки її подолання.

Ще Аристотель у свій час (384–322 роки до нашої ери) зазначав, що благо усюди і завжди залежить від дотримання двох умов, а саме правильної постановки кінцевої мети будь-якої діяльності; вибору відповідних засобів, що ведуть до досягнення мети [4, с. 380–381].

Таким чином, стратегічна мета – це максимальний очікуваний результат дій уповноважених суб'єктів протидії організованої злочинності, діяльність яких спрямована на протидію організованої злочинності. Досягнення стратегічної мети має привести до подолання організованої злочинності та зменшення криміногенної ситуації в державі.

Стратегічна мета протидії організованої злочинності має стати результатом політичної волі держави. Тільки це забезпечить її досягнення.

З огляду на викладене можна сказати, що під стратегічною метою протидії організованої злочинності слід розуміти вироблення державної політики та створення дієвої ефективної нормативно-правової бази протидії організованої злочинності, ефективної системи суб'єктів протидії організованої злочинності; виявлення й усунення причин та умов, що сприяють існуванню організованої злочинності; ліквідацію організованих злочинних угруповань.

Після визначення й розгляду стратегічної мети доцільним є визначення й розгляд тактичних завдань з протидії організованої злочинності.

Держава, виконуючи свої завдання щодо забезпечення порядку в державі, здійснює протидію організованої злочинності, яка полягає не просто у виявленні злочинів, вчинених організованими злочинними угрупованнями, але й в попередженні створення організованих злочинних угруповань

та вчинення ними злочинів. Держава виконує свої завдання у цьому напрямі через відповідні суб'єкти протидії організованій злочинності, які створені й діють відповідно до чинного законодавства України.

Аналіз нормативно-правової бази з протидії організованій злочинності в Україні дає нам підстави систему суб'єктів протидії організованій злочинності класифікувати на:

1) органи загальної компетенції, що виробляють і забезпечують реалізацію політики протидії організованій злочинності, до яких слід віднести державні органи, яким властиві управління (адміністрування) та контроль за всіма сферами суспільного життя (до таких суб'єктів віднесено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);

2) органи галузевої (функціональної) компетенції, які покликані здійснювати протидію організованій злочинності (Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, прокуратура, Державне бюро розслідування);

3) органи змішаної компетенції, котрі здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, а протидія організованій злочинності не є їх основним завданням (як правило, вони залучаються до такої діяльності органами галузевої (функціональної) компетенції епізодично).

Залежно від статусу суб'єктам протидії організованій злочинності необхідно зосередити зусилля на вирішенні таких пріоритетних тактичних завдань:

– чітке визначення суб'єктів протидії організованій злочинності з урахуванням створення спеціальних підрозділів з протидії організованій злочинності у системі Національної поліції України;

– приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування суб'єктів протидії організованій злочинності у відповідність до нових умов їх діяльності;

– високий рівень організованої злочинності, яка загрожує національній безпеці та конституційному ладу України, потребує визначення чітких повноважень для суб'єктів протидії організованій злочинності, стратегічних напрямів їх діяльності у цьому напрямі, пошук сучасних методів і заходів протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасному стану й враховували перспективи їх розвитку;

– подолання тенденції створення організованих злочинних угруповань, виявлення та усунення умов, що сприяють їх створенню, зменшення вчинення злочинів організованими злочинними угрупованнями на підставі наукових розробок та прогнозування розвитку організованої злочинності, отже, підвищення ефективності захисту прав і свобод людини, прав юридичних осіб і зміцнення національної безпеки;

– активізація міжнародного співробітництва з протидії організованій злочинності;

– вдосконалення нормативно-правового забезпечення протидії організованій злочинності;

– забезпечення зосередження основних зусиль на пріоритетних напрямках протидії організованій злочинності, таких як протидія проникненню (зрощенню) членів організованих злочинних угруповань в органи державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронні органи; вчинення злочинів у сфері економіки, зовнішньоекономічної діяльності, фінансовій

та банківській сферах, приватизаційній сфері, сфері торгівлі та обігу зброї, наркотичних речовин, торгівлі людьми тощо;

– забезпечення викриття організованих злочинних угруповань, які мають корумповані зв'язки з владними структурами, посадовими чи службовими особами, які втягнуті в організовану злочинну діяльність;

– зосередження уваги на виявленні осіб за певними ознаками, які причетні до організованих злочинних угруповань (наприклад, коли фінансові витрати не відповідають офіційним доходам; наявна зброя; відбуваються регулярні зібрання певних осіб в одному й тому ж місці; має місце володіння великими цінностями й нерухомістю за відсутності таких доходів; наявні регулярні виїзди за кордон не по службовим справам);

– забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, кредитів, що надаються під гарантійні зобов'язання держави;

– забезпечення виявлення та перевірки осіб, фіктивних підприємств з надання послуг з працевлаштування за кордоном, особливо тих, які підбирають осіб жіночої статі.

Залежно від компетенції та повноважень суб'єктів протидії організованій злочинності, сфери їх діяльності можуть визначитися інші тактичні завдання.

Висновки. Наведене вище дає підстави стверджувати, що перед суб'єктами протидії організованій злочинності постають нові завдання щодо визначення стратегічної мети, тактичних завдань і пошуку нових підходів до протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасним реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства, держави та ситуацію на міжнародній арені.

Література:

1. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : схвал. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.10.2019)
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
4. Аристотель. Політика. Сочинення : в 4 т. Т. 4. Москва : Мысль, 1983. С. 376–644. URL: <http://grachev62.narod.ru/aripol1.html>.

Dotsenko O. The strategic goal and tactical objectives of combating organized crime in Ukraine

Summary. The scientific article highlights the issues of the need to determine strategic goals and solve tactical tasks to counter organized crime in Ukraine.

Attention is drawn to the fact that organized crime has penetrated into almost all spheres of public life: political, economic, social, law enforcement, financial, military and other spheres, and without a clear definition of the strategic goals and tactical tasks of combating it, there will not be positive results.

It is marked (noted) that a characteristic feature of organized crime groups is a sufficiently high level of their organization, persistent corruption and international criminal ties. This situation requires a clear definition at the legislative level of the policy of combating organized crime, which is responsible for its implementation, development and implementation

of an effective administrative and legal mechanism of interaction between subjects of combating organized crime, international cooperation, improving the activities of the institution for the protection of witnesses and convicts of organized crimes.

It is emphasized that a properly developed strategy for combating organized crime is the most important result and, at the same time, an effective administrative and legal mechanism, since it mobilizes the use of political, legal, financial, economic, technical, operational, scientific, administrative and other potential in the fight against organized crime, ensures success in the future.

Without going into the study of the origin and nature of the concept of “strategy”, the article states that the strategy is defined as a promising goal in the fight against organized crime on the basis of assessing the potential of the state and society, forecasting the development of events and obtaining the expected results. It is emphasized that the goal in any strategy comes first, that is, what we want to achieve.

On these issues, “Ukraine – 2020 Sustainable Development Strategy” has been analyzed – the document that defines the development directions and priorities of Ukraine for the period up to 2020 and the Concept of State Policy in the field of combating organized crime, which was approved in 2011 by the Decree of the President of Ukraine on October 21, 2011 № 1000, conclusions are made regarding its failure to comply and the relevance of certain provisions nowadays.

It becomes firmly established that before the subjects of counteraction to the organized crime new tasks appear in relation to determination of strategic aim, tactical tasks and search of the new going near counteraction to the organized crime, what would answer modern realities and took into account progress of society, state trends and situation in the international arena.

Key words: organized crime, strategic goal, tactical tasks, subjects of counteraction.

Капличний В. А.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ СПОРТУ

Анотація. У статті визначено поняття, особливості та види суб'єктів публічного адміністрування сфери спорту. Визначено, що суб'єкти публічного адміністрування сфери спорту – це система організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями, на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері спорту задля виконання покладених на них обов'язків та відповідно задоволення публічних інтересів щодо створення належних правових, економічних, організаційних, соціально-культурних умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності. Здійснено аналіз повноважень суб'єктів публічного адміністрування сфери спорту. Запропоновано суб'єкти сфери спорту поділити на такі види: суб'єкти, які наділені публічно-управлінськими функціями, а саме суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), суб'єкти спеціальної компетенції (Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, Державне агентство спорту України, місцеві суб'єкти публічної адміністрації); юридичні й фізичні особи як суб'єкти спортивних правовідносин. Розкрито повноваження та компетенцію Міністерства культури, молоді та спорту України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Державної служби України надзвичайних ситуацій, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України.

Зазначено, що зайняття прикладними видами спорту є елементом тактичної підготовки поліцейських. Внесена пропозиція щодо утворення в структурі Директорату медичних послуг Міністерства охорони здоров'я України експертної групи з питань забезпечення функціонування спортивної медицини. Її головними завданнями мають бути сприяння розвитку спортивної медицини, забезпечення функціонування центрів спортивної медицини, контроль за відповідністю кваліфікаційних вимог спортивними лікарями, сприяння підвищенню кваліфікації спортивних лікарів тощо.

Визначено, що діяльність Міністерства аграрної політики та продовольства України у сфері спорту більше спрямована саме на розвиток фізичної культури, а не на розвиток спорту з таких причин. По-перше, суб'єктами зайняття спортом є мешканці сільської місцевості та працівники агропромислових підприємств, які займаються не спортом, а фізичною культурою. По-друге, головними суб'єктами у сфері зайняття спортом визначено організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Втім, відповідно до Закону України «Про фізкультуру та спорт», профілем діяльності цих організацій є саме фізкультурна діяльність, яка спрямована на фізичний розвиток та оздоровлення як дорослих, так і їх дітей.

Ключові слова: фізична культура, фізкультура, спорт, здоров'я, фізичне виховання, публічна адміністрація, міністерства, центральні органи виконавчої влади.

Постановка проблеми. Останнім часом спостерігається зростання уваги до спорту як на національному рівні, так і на міжнародному рівні. Корупційні скандали у великих міжнародних спортивних федераціях, виявлення випадків застосування допінгу серед спортсменів, зловживання державними коштами або їх відсутність на розвиток певних видів спорту та, відповідно, неналежне матеріально-технічне та фінансове забезпечення спортсменів підривають довіру громадськості та партнерів, включаючи бізнес, до спортивних організацій, а спортсменів – до зайняття спортом. Саме тому в таких умовах особливого значення набуває функціонування суб'єктів, які відповідальні за управління та розвиток спорту та просування українського спорту на міжнародному рівні.

Публічне адміністрування у сфері спорту здійснюється через діяльність відповідних суб'єктів за допомогою засобів управлінської та сервісної природи. Залежно від обсягу їх повноважень та компетенції кожен суб'єкт публічної адміністрації виконує свої завдання та функції у сфері спорту. При цьому такі суб'єкти перебувають у постійній взаємодії один з одним, як у вертикальній, так і в горизонтальній, незалежно від координаційно-субординаційних зав'язків.

Проблемою дослідження сфери спорту займалися В.С. Жабак, М.А. Журба, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Р.А. Колишко, В.Г. Кононович, Б.А. Кормич, О.М. Коропатов, А.П. Кравченко, В.Е. Куделко, С.О. Кузніченко, А.О. Кухтій, С.В. Ліщук, В.Я. Малиновський, Ю.П. Мічуда, Р.С. Мельник, О.А. Моргунов, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко та інші науковці.

Мета статті полягає в розкритті системи суб'єктів публічного адміністрування сфери спорту.

Вклад основного матеріалу дослідження. На думку М.А. Журби, публічне управління в галузі фізичної культури й спорту – це сервісно-упорядковувачий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (установ, організацій, фізичних осіб), яким делеговано відповідні повноваження щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності [1, с. 4].

Також М.А. Журба пропонує коло відповідних владних суб'єктів (враховуючи перегляд змісту та меж державного управління, вихід теоретичних концепцій на більш загальний рівень аналізу владно-організуючого впливу) на підставі різних рівнів/складників «публічного» класифікувати таким чином.

1) Органи виконавчої влади. Основне місце в цій групі суб'єктів посідає галузевий центральний орган виконавчої влади, а саме Міністерство молоді та спорту України.

2) Органи місцевого самоврядування, що реалізують численні управлінські повноваження у галузі фізичної культури та спорту, обсяг яких у контексті децентралізаційних перетворень зростає.

3) Установи й організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження. Серед цих суб'єктів виокремлені державні установи та організації (наприклад, Національний антидопінговий центр); недержавні установи та організації (наприклад, Національний олімпійський комітет України, який не лише є громадською організацією фізкультурно-спортивного спрямування, але й здійснює низку управлінських повноважень); фізичні особи, що не є службовцями органів публічної влади, але часто наділяються владними повноваженнями (наприклад, спортивні судді) [1, с. 10].

На нашу думку, така позиція є логічною, однак з огляду на динамічність здійснюваних в Україні реформ недоцільно зазначати певні органи в їх класифікаційній системі. Також авторка у своїй класифікації не визначила суб'єктів загальної компетенції, як виконують певні повноваження у сфері спорту.

Визначальне місце в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері спорту посідають суб'єкти державних органів різного організаційного рівня та органів місцевого самоврядування. До органів, які виконують загальні повноваження, на нашу думку, слід віднести Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання. Розглянемо види цих органів та їх повноваження у сфері спорту.

Статтею 6 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» визначено коло органів виконавчої влади, які наділені певними публічними повноваженнями в досліджуваній сфері. Втім, на нашу думку, лише частина з визначених органів є суб'єктами публічного адміністрування у сфері спорту. Така плутанина є можливою через зв'язок законодавцем двох сфер, а саме сфери спорту та сфери фізичної культури. Втім, на нашу думку, одні суб'єкти можуть бути загальними по відношенню до кожної зі сфер, а інші можуть бути спеціальними, що продиктовано різносферністю їх діяльності. Також слід відзначити, що законодавець не відносить до суб'єктів місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що є категорично неправильним, адже саме ці суб'єкти забезпечують розвиток спортивних установ та організацій, забезпечують організацію та проведення спортивних заходів тощо.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері спорту є Міністерство культури, молоді та спорту України.

До повноважень та компетенцій Міністерства молоді та спорту України у сфері спорту належать сприяння розвитку видів спорту, здійснення аналітичної діяльності у сфері фізичної культури й спорту, визначення тенденцій розвитку, узагальнення вітчизняного та іноземного досвіду, розроблення проєктів програм розвитку фізичної культури й спорту, забезпечення реалізації програм розвитку фізичної культури й спорту в Україні, забезпечення розвитку напрямів фізичної культури й спорту, організація та проведення чемпіонатів України з видів спорту, визнаних в Україні, а також інших всеукраїнських та міжнародних спортивних заходів, забезпечення участі національних збірних команд у міжнародних змаганнях, розроблення та подання на затвердження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України, надання в установленому порядку державної підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивного спряму-

ності, залучення їх до виконання державних програм і заходів з питань фізичної культури та спорту, координація заходів з розвитку дитячого, дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, спорту осіб з інвалідністю, спорту ветеранів, прийняття рішення про надання громадській організації фізкультурно-спортивного спрямування статусу національної або відмову в його наданні, організація здійснення контролю за якістю фізкультурно-спортивних послуг [2].

В структурі Міністерства культури, молоді та спорту України функціонують структурні підрозділи, які займаються розвитком спорту, зокрема Департамент олімпійського спорту, Департамент фізичної культури та неолімпійських видів спорту, відділ інвестицій та розвитку спортивної інфраструктури, відділ національно-патріотичного виховання.

Наступним суб'єктом у сфері спорту є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, адже Міністерство охорони здоров'я 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 хворіб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та 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 та прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [3].

Пунктами 3, 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України визначено завдання та повноваження Міністерства охорони здоров'я України. Проаналізувавши зміст цих пунктів, відзначаємо, що цей орган виконує широке коло повноважень різного характеру задля забезпечення охорони здоров'я населення. Втім, незважаючи на численність повноважень, жодного повноваження щодо розвитку, забезпечення функціонування спортивної медицини немає, що, на нашу думку, є неприпустимим.

Так, наприклад, відзначимо, що станом на 1 січня 2019 року в Україні кількість осіб, які займаються спортивною діяльністю, становить 976 421 осіб, з яких кількість осіб, які займаються неолімпійським видом спорту, становить 277 607 осіб; зимовими олімпійськими видами спорту – 15 748 осіб; літніми олімпійськими видами спорту – 671 498 осіб; кількість осіб, які займаються видами спорту для осіб з інвалідністю, становить 11 568 осіб [4]. Як бачимо, кількість осіб, які займаються різними видами спорту, в Україні є дуже значною, причому для деяких з них є обов'язковою наявність спортивного лікаря, який за необхідності повинен надати медичну допомогу. Втім, відповідно до даних Положення про Міністерство охорони здоров'я України, не визначено повноважень, які б передбачали сприяння та забезпечення розвитку спортивної медицини, хоча цей вид медичної діяльності є необхідним, а для таких категорій спортсменів, як особи з інвалідністю, він є безумовним. Саме тому вважаємо, що повноваження щодо розвитку спортивної медицини повинні бути визначені в Положенні про Міністерство охорони здоров'я України, а в структурі

Директорату медичних послуг Міністерства охорони здоров'я України повинна функціонувати експертна група з питань забезпечення функціонування спортивної медицини. Її головними завданнями мають бути сприяння розвитку спортивної медицини, забезпечення функціонування центрів спортивної медицини, контроль за відповідністю кваліфікаційних вимог спортивними лікарями, сприяння підвищенню кваліфікації спортивних лікарів тощо.

Безумовно, коли йдеться про такі види спорту, як спорт ветеранів, службово-прикладний та військово-прикладний спорт, то варто сказати про діяльність таких суб'єктів, як Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Слід відзначити, що заняття прикладними видами спорту є елементом тактичної підготовки поліцейських. В цьому разі підтверджується висловлене нами в попередніх параграфах твердження щодо того, що фізична культура й спорт є не одним інститутом, а окремими, оскільки вони передбачають досягнення різних цілей та виконання різних завдань.

Водночас існують думки про те, що працівники Національної поліції та координованих Міністерством внутрішніх справ органів займаються не спортом, а безпосередньо фізичною культурою [5].

Наступним суб'єктом є Міністерство аграрної політики та продовольства України [6].

Головними завданнями Міністерства аграрної політики та продовольства України у сфері спорту є сприяння розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення та працівників агропромислових підприємств, взаємодія з відповідними громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості. Пунктом 48 Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства визначено, що цей орган сприяє розвитку фізичної культури й спорту в сільській місцевості, організації оздоровлення та відпочинку дітей працівників агропромислового комплексу [6, п. 48].

Втім, на нашу думку, діяльність цього суб'єкта у сфері спорту більше спрямована саме на розвиток фізичної культури, а не на розвиток спорту з таких причин. По-перше, суб'єктами зайняття спортом є мешканці сільської місцевості та працівники агропромислових підприємств, які займаються не спортом, а фізичною культурою. По-друге, головними суб'єктами у сфері зайняття спортом є організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Втім, відповідно до Закону України «Про фізкультуру та спорт», профілем діяльності цих організацій є саме фізкультурна діяльність, яка спрямована на фізичний розвиток та оздоровлення як дорослих, так і їх дітей. На нашу думку, Міністерство аграрної політики та продовольства України є не суб'єктом у сфері спорту, а суб'єктом у сфері фізичної культури.

Також одним із суб'єктів у сфері спорту Законом України «Про фізичну культуру і спорт» визначено центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, сприяє розвитку фізичної культури й спорту в підпорядкованих йому навчальних закладах та стаціонарних установах соціального обслуговування, що створюють умови для занять фізичною культурою й спортом, зокрема для осіб з інвалідністю, та їх фізкультурно-спортивної реабілітації відповідно до законодавства, а саме Міністерство соціальної політики України [5, ст. 6].

Втім, на нашу думку, система суб'єктів публічного адміністрування сферою спорту не обмежується лише тими суб'єктами, які визначені у ст. 6 Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Саме тому розкриємо ширше повноваження та компетенцію суб'єктів публічного адміністрування сферою спорту.

Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності у зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування й форми власності [7].

До повноважень Міністерства освіти і науки України у сфері спорту належать участь у реалізації державної політики з національно-патріотичного виховання, фізичного виховання й спорту в закладах освіти; забезпечення розвитку фізичного виховання та спорту в закладах освіти; забезпечення організації освітнього процесу й проведення серед учнівської та студентської молоді спортивних заходів, пов'язаних з підготовкою спортивного резерву для національних збірних команд; забезпечення комплектації національних збірних команд студентів та учнів з видів спорту для забезпечення їх участі в міжнародних та всеукраїнських змаганнях, організації та проведення міжнародних і всеукраїнських змагань серед учнівської та студентської молоді [7, п. п. 83–85].

Таким чином, порівняно з іншими суб'єктами публічної адміністрації, повноваження яких ми розкрили, цей суб'єкт виконує специфічні функції щодо розвитку спорту: від його інформаційної пропаганди в шкільних навчальних закладах до вишукування та підготовки юних кадрів спорту. Втім, в Законі України «Про фізичну культуру і спорт» не віднесено Міністерство освіти і науки України до суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері спорту, що, на нашу думку, є прогалиною цього Закону.

Висновки. Отже, суб'єкти публічного адміністрування сфери спорту – це система організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями, на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері спорту задля виконання покладених на них обов'язків та відповідного задоволення публічних інтересів щодо створення належних правових, економічних, організаційних, соціально-культурних умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності. На підставі здійсненого аналізу повноважень суб'єктів публічного адміністрування сфери спорту запропоновано суб'єкти у сфері спорту поділити на такі види:

1) суб'єкти, які наділені публічно-управлінськими функціями, а саме суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), суб'єкти спеціальної компетенції (Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України, Державне агентство спорту України, місцеві суб'єкти публічної адміністрації);

2) юридичні й фізичні особи як суб'єкти спортивних правовідносин.

Література:

1. Журба М.А. Публічне управління в галузі фізичної культури і спорту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 28 с.
2. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-p>.
3. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-p>.
4. Україна спортивна – 2018 : інформаційний довідник за 2018 рік. Київ : Міністерство молоді та спорту України, 2019. 118 с.
5. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24 грудня 1993 року № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.
6. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 року № 1119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-p>.
7. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>.

Kaplichniy V. Subjects of public administration of sports

Summary. The scientific article defines the concepts, features and types of subjects of public administration of sports. It is determined that the subjects of public administration of the sport are a system of organizational and structural entities that are legally empowered to carry out their activities in the field of sports, in order to fulfill their responsibilities and, accordingly, satisfy public interests in the creation of due legal, economic, organizational, socio-cultural conditions for the exercise of the rights and freedoms

of individuals and legal entities to ensure equal access to physical and sports activities. The authorizations of the subjects of public administration of sports are analyzed. It is proposed to divide the subjects in the sphere of sports into: 1) subjects, which are endowed with public-management functions: subjects of general competence (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine); subjects of special competence (Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, State Agency of Sport of Ukraine, local subjects of public administration); 2) legal and natural persons as subjects of sports relations. The powers and competencies of the Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine have been disclosed; Ministry of Internal Affairs of Ukraine, National Police of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine, Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine.

It is noted that practicing sports is an element of tactical training of police officers. A proposal has been made to form an expert group in the structure of the Directorate of Medical Services of the Ministry of Health of Ukraine on ensuring the functioning of sports medicine. The main tasks of which should be: promoting the development of sports medicine; ensuring the functioning of sports medicine centers; control over compliance with qualification requirements by sports doctors; promotion of training of sports doctors and others.

It is determined that the activity of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine in the field of sports is more focused on the development of physical culture than sports for the following reasons. First, the subjects of sports are rural residents and agro-industrial workers who do not exercise, but exercise. Secondly, the main subject in the field of sports is determined that there are organizations of sports and sports. However, according to the Law of Ukraine "On Physical Education and Sports", the profile of the activity of these organizations is the physical activity, which is aimed at the physical development and rehabilitation of both adults and their children.

Key words: physical culture, physical education, sports, health, physical education, public administration, ministries, central executive bodies.

*Коваленко А. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Київського міжнародного університету*

ОХОРОНА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ КРІЗЬ ПРИЗМУ ФУНКЦІЙ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена питанням охорони публічних фінансів. У цьому контексті досліджуються відповідні функції фінансового права. Виокремлено та проаналізовано такі складники охоронної функції фінансового права: а) правові заохочення (позитивна юридична відповідальність) та компроміси; б) нормативно-правові гарантії дії норм фінансового права; в) інституціональна система контролюючих та правоохоронних органів, що здійснюють охорону норм фінансового права від можливих правопорушень; г) захист норм фінансового права від реальних правопорушень, включаючи профілактику правопорушень у фінансовій сфері, притягнення до негативної юридичної відповідальності та компенсацію збитків від скоєних правопорушень (захисна функція фінансового права).

Аргументовано, що суб'єктом правового заохочення у фінансово-правових відносинах може бути не лише фізична, але і юридична особа, що має особливе значення у податковій сфері з точки зору сумлінної та добросесної сплати податків та інших обов'язкових зборів до державного й місцевих бюджетів України.

Доведено, що одним із найважливіших законодавчих актів, що встановлює комплексну систему нормативно-правових гарантій у фінансово-правовій сфері, є Бюджетний кодекс України, відповідно до положень якого встановлюється розподіл компетенцій між органами публічної влади щодо контролю за дотриманням та виконанням бюджетного законодавства.

Аналізуються повноваження органів державного фінансового контролю з нагляду за дотриманням бюджетного законодавства. Досліджуються положення, які встановлюють повноваження місцевих органів державної виконавчої влади, органів регіонального та місцевого самоврядування у сфері контролю (охорони) чинних норм фінансового права у сфері бюджетних відносин.

Критично оцінюється виділення таких підфункцій охоронної функції права: функції юридичної відповідальності (каральна, превентивна, відновна); функції юридичних заходів захисту (попереджувальна, відновна, припинювальна); функції заходів безпеки (превентивна, попереджувальна); контрольно-наглядова функція; функції заходів забезпечення юридичного процесу. Аргументовано, що перелічені підфункції в теорії права називають окремими функціями, і, загалом, це так і є. Адже, наприклад, у регулювальній функції також є прояви і контролю, і попередження. Тобто виокремлювати підфункції однієї функції визначено практично недоцільним.

Метою реалізації охоронної функції фінансового права є необхідність: припинення фінансових правопорушень, що наносять шкоду публічному фінансовому інтересу; припинення явищ, дій, правовідносин, які хоча й не віднесені до фінансових правопорушень, проте в силу якихось об'єктивних явищ почали шкодити публічним фінансовим

інтересам; усунення наслідків порушень публічних фінансових інтересів; попередження та недопущення вчинення фінансових правопорушень у майбутньому.

Ключові слова: функція, право, фінансове право, публічні фінанси, відповідальність, охоронна функція, правове регулювання.

Постановка проблеми. Коли говоримо про охоронну і захисну функції фінансового права, то так чи інакше прослідковується зв'язок із відповідною владною діяльністю. Охоронній функції права найбільше відповідає правоохоронна діяльність держави. Охоронна функція права і правоохоронна функція держави дещо подібні за об'єктами та суб'єктами впливу, за способами здійснення. За допомогою правоохоронної діяльності держави відбувається перекладання можливостей, закладених в охоронних правових нормах, у реальну дійсність, тому що правоохоронна діяльність заснована на праві, а з урахуванням концепції примату права над державою охоронна функція права зумовлює правоохоронну функцію держави. Законодавча діяльність органів державної влади зумовлює існування охоронної функції права. Взаємодія охоронної функції права з функцією охорони прав та свобод людини і громадянина передбачає: діяльність самих державних органів, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, засновану на охоронних нормах; обмежує дію правових норм щодо органів державної влади, що зумовлене пріоритетом прав та свобод людини і громадянина. Саме такий характер взаємодії відповідає концепції правової держави [1, с. 10]. Не можемо цілком погодитися із твердженням про обмеження дії правових норм щодо органів державної влади, адже правовою, зокрема фінансово-правовою, нормою передбачені межі дозволеної поведінки. Органам державної влади дозволено те, що передбачено законом. При цьому некоректно стверджувати про вплив функції права на обмеження дії правових норм. Обмежити дію норми права можливо іншою правовою нормою (з дотриманням ієрархії нормативно-правових актів), рішенням Конституційного Суду України.

На сьогодні є чимало досліджень учених-теоретиків, а також фахівців у різних галузях права, які переймаються проблемами публічних фінансів і функціями фінансового права. Варто назвати таких вчених, як А.І. Абрамов, Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, Е.С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильник, А.Т. Ковальчук, М.П. Кучеряченко, Т.А. Латковська, О.А. Лукашов, О.А. Музика-Стефанчук, В.П. Нагребельний, А.А. Нечай, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, П.С. Пацурківський, Л.А. Савченко, Ю.Л. Смирнікова, А.А. Швиркін та ін. Разом із цим сьогодні залишається невирішеною низка теоретичних, практичних, методологічних питань.

Мета статті полягає в дослідженні питань, пов'язаних з охороною публічних фінансів крізь призму функцій фінансового права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спосіб правової охорони публічних фінансів значною мірою залежить від рівня їх розвитку, від рівня розвитку товарно-грошових відносин (коли закон вартості став одним із провідних регуляторів у суспільстві, оскільки на цьому етапі виникають публічні грошові фонди, що є об'єктом фінансово-правового примусу). Характерні особливості охоронної функції фінансового права прослідковуються більш чітко, якщо її порівнювати з правоохоронною та контрольною діяльністю держави у сфері публічних фінансів, і зводяться до забезпечення неухильного виконання учасниками фінансових правовідносин вимог закону, тобто дотримання режиму фінансової дисципліни. Досягається це виявленням фінансових правопорушень і притягнення до відповідальності винних осіб. Отже, якщо охоронна функція фінансового права – це дія самого права, то правоохоронна та контрольна діяльність держави у сфері публічних фінансів – це матеріальна гарантія дотримання вимог права, це дія не самого права, а зовнішнього щодо нього фактору – держави в особі уповноважених органів [2, с. 37].

Метою реалізації охоронної функції фінансового права є забезпечення найбільш важливих інтересів держави та органів місцевого самоврядування [2, с. 62]. На наш погляд, сюди варто додати публічний фінансовий інтерес. Дійсно, найчастіше доведені факти фінансових правопорушень пов'язані з нанесенням шкоди фінансовим інтересам держави, рідше – фінансовим інтересам органів місцевого самоврядування. Проте не слід забувати й про такі правопорушення, які шкодять фінансовим інтересам підпорядкованих суб'єктів фінансових правовідносин. Йдеться про порушення з боку владних суб'єктів.

У будь-якому випадку метою реалізації охоронної функції фінансового права є необхідність:

- припинення фінансових правопорушень, що наносять шкоду публічному фінансовому інтересу;
- припинення явищ, дій, правовідносин, які хоча й не віднесені до фінансових правопорушень, проте в силу якихось об'єктивних явищ почали шкодити публічним фінансовим інтересам;
- усунення наслідків порушень публічних фінансових інтересів;
- попередження та недопущення вчинення фінансових правопорушень у майбутньому.

О.С. Ємельянов до цього переліку додає ще й необхідність виправлення особи, притягнутої до юридичної відповідальності за вчинене нею фінансове правопорушення [1, с. 62]. На наше переконання, про виправлення особи може йтися лише тоді, коли присутній елемент особистого покарання (йдеться про позбавлення чи обмеження волі, виправні роботи, догану, позбавлення якогось права (наприклад, права керування транспортним засобом, права займати певні посади) чи спеціального звання). За вчинення фінансових правопорушень такі фінансово-правові санкції відсутні. Натомість є санкції, передбачені КК України та КУпАП, проте не можна ставити в нерозривне коло «галузеве правопорушення і міжгалузеві заходи відповідальності».

Розглядаючи сутність і співвідношення охоронної та захисної функцій фінансового права, насамперед слід відзначити,

що у конкретних галузевих функціях відображаються загальні функції права як системного, комплексного соціального явища, метою створення якого є забезпечення належного правового регулювання суспільних відносин.

Вважається, що «охоронна функція права – це зумовлений його соціальним призначенням правовий вплив, спрямований на охорону найбільш важливих економічних, політичних, культурних, духовних, особистих та інших відносин, а також витіснення явищ, далеких даному суспільству» [1, с. 7]. Зважаючи на це, характеристики взаємодії охоронної функції права з економічною та політичною функціями полягають у такому: охоронна функція, захищаючи найбільш важливі економічні відносини, забезпечує реалізацію економічної функції права; економічний вплив права встановлює, які саме економічні відносини необхідно взяти під охорону; в разі порушення економічних відносин охоронна функція має на меті приведення до попереднього стану цих відносин; політична функція права визначає основні пріоритети правової політики, в тому числі й в охороні політичних відносин, визначаючи тим самим перелік можливих об'єктів охоронної функції права [1, с. 9].

Існує теорія, що охоронна функція права складається з низки підфункцій: функції юридичної відповідальності (каральна, превентивна, відновна); функції юридичних заходів захисту (попереджувальна, відновна, припинювальна); функції заходів безпеки (превентивна, попереджувальна); контрольно-наглядова функція; функції заходів забезпечення юридичного процесу [1, с. 8]. Зазначимо, що перелічені підфункції в теорії права називають окремими функціями, і, загалом, це так і є. Адже, наприклад, у регулювальній функції також є прояви і контролю, і попередження. Тобто виокремлювати підфункції однієї функції практично недоцільно.

Прикладом реалізації охоронної функції фінансового права шляхом застосування позитивної юридичної відповідальності є, зокрема, вручення подяк підприємцям – сумлінним платникам податків від Державної податкової служби України (колишня Державна фіскальна служба України). Так, згідно з інформаційним повідомленням, 27 вересня 2016 р. Головне управління ДФС у Київській області відзначало сумлінних платників податків: перший заступник начальника ГУ ДФС у Київській області Василь Титарчук привітав кращих платників податків Київської області та відмітив, що Державна фіскальна служба високо цінує конструктивне співробітництво та взаємопорозуміння з підприємцями, а ТОВ «Юніверсал Лоджистік» отримало Подяку «За високий рівень податкової культури та сумлінне виконання у 2016 році податкових зобов'язань» від ГУ ДФС у Київській області [3].

Таким чином, як можна побачити з наведеного прикладу, суб'єктом правового заохочення у фінансово-правових відносинах може бути не тільки фізична, але і юридична особа, що має особливе значення в податковій сфері з точки зору сумлінної та добросесної сплати податків та інших обов'язкових зборів до державного й місцевих бюджетів України.

Важливими формами реалізації охоронної функції фінансового права у податковій сфері є також податкова амністія та податковий компроміс, які деякі вчені ототожнюють як ідентичні поняття [4, с. 222].

Виокремлення вказаної форми охорони фінансової безпеки держави та суспільства ґрунтується на положенні Податкового кодексу (далі – ПК) України, до якого 25 грудня 2014 р.

було введено принципове нове для вітчизняного законодавства поняття «податковий компроміс». Відповідно до чинного законодавства, податковий компроміс – це режим звільнення від юридичної відповідальності платників податків та/або їх посадових (службових) осіб за заниження податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та/або податку на додану вартість за будь-які податкові періоди до 1 квітня 2014 р. з урахуванням строків давності, встановлених ст. 102 ПК України.

Податковий компроміс розповсюджується виключно на факти заниження податкових зобов'язань з податку на додану вартість (у зв'язку із завищенням податкового кредиту) та податку на прибуток (у зв'язку із завищенням витрат, що враховуються під час визначення об'єкта оподаткування).

Під заниженням податкових зобов'язань для цілей застосування податкового компромісу слід розуміти неправомірне формування платником податків даних податкового обліку (формування податкового кредиту з податку на додану вартість або витрат з податку на прибуток) у податкових періодах до 1 квітня 2014 р., що призвело до заниження належних до сплати сум податкових зобов'язань. Під строками давності згідно зі ст. 102 ПК України розуміється визначення грошових зобов'язань протягом 1095 днів із дня, що настає за останнім днем граничного строку подання податкової декларації, а якщо така декларація була подана пізніше, – за днем її фактичного подання [5].

При цьому за податкові правопорушення в чинному законодавстві передбачена юридична відповідальність, під якою розуміється фінансова, кримінальна та адміністративна відповідальність, що відображає захисну функцію фінансового права як невід'ємну складову частину більш загальної охоронної функції, тобто притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері фінансових правовідносин (у тому числі – щодо сплати податків та інших обов'язкових платежів).

До форм реалізації охоронної функції фінансового права слід віднести і встановлення системи нормативно-правових гарантій нормального обігу публічних фінансів. Основним джерелом нормативно-правових гарантій є закони як акти вищої юридичної сили.

При цьому ключовим правостановлюючим органом у механізмі реалізації охоронної функції фінансового права, безумовно, є Верховна Рада України, оскільки законодавча функція за своєю природою є «титальною функцією парламенту» [6, с. 244]. Конкретним юридичним змістом цю функцію парламенту наповнюють такі конкретні законодавчі повноваження: а) прийняття законів; б) внесення змін до законів; в) визнання законів такими, що втратили юридичну силу; г) скасування законів; д) призупинення дії законів [7, с. 206].

Вказані законодавчі повноваження парламенту в повній мірі стосуються і створення та удосконалення системи нормативно-правових гарантій дотримання чинного законодавства, прав, свобод і законних інтересів суб'єктів фінансово-правових відносин.

Більше того, як слушно зауважує О.І. Масензов, аналіз чинних конституційно-правових норм дає всі підстави стверджувати, що законодавча функція Верховної Ради України має необмежений (абсолютний) характер, оскільки цей орган має право приймати закони з будь-яких питань, крім тих, що вирішуються виключно всеукраїнським референдумом [7, с. 101].

З точки зору охорони нормального порядку фінансових правовідносин, встановленого чинним законодавством, важливим вбачається виключне конституційне повноваження Верховної Ради України приймати закони з бюджету та податків, що органічно випливає із заборони виносити вказані питання на референдум (ст. 74 Конституції України).

Зокрема, одним із найважливіших законодавчих актів, що встановлює комплексну систему нормативно-правових гарантій у фінансово-правовій сфері, є Бюджетний кодекс (далі – БК) України, відповідно до положень якого встановлюється розподіл компетенції між органами публічної влади щодо контролю за дотриманням та виконанням бюджетного законодавства (інституціональний аспект охоронної функції фінансового права).

Так, згідно зі ст. 109 БК України, Верховна Рада здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

- 1) розгляду Бюджетної декларації;
- 2) розгляду проекту та прийняття закону про Державний бюджет України;
- 3) внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- 4) виконання закону про Державний бюджет України, в тому числі шляхом заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (включаючи звіти головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм);
- 5) розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- 6) використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

До повноважень Рахункової палати належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, в тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та за використанням коштів місцевих бюджетів у частині видатків, передбачених БК України, які визначаються функціями держави і передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню (ст. 110).

Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо державного бюджету і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України. Також Міністерство в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законодавством. Місцеві фінансові органи здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм

власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання (ст. 111).

До повноважень Казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, крім випадку, передбаченого абзацами третім і четвертим частини другої статті 78 цього Кодексу, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету;

3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспортом бюджетної програми;

5) відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Казначейство України в межах своїх повноважень забезпечує організацію і координацію діяльності головних бухгалтерів бюджетних установ та контроль за виконанням ними своїх повноважень шляхом оцінки їх діяльності (ст. 112).

До повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) цільовим, ефективним і результативним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита);

2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

5) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом, затвердженим в установленому порядку, умовам закупівлі енергосервісу;

6) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

7) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудита у розпорядників бюджетних коштів (ст. 113).

Ст. 114 БК України встановлює повноваження місцевих органів державної виконавчої влади, органів регіонального та місцевого самоврядування у сфері контролю (охорони) чинних норм фінансового права у сфері бюджетних відносин.

Висновки. Таким чином, можна відзначити такі складники охоронної функції фінансового права, як: а) правові заохочення (позитивна юридична відповідальність) та компроміси; б) нормативно-правові гарантії дії норм фінансового права; в) інституціональна система контролюючих та правоохоронних органів, що здійснюють охорону норм фінансового права від можливих правопорушень; г) захист норм фінансового права від реальних правопорушень, включаючи профілактику правопорушень у фінансовій сфері, притягнення до негативної юри-

дичної відповідальності та компенсацію збитків від скоєних правопорушень (захисна функція фінансового права).

Література:

1. Лапшина О.С. Охранительная функция права в системе функций права и государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2011. 26 с.
2. Емельянов А.С. Реализация охранительной функции финансового права : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2005. 327 с.
3. Новини Головного управління ДФС у Київській області. URL: <https://www.ulg.com.ua/novini/item/golovne-upravlinnya-dfs-u-kijivskij-oblasti-vidznachalo-sumlinnikh-platnikov-podatkov>
4. Приходько І.В. Податкова амністія чи податковий компроміс? *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 222–224.
5. Щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovi-zmini-2015/podatkoviy-kompromis/>
6. Омельченко Н.Л. Законодавча функція Верховної Ради України: деякі проблеми теорії. *Держава і право*. 2008. Вип. 41. С. 243–250.
7. Масензов О. І. Конституційні повноваження Верховної Ради України у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2012. 269 с.

Kovalenko A. Protecting public finances through the lens of financial law functions

Summary. The article is devoted to the issues of public finance protection. In this context, the relevant functions of financial law are explored. The following components of the security function of financial law are identified and analyzed: a) legal incentives (positive legal responsibility) and compromises; b) regulatory and legal guarantees of financial law; c) institutional system of supervisory and law enforcement agencies, which protect the rules of financial law against possible offenses; d) protection of financial law against real offenses, including the prevention of offenses in the financial sphere, the prosecution of negative legal liability and compensation for damages against offenses (the protective function of financial law).

It is argued that the subject of legal incentives in financial and legal relations may be not only an individual but also a legal entity, which is of particular importance in the tax field in terms of honest and fair payment of taxes and other mandatory fees to the state and local budgets of Ukraine.

It is proved that one of the most important legislative acts, which establishes a comprehensive system of regulatory guarantees in the financial and legal sphere, is the BC of Ukraine, according to the provisions of which the division of competencies between the public authorities regarding the control over the observance and implementation of budget legislation.

The powers of public financial control bodies to monitor compliance with budgetary legislation are analyzed. The provisions which establish the powers of local bodies of state executive power, bodies of regional and local self-government in the sphere of control (protection) of the current norms of financial law in the sphere of budgetary relations are investigated.

The selection of the following sub-functions of the security function of law is critically evaluated: the functions of legal responsibility (punitive, preventive, restorative); functions of legal protection measures (warning, restorative, termination); functions of safety measures (preventive, preventive); control and monitoring function; the functions of legal proceedings. It

is argued that these sub-functions are called separate functions in the theory of law and, in general, they are. For example, the regulatory function also has manifestations of both control and warning. That is, to distinguish subfunctions of one function is determined to be impractical.

The purpose of exercising the protective function of financial law is the need to: cease financial offenses that are detrimental to the public financial interest; the cessation

of phenomena, actions, relationships, which, although not attributed to financial offenses, but by virtue of some objective phenomena, have begun to harm the public financial interests; elimination of consequences of violations of public financial interests; preventing and preventing the commission of financial offenses in the future.

Key words: function, law, financial law, public finance, responsibility, security function, legal regulation.

*Коврига М. М.,**аспірант кафедри публічно-правових дисциплін
Київського міжнародного університету*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КРИПТОВАЛЮТ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблематики відсутності єдиного підходу до визначення термінології у сфері обігу криптовалют та проблематиці їх правового статусу. Зазначено, що стрімкий розвиток технології суттєво ускладнює запровадження дієвого способу правового регулювання обігу криптовалют, хоча регулювання обігу криптовалют щодня стає все більш необхідним з огляду на збільшення зацікавленості суспільства криптовалютами.

У статті проаналізовано концептуальні підходи визначення правового статусу криптовалют, поточний напрям правового регулювання криптовалют в Україні на основі чинного законодавства та зарубіжного досвіду.

У процесі дослідження проаналізовано підходи щодо визначення криптовалют як товару, електронних грошей, цінних паперів та віртуального активу. Проведений у статті аналіз дає змогу зробити висновки, що криптовалюти в межах українського законодавства не мають правового статусу товару. Крім того, такий підхід суттєво звужує потенціал їх використання, а також може призвести до виникнення додаткових проблем та колізій, зокрема в питанні оподаткування операцій із криптовалютами.

У свою чергу, хоча деякі криптовалюти мають ключові ознаки та функціональні можливості електронних грошей або цінних паперів, за дійсним українським законодавством вони не можуть мати такого правового статусу.

У статті приділено додаткову увагу специфіці визначення правового статусу криптовалют як віртуального активу на підставі останніх міжнародних тенденцій у регулюванні даної галузі. Проаналізовано останні законодавчі ініціативи України у сфері регулювання обігу криптовалют та визначення їх правового статусу.

Проаналізовано запропоновані зміни до законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, в розрізі регулювання та контролю обігу віртуальних активів. Хоча на сьогодні ще не прийнято нормативного акту, який би чітко відносив криптовалюти до віртуального активу, однак концептуальний підхід зазначених змін до законодавства було запозичено в Міжнародній групі з протидії відмиванню брудних грошей (FATF), яка у своїх рекомендаціях визначає криптовалюти саме віртуальним активом.

У процесі аналітичного огляду міжнародних рекомендацій у сфері правового регулювання, визначення та класифікації криптовалют було використано порівняльний метод та сформульовано рекомендації з виокремлення перспективних напрямів удосконалення законодавства щодо визначення правового статусу криптовалют в Україні.

Ключові слова: криптовалюта, віртуальний актив, електронні гроші, Bitcoin, ICO, стейблкоїн.

Постановка проблеми. Криптовалюти – новий вид активу, яким цікавиться все більше людей, незважаючи на відсутність чіткого та зрозумілого визначення їх правового статусу. За таких умов суб'єкти ринку, які бажають використовувати криптовалюту законно, вимушені діяти дуже обережно, адже у разі виникнення проблемних або конфліктних ситуацій дуже складно спрогнозувати, яка позиція офіційних органів буде в майбутньому. Крім того, незрозумілий правовий статус криптовалют сприяє неправомірній діяльності в різних шахрайських та протизаконних схемах.

Світовий досвід показує, що певна практика в цьому питанні вже існує, однак у залежності від країни поки що підходи різні.

Новизна, багатофункціональність, науковість такого явища, як криптовалюти, зумовили зростання наукових зацікавлень як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема, А.Т. Проценка, Д. Алена, С.Б. Вепрева, Б. Бернанка, А. Грінспена, Ф. Журавка, М. Єпіфанова, М. Абрамовича, А. Колдовського, Дж. Потса, Д.С. Вахрушева, Р. Шульца та ін. Проте, незважаючи на увагу науковців, питання визначення правового статусу криптовалют потребує подальшого дослідження та теоретичного аналізу.

Метою статті є дослідження сучасних підходів визначення правового статусу криптовалют.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «криптовалюта» почав використовуватися після появи цифрової децентралізованої платіжної системи Bitcoin, розробленої особою або групою осіб під псевдонімом Сатоши Накамото у 2008 році [1].

Більш ніж за десять років існування так і не було визначено єдиного підходу щодо визначення правової природи криптовалют.

Високий потенціал розвитку і гнучкість використання даної технології зумовили появу сотень видів інших криптовалют, як заснованих на тому ж принципі, що і Bitcoin (Litecoin, Bitcoin Cash тощо), так і з певними технологічними і сутнісними відмінностями (Ripple, Monero, Ethereum тощо).

Все це значним чином ускладнило процес розуміння криптовалют із правової точки зору та, як наслідок, ускладнило визначення правової природи та способу регулювання обігу криптовалют.

Експерти, фінансисти, економісти, правники мають одночасно і схожі, і відмінні підходи до визначення правового статусу криптовалют.

На сьогоднішній день можна виділити певні концептуальні підходи щодо визначення правового статусу криптовалют:

- криптовалюта як товар;
- як електронна валюта;

- як цінні папери;
- як віртуальний актив, який є окремим видом об'єктів права та частково поєднує в собі характеристики вищезазначених категорій.

Криптовалюта як товар. Товар – продукт праці, який виготовляється для продажу або обміну і має задовольняти певні потреби людини. Є матеріальним виробом, що пропонується ринку. Має дві основні властивості: споживчу вартість – здатність задовольняти відповідні потреби людини (фізичні, фізіологічні, побутові, духовні, естетичні тощо) і вартість, яка встановлюється у процесі обміну, тобто визначається кількістю і якістю суспільно необхідної праці, втіленої у товарі під час його виготовлення. За своїм призначенням і строками використання розрізняють товари споживчі та виробничого призначення, повсякденні й особливого попиту, а також короткочасні і тривалого користування. В умовах ринкової економіки та її адекватного правового забезпечення поняття «товар» не обмежується відповідними фізичними об'єктами і включає все, що здатне задовольнити потреби і має ринкову вартість: будь-які послуги, роботи, права інтелектуальної власності та інші немайнові права, призначені для продажу (оплатної передачі, обміну) тощо [2].

Такий підхід визначення правового статусу криптовалют не набрав популярності через обмеженість застосування в такому випадку деяких видів криптовалют та створення додаткових правових колізій, таких, наприклад, як необхідність сплати податку на додану вартість у разі обігу криптовалют як товару.

Криптовалюта як електронна валюта. Е.В. Строительова та И.Б. Мигачев наводять таке визначення: «Криптовалюта – це підвид електронних валют, емісія (найчастіше сполучена зі значними обчислювальними витратами, що визначають внутрішню вартість грошових одиниць), облік яких базується на криптографічних методах, а функціонування самої платіжної системи відбувається децентралізовано в розподіленій комп'ютерній мережі. Платіжні одиниці в таких системах представлені у вигляді певних електронних монет, курс яких у переважній більшості випадків формується балансом попиту і пропозиції. Приклади криптовалютних платіжних систем – Bitcoin і Litecoin, де платіжними одиницями слугують однойменні електронні монети, скорочено BTC і LTC» [3].

У свою чергу згідно із Законом України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» № 2346-III від 07.02.2019 р. електронні гроші – це одиниці вартості, які зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб платежу іншими особами, ніж особа, яка їх випускає, і є грошовим зобов'язанням цієї особи, що виконується в готівковій або безготівковій формі [4].

Більшість криптовалют не відповідають характеристикам електронних валют, адже їх емісія зазвичай здійснюється автоматично, по суті, за відсутності певного суб'єкту емісії, вони не є грошовим еквівалентом певного зобов'язання та теоретично можуть існувати в межах замкнутої системи обігу без застосування грошових еквівалентів класичних валют та централізованих регуляторів. Крім того, згідно з українським законодавством емісію електронних грошей може здійснювати виключно банківська установа.

Криптовалюта як цінний папір. Відповідно до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 р. № 3480-IV цінним папером є документ встановленої форми

з відповідними реквізитами, що посвідчує грошове або інше майнове право, визначає взаємовідносини емітента цінного папера (особи, яка видала цінний папір) і особи, що має права на цінний папір, та передбачає виконання зобов'язань за таким цінним папером, а також можливість передачі прав на цінний папір та прав за цінним папером іншим особам [5].

Певні функціональні можливості криптовалют відповідають критеріям цінних паперів. Так, вони можуть виступати посвідченням зобов'язального права, визначеного емітентом під час емісії криптовалюти, в межах первинного продажу криптовалют (ICO, IEO тощо). При цьому криптовалюта, отримана в межах такої емісії, може бути передана іншим особам шляхом продажу, обміну, успадкування тощо. Такий підхід використовують регулятори деяких країн.

Швейцарська служба з нагляду за фінансовими ринками (Swiss Financial Market Supervisory Authority – FINMA) класифікує певний вид криптовалют, які виконують функціонал інструменту інвестування, як asset- токени – фінансові активи, які дають можливість отримання прибутку від їх публічного розміщення або передбачають можливість отримання дивідендів чи процентів [6].

У 2017 року Комісія з цінних паперів та бірж США (SEC) надала роз'яснення щодо ICO та пов'язаних з ними ризиків та вказала, що такий спосіб інвестування може використовуватись для законного залучення інвестицій. При цьому було рекомендовано здійснювати регулювання ICO згідно із законом США Securities Exchange Act 1934 року, зокрема, реєструвати пропозицію та продаж токенів у SEC [7].

У свою чергу в межах українського законодавства криптовалюти не є цінними паперами, адже, по-перше, вони не відповідають критерію встановленої форми з відповідними реквізитами, а по-друге, обіг цінних паперів в Україні сьогодні є досить обмеженим відносно світових практик, і наявне законодавство та регулювання даної сфери потребує суттєвої актуалізації.

Важливо розуміти, що серед загального переліку криптовалют можна виокремити певні їх види, які в певному розумінні будуть відповідати критеріям відповідних об'єктів прав. Так, «стейблкоїни» долара США (USDT), євро (EURT), японської ієни (JPYT), китайського юаня (CNHT) [8] найбільш близькі до електронних валют, а, наприклад, токени EOS, емітовані компанією Block.one, або токени Bancor, розміщені фондом Vprotocol, найбільш близькі до цінних паперів, які дали змогу залучити інвестиції в розмірі понад 300 мільйонів доларів США сумарно.

Однак жодна з наведених категорій не дає можливості охарактеризувати всі криптовалюти як вид або певне явище.

Сьогодні найлогічнішим визначенням криптовалют, незалежно від їх функціонального застосування, буде визначення їх як певний віртуальний актив, який має загальні характеристики фінансового інструменту та може мати додаткові аспекти регулювання в залежності від способу застосування відповідної криптовалюти.

Так, Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (FATF) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering, фр. Groupe d'action financière; GAFI) у жовтні 2018 року надала рекомендації, згідно з якими вимоги фінансового моніторингу застосовуються й до фінансової діяльності, що включає «віртуальні активи» (VA) (до яких відносяться криптовалюти) та «постачальників послуг з віртуальних

активів» (VASP). Рекомендація вимагає, щоб постачальники послуг з віртуальними активами були регульовані в цілях здійснення діяльності з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, отримували ліцензію чи реєструвались, були об'єктом ефективної системи моніторингу та нагляду і мали такий самий повний набір зобов'язань, як і фінансові установи [9, с. 4].

У свою чергу сьогодні Україна спрямовує свою законотворчу діяльність у визначенні правового статусу криптовалют та способу регулювання їх обігу саме в рекомендованому FATF напрямі.

Так, 6 грудня 2019 року було прийнято проект Закону про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення № 2179 від 25.09.2019 року [9]. Згідно із вказаним законопроектом застосовується новий термін «віртуальний актив» – цифрове вираження вартості, яким можна торгувати у цифровому форматі або переказувати, і яке може використовуватися для платіжних або інвестиційних цілей [10].

Висновки. Вибраний напрям регулювання обігу криптовалют та визначення їх правового статусу як «віртуальний актив» є досить логічним, адже як показала практика використання криптовалют, вони мають досить широкий спектр та потенціал застосування у різних сферах, а отже, віднесення криптовалют виключно до, наприклад, товару чи електронних грошей може призвести до обмеження правового регулювання та практичного використання криптовалют, створення правових колізій та зупинення розвитку даної галузі.

У свою чергу поняття «віртуальний актив» визначає досить широкий спектр можливостей щодо криптовалют із правової точки зору, дає змогу офіційно ввести криптовалюту в цивільно-правовий обіг, здійснювати законні операції з криптовалютами і визначити дієві способи адміністрування досить специфічного об'єкту, яким є криптовалюти.

Література:

1. Satoshi Nakamoto. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. bitcoin.org. 2008. URL: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (дата звернення: 15.12.2019).
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6 : Т–Я. 768 с.
3. Строителева Е.В., Мигачев И.Б. Электронные деньги: виды, сущность и перспективы развития. *Дискуссия: журнал научных публикаций*. 2014. № 6 (47). С. 54–60.
4. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2346-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14/ed20190207#n281> (дата звернення: 15.12.2019).
5. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3480-15> (дата звернення: 15.12.2019).
6. FINMA publishes ICO guidelines. URL: <https://www.finma.ch/en/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung/> (дата звернення: 15.12.2019).
7. Investor Bulletin: Initial Coin Offerings. URL: https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ib_coinofferings (дата звернення: 15.12.2019).
8. Компания Tether выпустила стейблкоин на основе юаня – CNHT. URL: <https://hashtelegraph.com/kompanija-tether-vypustila-steybлкоin-na-osnove-juanja-cnht/><https://hashtelegraph.com/>

kompanija-tether-vypustila-steybлкоin-na-osnove-juanja-cnht/ (дата звернення: 15.12.2019).

9. FATF (2019). Керівництво щодо Ризик-Орієнтованого Підходу до Віртуальних Активів та Постачальників Послуг з Переказу Віртуальних Активів, FATF, Париж. URL: https://ru.scribd.com/document/414096782/Embargo-Virtual-Asset-Guidance#from_embed (дата звернення: 15.12.2019).
10. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Проект Закону України від 25.09.2019 р. № 2179. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66949 (дата звернення: 15.12.2019).

Kovryha M. Conceptual approaches to determining the legal status of cryptocurrencies

Summary. The article is devoted to the study of the problem of lack of a unified approach to the definition of terminology in the sphere of cryptocurrency circulation and problems of their legal status. It is noted that the rapid development of technology significantly complicates the introduction of an effective method of legal regulation of the circulation of cryptocurrencies, although the regulation of the circulation of cryptocurrencies is becoming more necessary every day, given the increasing interest of society in cryptocurrencies.

The article analyzes the conceptual approaches for determining the legal status of cryptocurrencies, the current direction of legal regulation of cryptocurrencies in Ukraine on the basis of current legislation and foreign experience.

The research examines approaches to defining cryptocurrencies as commodities, electronic money, securities, and virtual assets. The analysis made in the article makes it possible to conclude that cryptocurrencies do not have the legal status of a commodity within the limits of the Ukrainian legislation. In addition, this approach significantly narrows their potential for use and can lead to additional problems and collisions, in particular in the taxation of cryptocurrency transactions.

In turn, while some cryptocurrencies have key features and functionality for electronic money or securities, they may not have such legal status under Ukrainian law.

The article focuses on the specifics of determining the legal status of cryptocurrencies as a virtual asset, based on recent international trends in the regulation of this industry. Recent legislative initiatives of Ukraine in the sphere of regulation of circulation of cryptocurrencies and determination of their legal status are analyzed.

The proposed changes to the legislation on the prevention and counteraction to the legalization (laundering) of proceeds of crime, terrorist financing and the financing of the proliferation of weapons of mass destruction, in terms of regulation and control of the circulation of virtual assets, are analyzed. Although regulation has not yet been adopted that explicitly attributes cryptocurrencies to a virtual asset, the conceptual approach to these changes has been taken from the International Anti-Money Laundering Group (FATF), which defines cryptocurrencies as a virtual asset in its recommendations.

In the process of analytical review of international recommendations in the field of legal regulation, definition, and classification of cryptocurrencies, a comparative method was used and made recommendations to identify promising areas for improving legislation on determining the legal status of cryptocurrencies in Ukraine.

Key words: cryptocurrency, virtual asset, electronic money, Bitcoin, ICO, stablecoin.

*Крилов Д. В.,**доктор економічних наук,**докторант**Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОКРАЩЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Анотація. Метою статті є визначення напрямів удосконалення кадрового забезпечення податкових органів у контексті здійснення ними публічно-сервісної діяльності. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених, а також норм чинного законодавства опрацьовано напрями вдосконалення кадрового забезпечення Державної податкової служби України в контексті здійснення нею публічно-сервісної діяльності. Запропоновано авторське визначення поняття «кадрове забезпечення Державної податкової служби України». Констатовано, що сьогодні вдосконалення кадрового забезпечення є найбільш важливим і перспективним напрямом покращення якості та ефективності публічно-сервісної діяльності податкових органів нашої країни. Визначено, що кадрове забезпечення Державної податкової служби України – це складний та багатоаспектний процес, який включає в себе: по-перше, планування та прогнозування кадрових потреб податкових органів; по-друге, первинну підготовку майбутніх працівників податкових органів, а також подальше підвищення їхньої кваліфікації, рівня професійних, особистих та ділових якостей; по-третє, розстановку кадрів, стимулювання їхньої трудової діяльності тощо. Важливість якісного кадрового забезпечення пояснюється тим, що працівник податкової служби має бути високоосвіченим спеціалістом у галузі податкового і бухгалтерського обліку, фінансово-господарського контролю та аналізу, податкового й господарського права. Визначено, що за допомогою оцінювання можна об'єктивно визначити, які існують недоліки в роботі Державної податкової служби України та її посадових осіб, зокрема у сфері публічно-сервісної діяльності. Варто відзначити, що на практиці оцінка діяльності державних службовців узагалі та тих, що здійснюють трудову діяльність в органах Державної податкової служби України зокрема, найчастіше проводиться методом атестації, що дозволяє визначити ступінь відповідності рівня кваліфікації працівників займаній ними посаді, і її регулярне проведення сприяє зміцненню апарату управління, поліпшенню добору та розміщення кадрів, стимулюванню професійного зростання, розвитку ініціативи і творчої активності працівників.

Ключові слова: кадрове забезпечення, вдосконалення, публічно-сервісна діяльність, Державна податкова служба України.

Постановка проблеми. В умовах чергового реформування Державної податкової служби особливого значення набуває удосконалення публічно-сервісної діяльності даного центрального органу виконавчої влади до умов, які ставляться перед українською державою в межах євроінтеграційних процесів, що протікають у нашій країні. На нашу думку, першочерговим

кроком на шляху вдосконалення публічно-сервісної діяльності ДПС України є покращення кадрового забезпечення представленого центрального органу виконавчої влади. Це пояснюється тим, що якість та ефективність діяльності будь-якого органу державної влади, незалежно від того, які функції на нього покладено чинним законодавством, напряму залежить від осіб, які здійснюють у них трудову діяльність.

Питанню публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України у своїх наукових дослідженнях неодноразово приділяли увагу багато науковців, зокрема: А.Б. Лис, Л.М. Щербаківська, Л.Л. Білик, І.І. Бригілевич, С.І. Ванько, В.А. Гагайний, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук, О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський, В.В. Юзефович, Н.Л. Астапова, Н.І. Ільчанинова, М.І. Мельник, В.Л. Федоренко, Я.О. Кагряк та багато інших. При цьому вчені акцентували увагу на великій кількості проблемних аспектів. Однак, на нашу думку, несправедливо малодослідженим є питання кадрового забезпечення ДПС, що, беззаперечно, слід вважати суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **мета статті** – визначити напрями вдосконалення кадрового забезпечення податкових органів у контексті здійснення ними публічно-сервісної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи наукове дослідження, слід визначитися з тим, що представляє собою кадрове забезпечення. Так, О.В. Ткаченко сутність кадрового забезпечення в державі вбачає в діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави з пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [1, с. 27; 2]. А.М. Ключко пропонує розглядати кадрове забезпечення в широкому та вузькому розумінні. У широкому – це діяльність, що спрямована на забезпечення органів державної влади персоналом з необхідним рівнем кваліфікації, професійних та особистих якостей, здатним вирішувати поставлені завдання. У вузькому розумінні кадрове забезпечення – це нормативно закріплена та цілеспрямована

діяльність спеціально уповноважених державних органів (посадових осіб) щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та вивільнення персоналу [3].

Кадрове забезпечення, на думку А.І. Берлач, – це система підготовки, що передбачає навчання та виховання фахівців, які здатні розв'язувати складні завдання у сфері забезпечення кібербезпеки [4]. Кадрове забезпечення, як вважає науковець, характеризується низкою ознак, серед яких варто особливо визначити такі: 1) являє собою триваючий у часі динамічний процес, який має неоднорідну структуру; 2) здійснюється на постійній основі, починається з професійної підготовки (період до призначення) та закінчується звільненням із подальшим призначенням пенсії або переведенням до іншого місця роботи (період після звільнення); 3) основний період кадрового забезпечення починається після призначення; здійснюється кадровими службами відповідної управлінської структури; 4) його організація на конкретному підприємстві, установі, організації регламентується законодавством, підвідомчими нормативно-правовими актами, а також локальними актами; 5) метою кадрового забезпечення є укомплектування підприємства, установи або організації кваліфікованими кадрами, постійна робота з кадрами, що включає підвищення кваліфікації, перепідготовку, забезпечення службової або трудової дисципліни тощо [4].

Отже, кадрове забезпечення Державної податкової служби України – це складний та багатоаспектний процес, який включає в себе: по-перше, планування та прогнозування кадрових потреб податкових органів; по-друге, первинну підготовку майбутніх працівників податкових органів, а також подальше підвищення їхньої кваліфікації, рівня професійних, особистих та ділових якостей; по-третє, включає розстановку кадрів, стимулювання їх трудової діяльності тощо. Важливість якісного кадрового забезпечення пояснюється тим, що працівник податкової служби має бути високоосвіченим спеціалістом у галузі податкового і бухгалтерського обліку, фінансово-господарського контролю та аналізу, податкового й господарського права. Він повинен поєднувати фундаментальну наукову підготовку та глибокі практичні навички, безперервно поповнювати свої професійні знання, мати високі громадські якості. Окрім того, працівники органів ДПС повинні знати: дисципліни загальноосвітнього циклу: правознавство, етику, мікро- та макроекономіку, статистику, фінанси, грошовий обіг і кредит, основи управління та психології, маркетинг та інші; спеціальні дисципліни: податковий та бухгалтерський облік, економічний аналіз, фінансове, трудове й господарське право, валютне законодавство, теорію фінансово-господарського контролю, митну справу, міжнародні стандарти аудиту, ревізії та контроль, можливості економічних й інших спеціальних експертиз, процесуальні норми проведення перевірок та ревізій; основи технології конкретної галузі господарства, її економіку, методи прогнозування діяльності та кредитування підприємств відповідно до їх спеціалізації, особливості обліку і звітності різних галузей суспільної діяльності; можливості сучасних технічних засобів збирання, обробки, передачі й захисту інформації [5, с. 588–589].

Найбільшу увагу під час підготовки фахівців для органів ДПС, як вказує С.М. Попова, треба приділяти глибокому та досконалому вивченню податкового законодавства, осо-

бливо кодифікованій його частині – Податковому кодексу України [5, с. 588]. У цьому контексті хотілося б відзначити, що глибоке дослідження змісту податкового законодавства дійсно має важливе значення, однак при цьому воно не повинно носити пріоритетний характер. Ми переконані, що більш важливе значення має: 1) осмислення теоретичних аспектів податків та податкової системи, а також загальної структури та змісту податкового законодавства, адже на сьогодні податкове законодавство постійно змінюється та не є стабільним; 2) здійснення акценту на практичній стороні реалізації норм податкового законодавства, проведення виїзних та бінарних занять тощо.

Визначаючи ж напрями покращення кадрового забезпечення Державної податкової служби України в контексті вдосконалення її публічно-сервісної діяльності, вважаємо за доцільне:

- переглянути питання первинної підготовки майбутніх фахівців податкових органів, зокрема, як уже відзначалось вище, посилити практичний бік їх підготовки;

- необхідно забезпечити постійний обмін досвідом із зарубіжними країнами: по-перше, з викладачами вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку майбутніх фахівців; по-друге, з рядовими працівниками ДПС, а також особами, що здійснюють управління даним відомством та його структурними підрозділами;

- окрему увагу слід звернути на перегляд питання оплати праці працівників ДПС. Адже сьогодні ми маємо ситуацію, коли молоді фахівці, потрапляючи на службу до податкових або ж інших органів державної влади, фактично отримують мінімальну заробітну плату, що навряд чи можна вважати суттєвим стимулом для якісного виконання ними своїх посадових обов'язків. Крім того, низький рівень заробітної плати суттєво знижує престижність державної служби;

- слід створити сприятливий психологічний клімат для проходження служби державними службовцями в органах ДПС. Як слушно вказує А.М. Ключко, для виконання покладених на працівників обов'язків треба, щоб у колективі була довіра, доброзичлива та доречна критика. Необхідною умовою сприятливого клімату в колективі є вільне вираження особистої думки під час обговорення питань, що стосуються службової та професійної діяльності, відсутність тиску керівників на працівників та визнання їх права приймати самостійні рішення в межах їхньої компетенції, взаємна підтримка і взаємодопомога в різних ситуаціях, що виникають у членів колективу, адже задоволення своєю належністю до колективу значно підвищує ефективність праці й підвищує відповідальність кожного працівника за стан справ [3].

- необхідно створити якісний кадровий резерв, що дозволить попередити значний відтік кадрів зі служби;

- посилити рівень соціального захисту працівників Державної податкової служби України.

Окремою та особливою увагою, на нашу думку, заслуговує покращення психологічної підготовки працівників Державної податкової служби. Зазвичай під психологічною підготовкою [6] розуміється комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів, які спрямовані на формування і розвиток якостей і станів, які забезпечують найбільш ефективне вирішення ними професійних завдань. Із військової точки зору психологічна підготовка особового складу підрозділу (групи) по підвищенню ефективності виконання професійних завдань спрямована на:

урахування соціально-психологічних передумов; оптимізацію умов місцезнаходження фахівців під час виконання своїх завдань; урахування фізіологічних факторів. Психологічна підготовка здійснюється, як правило, як у процесі навчання, так і безпосередньо у професійній діяльності й має мету підвищити функціональні можливості психіки, забезпечити їх нормальну діяльність в умовах виконання професійних завдань як під час виконання службових обов'язків, так і поза службою [7]. Ми ж у свою чергу переконані, що в контексті визначеної у даній роботі проблематики психологічна підготовка працівників ДПС України має включати: по-перше, володіння працівниками навичками спілкування з клієнтами, що повинно зробити останніх більш клієнтоорієнтованими; по-друге, готовність державних службовців адекватно реагувати на конфлікті ситуації з користувачами послуг ДПС (платниками податків).

Однією з важливих тенденцій покращення кадрового забезпечення Державної податкової служби в межах удосконалення публічно-сервісної діяльності є покращення системи оцінювання якості та ефективності надання послуг. Л.Л. Приходченко пише, що оцінювання слід розуміти як систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов [8, с. 504]. Окрім того, вчений наголошує, що оцінювання має бути систематичним і об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [8, с. 504].

Варто навести точку зору Д.В. Сухініна, який наводить коло основних завдань оцінювання у сфері надання послуг населенню, а саме: забезпечення стабільності надання органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування послуг відповідно до вимог законодавства та пріоритетів державної політики; постійне вдосконалення якості послуг та підвищення задоволення ними з боку споживачів; обмеження витрат і досягнення ефективності в наданні послуг; оптимізація інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень щодо державної політики та програм ефективного управління ризиками; вирішення питань ефективного використання ресурсів, у тому числі бюджетних [9]. Значення оцінювання, як слушно вказує Л.М. Приходченко, полягає в тому, що воно надає змогу визначити: наскільки співвідносяться вибрані напрями діяльності та методи досягнення задекларованих цілей; якими є витрати ресурсів щодо створення продукту (товару чи послуги); який результат і ефект отримали в підсумку (поточному та кінцевому), чи отримують споживачі послуг задоволення від споживання продукту тощо [10].

Отже, саме за допомогою оцінювання можна об'єктивно визначити, які існують недоліки в роботі Державної податкової служби України та її посадових осіб, зокрема у сфері публічно-сервісної діяльності. Варто відзначити, що на практиці оцінка діяльності державних службовців взагалі та тих, що здійснюють трудову діяльність в органах ДПС зокрема, найчастіше проводиться методом атестації, що дозволяє визначити ступінь

відповідності рівня кваліфікації працівників займаної ними посади, і її регулярне проведення сприяє зміцненню апарату управління, поліпшенню добору та розміщення кадрів, стимулюванню їх професійного зростання, розвитку ініціативи і творчої активності працівників. За результатами діяльності атестаційних комісій керівництвом органів внутрішніх справ розглядаються пропозиції щодо заохочення працівників, включення їх у резерв на висунення чи, навпаки, про зниження їх у посаді, звільнення. При цьому атестаційна комісія обов'язково повинна вказати мотиви, по яких даються рекомендації [7]. Разом із тим варто вказати, що проведення атестації дозволяє оцінити виключно професійні якості працівника, його теоретичні знання та практичні навички тощо. Втім, такий спосіб не дає змогу реально оцінити, як кожним окремим службовцем здійснюється саме публічно-сервісна діяльність та безпосередня робота з клієнтом.

А тому з метою покращення якості оцінювання надання сервісних послуг кожним окремим службовцем зокрема та органом ДПС взагалі пропонуємо: по-перше, проводити анонімні опитування та анкетування користувачів цими послугами. Опитування – це один із найпоширеніших методів дослідження проблем суспільного життя. Мета цього методу полягає в отриманні інформації про об'єктивні й суб'єктивні факти з боку опитуваних (респондентів) [11]; по-друге, для оцінки роботи фахівців користуватися послугами «таємного покупця».

Висновки. Виходячи з наведеного вище, слід констатувати, що сьогодні найбільш важливим і перспективним напрямом покращення якості та ефективності публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України в умовах європейської інтеграції є робота з кадрами. Це пояснюється тим, що саме службовці податкових органів є безпосередніми представниками даного відомства, а тому і його діяльність більшість платників податків зазвичай оцінюють саме з огляду на співпрацю з конкретним державним службовцем.

Література:

1. Ткаченко О.В. Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою в Україні. *Вісник Київського Національного університету імені Т.Г. Шевченка*. 2014. № 1 (1). С. 88–91.
2. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 479 с.
3. Клочко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175–180.
4. Берлач А.І. Біржове право України : навч. посіб. Київ : Університет «Україна», 2008. 316 с.
5. Попова С.М. Професійна підготовка, юридична відповідальність та правовий захист працівників державної податкової служби. *Форум права*. 2011. № 4. С. 588–593.
6. Бондаренко О.Ф. Психологічна допомога особистості. Харків, 1996. 184 с.
7. Корнєєв Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ДПА України. Академія податкової служби України. Ірпінь, 2002. 196 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

9. Сухінін Д.В. Роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади: основні принципи, методи та завдання. *Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць*. 2012. Випуск 1 (7). URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12sdvpmz.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12sdvpmz.pdf)
10. Приходченко Л.М. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>
11. Александров Ю.В., Гель А.П., Семаков Г.С. Кримінологія: Курс лекцій. Київ : МАУП, 2002. 295 с.

Krylov D. Development of human resourcing as an area for improving the public and service activities of the State Tax Service of Ukraine

Summary. The purpose of the article is to determine the directions of improvement of personnel support of tax authorities in the context of their public service activity.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, as well as the norms of the current legislation, the directions of perfection of the personnel support of the State Tax Service in the context of its public service activities are worked out. The author defines the concept of “personnel support of the State Tax Service of Ukraine”. It is stated that, to date, improvement of human resources is the most important and promising direction for improving the quality and efficiency of public service activity of the tax authorities of our country.

It is determined that the staffing of the State Tax Service of Ukraine is a complex and multidimensional process that includes: first, the planning and forecasting of personnel needs of tax authorities; secondly, the initial training of future employees of tax authorities, as well as the further improvement of their qualification, level of professional, personal and business qualities; thirdly, it involves staffing, stimulating their work, etc. The importance of quality staffing is explained by the fact that the employee of the tax service should be a highly educated specialist in the field of tax and accounting, financial and economic control and analysis, tax and business law. It is determined that the evaluation can objectively identify the deficiencies in the work of the State Tax Service of Ukraine and its officials, in particular in the field of public service activities. It is worth noting that in practice, the assessment of the activity of civil servants in general and those engaged in employment in the bodies of the State Tax Service of Ukraine, in most cases, is carried out by a method of attestation, which allows to determine the degree of conformity of the level of qualification of employees of their positions, and its regular conduct contributes to strengthening management apparatus, improving the selection and placement of personnel, stimulating their professional growth, the development of initiative and creative activity of employees.

Key words: personnel support, improvement, public service activity, State Tax Service of Ukraine.

*Лециньський В. П.,
кандидат наук з державного управління*

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Стаття присвячена подальшому розвитку категорії предмету адміністративно-правового регулювання шляхом уточнення його щодо організації містобудівної діяльності. В результаті проведеного дослідження визначено, що питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності, не належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Тому підлягають уточненню позиції окремих науковців, зокрема К.О. Рибак, щодо включення видання нормативно-правових актів до сфери адміністративно-правового регулювання. Визначено, що правове регулювання інституту експертиз у сфері містобудування відповідає призначенню та способам адміністративно-правового регулювання лише частково. Воно відповідає такому регулюванню у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз, однак не відповідає у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника під час проведення конкретної експертизи. Виходячи з наведеного, наукові напрацювання О.В. Стукаленко та К.О. Рибак мають бути уточнені. Проблемною сферою предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності визначено питання фінансування будівництва, що має значною мірою приватно-правову природу, оскільки відповідні договори (підряду тощо) укладаються хоча й публічними суб'єктами, але із приватними особами, та на порядок такого укладення поширюються норми приватного (цивільного) права. Під час дослідження визначено, що перспективами наукових досліджень необхідно визначити розмежування сфер публічного та приватного права у цих сферах, адже наявні наукові напрацювання залишають невирішеними окремі питання у цій сфері. Визначено, що загалом вченими враховується правова природа адміністративно-правового регулювання: спрямованість на врегулювання управлінської діяльності, є розбіжності тільки з окреслених моментів. Ці суперечності можуть бути виправлені за допомогою системного підходу, який передбачає розгляд певного правового явища (технічне регулювання, порядок прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності тощо) як системи, що існує, виникає, змінюється, припиняється у межах систем вищого рівня та сама має власні підсистеми. Також визначено, що іншим актуальним питанням є включення до предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудування. У статті доведено, що, визнаючи позитивні риси врегулювання на рівні підзаконних актів порядку залучення експертів до проведення досліджень у сфері містобудівної діяльності, необхідно враховувати, що значна кількість експертних досліджень сьогодні проводиться на підставі договорів

між забудовником та окремими експертами (експертними організаціями).

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, містобудівна діяльність, управлінська діяльність, експертиза, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Предмет адміністративно-правового регулювання визначається предметом адміністративного права, щодо якого є усталені та достатньо чітко визначені позиції [1, с. 30]. Втім, попри комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності, мають місце ініціативи до врегулювання засобами адміністративного права: технічного регулювання (наприклад, порядок проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію [2], та окремі інші стандарти у цій сфері), порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності [3, с. 220]. Деякі суспільні інститути одними дослідниками включаються до предмету адміністративно-правового регулювання, а інші – ні (наприклад, інститут експертиз) [3, с. 222; 4, с. 56-57]. Тому необхідно уточнити предмет адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності. Але, враховуючи наявний стан наукових розробок, це зумовлює проведення історичного дослідження адміністративно-правового регулювання відносин у сфері містобудування.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо питанням адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності приділяли увагу такі дослідники, як О.В. Стукаленко [4], К.О. Рибак [3]. Втім, їх напрацювання є суперечливими в окремих питаннях. Окремі напрями регулювання містобудівної діяльності досліджували: П.В. П'ятков, О.Б. Ляшко (надання адміністративних послуг) [5; 6]; О.О. Квасніцька (історичний розвиток правового регулювання будівництва) [7]. Зокрема, О.О. Квасніцька, здійснюючи періодизацію розвитку правового регулювання будівництва, на жаль, не приділяє уваги визначенню природи джерел правового регулювання.

Метою статті є подальший розвиток категорії предмету адміністративно-правового регулювання шляхом уточнення його щодо організації містобудівної діяльності.

Вклад основного матеріалу дослідження. Дослідники адміністративно-правового регулювання сфери будівництва виділяють такі його ознаки: специфічні засоби (адміністративно-правові), мета (забезпечення прав, а також належного функціонування держави, суспільства) [3, с. 219; 4, с. 306]. При цьому К.О. Рибак виходить з актуальних доктринальних напрацювань академічного характеру, а О.В. Стукаленко навпаки йде «від окремого до загального». Саме в цьому основна причина розходжень їх наукових висновків. Так, К.О. Рибак надає цілісне визначення адміністративно-правового регулювання містобудівної сфери,

а О.В. Стукаленко визначає лише окремі ознаки та риси. Тому необхідно звернутись до базових наукових напрацювань про ознаки адміністративно-правового регулювання.

Сутність адміністративно-правових відносин зумовлена їх спрямованістю: забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; здійснення суб'єктами публічної влади виконавчо-розпорядчої діяльності [1, с. 29]. Окрім власне забезпечувального та виконавчо-розпорядчого характеру, окремі дослідники виділяють юрисдикційний характер: вирішення справ щодо притягнення до юридичної відповідальності за вчинення правопорушень у будівельній галузі [4, с. 306]. Такий підхід зумовлений концептуальним характером роботи вченого: обґрунтування будівельного права як підгалузі адміністративного права [4, с. 305]. Однак це зауваження не істотне, бо юрисдикційна діяльність входить до виконавчої діяльності суб'єктів публічної влади [1, с. 29].

Отже, загалом вченими враховується правова природа адміністративно-правового регулювання: спрямованість на врегулювання управлінської діяльності, є розбіжності тільки з окреслених моментів. Ці суперечності можуть бути виправлені за допомогою системного підходу, який передбачає розгляд певного правового явища (технічне регулювання, порядок прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності тощо) як системи, що існує, виникає, змінюється, припиняється у межах систем вищого рівня та сама має власні підсистеми [8, с. 12–14]. Цей підхід враховує природу та сутність конкретного правового явища й на цій основі дозволяє встановити відповідність правового регулювання сутності та призначенню адміністративно-правового регулювання.

Історія розвитку адміністративно-правового регулювання безпосередньо пов'язана із становленням адміністративного права.

Дослідники становлення адміністративного права на території України вказують на початок формування «поліцейського» права у XVI столітті як передумови формування сучасного адміністративного права [9, с. 121–122]. З іншого боку, вираз відомого вченого А. Єлістратова про призначення адміністративного права свідчить, що як предмет (відповідні суспільні відносини), так і метод їх регулювання (переважно імперативний) існували з моменту зародження влади у суспільстві. Так, предметом адміністративного права вчений визначає відносини між владою та приватною особою з питань державного управління [1, с. 29].

Визначальним для адміністративного права є поняття державного примусу, що виникло у часи існування «поліцейського права». Можливо вказати, що такий примус відрізнявся від традиційного поняття примусу (що використовувався, зокрема, королівською владою) наявністю визначеного призначення та підстав застосування [9, с. 121–122, с. 122].

Адміністративне право в його сучасному розумінні виникає з 1789 року із прийняттям Декларації прав людини і громадянина. Запроваджено гарантії прав приватної особи від свавілля суб'єктів публічної влади: по-перше, вводились обмеження щодо фактично безмежних раніше повноважень; по-друге, виникла можливість звернення до суду за наявності претензій до діяльності суб'єктів публічної влади [9, с. 121–122, с. 122–123]. Однак вказане стосується Франції, де було прийнято зазначену Декларацію.

Характеризуючи історію розвитку адміністративного права на території України, її можна умовно поділити на два етапи: до першої половини XIX століття та після цього. Перший етап характеризується приматом королівської влади, відсутністю цілісного адміністративно-правового регулювання. Окремі питання (положення про військову службу, про торгівлю, вимоги до посадових осіб суб'єктів публічної влади тощо) вирішувались переважно королівськими указами, декретами, іншими нормативними актами. У другій половині XIX століття починає формуватись цілісна доктрина адміністративного права (починаючи насамперед з поліцейського права) на засадах, подібних до сучасних. Хоча королівська влада залишається основним джерелом адміністративно-правового регулювання, набувають все більшого поширення й інші нормативні акти, наприклад акти уряду [9, с. 121–122, с. 123]. Не буде помилковим стверджувати про значний вплив Декларації прав людини і громадянина на розвиток гарантії прав приватної особи на території України.

Розвиток адміністративно-правового регулювання у радянський період (до 1960-х років) дослідники характеризують як незначний [9, с. 121–122, с. 123] з огляду на панування передусім «політичної (революційної) доцільності» як основного принципу правового регулювання [10, с. 34, 38]. Нових обертів набуває розвиток адміністративного права після 1960-х років: значного розвитку набули гарантії законності, стабільність правової системи загалом [9, с. 121–122, с. 124]. Однак характерне для радянського періоду ставлення до приватної власності та приватного інтересу загалом істотно сковувало розвиток приватно-правових засобів правового регулювання.

Отже, історичне дослідження категорії «адміністративно-правове регулювання» свідчить про його незмінну сутність – врегулювання відносин між суб'єктом влади та приватною особою, але різні засоби регулювання протягом історії його розвитку.

Історичні джерела щодо містобудівного законодавства свідчать про два визначні його напрями: технічне регулювання (технічні стандарти, санітарні норми, технічні процедури будівництва об'єктів тощо) та, власне, адміністративно-правове.

Адміністративно-правове законодавство вирішувало такі питання: затвердження актів технічного регулювання; розподіл обов'язків та компетенції суб'єктів, причетних до будівництва (як «управлінського» персоналу, так і суб'єктів публічної влади місцевих рівнів); підстави та процедури притягнення до юридичної відповідальності за порушення норм і правил у сфері будівництва тощо. Зокрема, достовірні відомості щодо визначення повноважень органів місцевої влади у сфері будівельної діяльності належать до джерел кінця XIX століття (діяли так звані «міські положення», відповідно до яких визначались повноваження Миської думи та Миської управи як її уповноваженого органу. У структурі Миської управи знаходилось будівельне управління, що відповідало за містобудівну політику [4, с. 25–28; 11, с. 70].

Отже, питання містобудування в усі історичні періоди були актуальними саме для адміністративного регулювання. У радянський період навіть приватно-правові питання (наприклад, фінансування будівництва за рахунок коштів населення шляхом, зокрема, будівельних підрядів) регулювались актами, які були адміністративно-правовими по своїй суті, із використанням імперативних методів правового регулювання.

Регулювання окреслених питань можна визначити як адміністративне, виходячи з засобів його здійснення (акти владного

характеру), суб'єктів його здійснення (суб'єкти публічної влади), а також загалом враховуючи відповідність засобів його здійснення характеру питань, які врегульовуються (організація здійснення містобудівної діяльності, що має загальний і обов'язковий характер на всій території держави).

Повертаючись до проблематики статті, можливо вказати про недостатнє врахування сучасними авторами правової природи окремих правовідносин як предмету адміністративно-правового регулювання у сфері здійснення містобудівної діяльності.

Так, стосовно порядку проведення періодичного обстеження об'єктів будівництва, що здані в експлуатацію, необхідно навести Постанову Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257, якою затверджено Порядок проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва [2]. Пунктом 1 зазначеного Порядку встановлюється предмет його регулювання: механізм обстеження об'єктів будівництва, що прийняті в експлуатацію. Для цього визначаються об'єкти обов'язкового обстеження: об'єкти навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту, медичного і оздоровчого призначення та деякі інші (п. 3 вказаного Порядку). Також врегульовуються: періодичність обстеження; підстави його проведення; етапи його проведення (п.п. 5-7 цього Порядку) та інші питання.

Предметом регулювання техніко-юридичних норм є взаємодія людини із речами – засобами виробництва, предметами особистого користування, природними об'єктами тощо. Класичним призначенням техніко-юридичних норм є врегулювання заходів щодо забезпечення здоров'я та безпеки людини [12, с. 908]. Об'єкт регулювання норм зазначеного Порядку дозволяє визначити їх як передусім техніко-юридичні, а не адміністративно-правові. Хоча вказані норми й закріплюють певні обов'язки суб'єктів публічної влади, до компетенції яких належить такий огляд, та є обов'язковими на всій території України, але ступінь їх деталізації, на нашу думку, виходить за межі адміністративно-правового регулювання. Виходячи з положень статті 116 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [13], Кабінет Міністрів України не є органом технічного регулювання. Системне тлумачення положень ч. 1 та ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [14] дозволяє стверджувати про його яскраво виражене управлінське призначення. Вирішення окресленого питання передбачає перенесення норм технічного характеру з зазначеного Порядку до актів технічного регулювання у сфері містобудівної діяльності, насамперед Державних стандартів України (ДСТУ). Однак таке завдання потребує значної роботи щодо впорядкування існуючої системи таких стандартів.

Іншим актуальним питанням є включення до предмету адміністративно-правового регулювання у сфері містобудівної діяльності порядку прийняття нормативних актів у сфері містобудування. Діяльність суб'єктів владних повноважень щодо ухвалення нормативно-правових актів у межах своєї компетенції має розпорядчу сутність [1, с. 29]. З іншого боку, одним з видів нормативних актів є законодавчі акти, процедура прийняття яких виходить за межі предмета регулювання адміністративного права. Адже єдиним суб'єктом здійснення законодавчого процесу є Верховна Рада України, діяльність якої не може бути охарактеризована ані як виконавча, ані як розпорядча [15, с. 273].

О.В. Стукаленко визначає кодифікацію перспективним та необхідним напрямом розвитку актуального законодавства у сфері містобудування [4, с. 5]. Тому необхідно вказати на сутність кодифікації – зведення наявних керівних правових норм у певній галузі у єдину систему, що міститься в одному кодифікованому акті, що є основою правового регулювання у певній сфері суспільних відносин [16, с. 226–227]. Отже, об'єктом законотворчої роботи є основи правового регулювання, а тому зробити висновок, що кодекс є нормативним актом, який за своїм місцем у системі законодавства та юридичною силою має бути не нижчим за закон. Національна практика кодифікації йде саме за таким підходом [16, с. 228–229]. Тому, визначаючи прийняття нормативних актів у сфері містобудівної діяльності як одну зі сфер адміністративно-правового регулювання, необхідно погодитись із цим лише в частині прийняття підзаконних актів. Загалом же необхідно вказати на тенденцію зменшення нормотворчої підзаконної активності у цій сфері із прийняттям єдиного кодифікованого акта у цій сфері.

Інститут експертиз у містобудуванні можна розглядати як підсистему загального інституту експертної діяльності. Такий висновок виходить з наукових підходів щодо його дослідження. Так, К.О. Рибак досліджує переважно окремі види експертиз у містобудівній діяльності, не виділяючи єдиної доктринальної основи інституту експертиз у містобудівній діяльності [3, с. 48, 72, 76]. О.В. Стукаленко, теж не наводячи єдиної доктринальної основи експертиз у містобудуванні, тим не менш визначає державну експертизу окремим напрямом будівництва як адміністративно-правової категорії. Такий підхід зумовлений загальною спрямованістю дослідження, в результаті якого вчений доходить висновку про необхідність формування будівельного права як окремої галузі права [4, с. 56, 305, 306]. Не оспорюючи цього, необхідно вказати на певні достатньо спірні положення, що наводяться О.В. Стукаленком. Так, вчений включає до сфери адміністративно-правового регулювання відносини, що виникають внаслідок залучення осіб до проведення, зокрема, експертиз проектів об'єктів будівництва [4, с. 45]. Визначаючи позитивні риси врегулювання на рівні підзаконних актів порядку залучення експертів до проведення досліджень у сфері містобудівної діяльності, необхідно враховувати, що значна кількість експертних досліджень сьогодні проводиться на підставі договорів між забудовником та окремими експертами (експертними організаціями). Тому позиція вченого підлягає уточненню. Крім того, складно собі уявити врегулювання відносин між експертом та замовником щодо проведення конкретної експертизи за допомогою нормативно-правових актів адміністративно-правового характеру. Адже такі акти визначають насамперед загальні засади врегулювання відносин експерта та замовника, а права та обов'язки у конкретному випадку визначаються зазвичай на договірних засадах. Крім того, експерт не є суб'єктом владних повноважень, тому врегулювання таких відносин між ним та замовником не відповідає сутності та призначенню адміністративно-правового регулювання.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі **висновки**.

Питання технічного регулювання, а також регулювання порядку прийняття законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності, не належать до сфери регулювання адміністративного права, оскільки не відповідають його правовій природі та призначенню. Тому підлягають уточненню позиції окремих науковців, зокрема К.О. Рибак, щодо включення видання

нормативно-правових актів до сфери адміністративно-правового регулювання.

Правове регулювання інституту експертиз у сфері містобудування відповідає призначенню та способам адміністративно-правового регулювання частково. Воно відповідає такому регулюванню у частині визначення загальних засад правового статусу експерта та організації проведення судових експертиз, однак не відповідає у частині визначення прав та обов'язків експерта та замовника під час проведення конкретної експертизи. Виходячи з наведеного, наукові напрацювання О.В. Стукаленко та К.О. Рибак мають бути уточнені.

Проблемною сферою предмета адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності необхідно визначити питання фінансування будівництва, що має значною мірою приватно-правову природу, оскільки відповідні договори (підряду тощо) укладаються хоча й публічними суб'єктами, але із приватними особами, та на порядок такого укладення поширюються норми приватного (цивільного) права. Тому перспективами наукових досліджень необхідно визначити розмежування сфер публічного та приватного права у цих сферах, адже наявні наукові напрацювання залишають невирішеними окремі питання у цій сфері.

Література:

1. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257. *Офіційний вісник України*. 2017. № 33 (25.04.2017). Ст. 1045.
3. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 275 с.,
4. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
5. П'ятков П.В. Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. УДФС України. Київ, 2016. 230 с.
6. Ляшко О.Б. Адміністративні послуги у сфері містобудування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». Запоріжжя, 2015. 16 с.
7. Квасницька О.О. Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2012. С. 370–382.
8. Каган М.С. Избранные труды в VII томах. Том I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006. 356 с.
9. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. Volume 3. Issue 2. 2016. P. 121–125.
10. Невзоров И.Л. Принцип законности в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. ун-т внутр. дел. Харьков, 2002. 196 с.
11. Мельник Н. Історичні етапи розвитку організаційних форм управління будівництвом на території України. *Вісник THEV*. 2013. № 4. С. 69–76.
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (01.10.2010). Ст. 2598.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20 (14.03.2014). Ст. 619.
15. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
16. Теорія держави і права: підруч. / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.

Leshchynsky V. To the question of determining the subject of administrative and legal regulation in the field of urban planning: a historical aspect

Summary. The article is devoted to the further development of the category of the subject of administrative and legal regulation by specifying it in relation to the organization of town-planning activity. As a result of the conducted research, it was determined that the issues of technical regulation, as well as regulation of the procedure of adoption of legislative acts in the field of urban development activities do not belong to the sphere of regulation of administrative law, since they do not correspond to its legal nature and purpose. Therefore, the position of individual scientists, in particular K.O. Ribak to include the publication of legal acts in the field of administrative and legal regulation. It has been determined that the legal regulation of the institute of expertise in urban planning corresponds to the purpose and methods of administrative and legal regulation in part. It is consistent with such regulation in terms of defining the general principles of the legal status of the expert and the organization of judicial examinations. But it is not responsible – in terms of determining the rights and responsibilities of the expert and the customer when conducting a specific examination. Based on the above, the scientific work of O. V. Stukalenko and K.O. Ribak can be specified. The problem area of the subject of administrative and legal regulation of urban development activity is determined by the issue of financing of construction, which is largely private and legal in nature, since the relevant contracts (subcontracting, etc.) are concluded though by public entities, but with individuals, and by the rules of such conclusion private (civil) law. In the course of the research it was determined that the perspectives of scientific research should determine the delineation of the fields of public and private law in these spheres, since existing scientific developments leave unresolved some issues in this field. It is determined that, in general, the legal nature of administrative and legal regulation is taken into account by the scientists: the focus on the regulation of administrative activity is only discrepancy from certain points. These contradictions can be corrected by a systematic approach that involves consideration of a certain legal phenomenon (technical regulation, procedure for adoption of normative acts in the field of urban development, etc.) as a system that exists, emerges, changes, ceases within higher-level systems themselves have their own subsystems. It is also determined that another topical issue is the inclusion in the subject of administrative and legal regulation in the field of urban development of the order of adoption of normative acts in the field of urban development. The article states that recognizing the positive features of regulation at the level of by-laws of the procedure for involving experts in urban development research, it should be borne in mind that a significant amount of expert research is being conducted today on the basis of agreements between the developer and individual experts (expert organizations).

Key words: administrative-legal relations, town-planning activity, management activity, expertise, normative-legal acts.

*Майоров В. В.,**кандидат юридичних наук,**докторант**ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕФОРМ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У статті висвітлюються питання змісту поняття та складових елементів адміністративно-правового механізму реформ у Національній поліції. Серед багатьох інструментів та засобів впровадження реформ важлива роль відведена адміністративно-правовому механізму, інтерпретація якого є настільки різноплановою, що потребує з'ясування його сутності, призначення і застосування. У зв'язку з цим є теоретична та практична необхідність у дослідженні сутності та складових елементів адміністративно-правового механізму впровадження реформ у Національній поліції.

Для успішного досягнення мети реформ, що відбуваються в Національній поліції, має бути створено відповідний механізм їх реалізації. Своєю чергою здійснення реформ є безперервним, динамічним процесом, спрямованим на досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь не тільки МВС України та поліцейські підрозділи, але й інші органи державної влади, а також інститути громадянського суспільства. Проведення реформ у Національній поліції передбачає своєчасне виявлення проблем розвитку системи її служб та підрозділів, аналіз причин зміни стану криміногенної ситуації, рівня злочинності, виникнення та шляхів їх розв'язання, можливість вносити корективи, виходячи із загроз публічної безпеки та порядку, рівня злочинності.

У цьому аспекті актуальними стають питання обрання адміністративно-правового механізму впровадження реформ, завдяки елементам якого будуть досягатися їх цілі та виконуватися завдання.

Під адміністративно-правовим механізмом реалізації реформ у Національній поліції пропонуємо розуміти сукупність конкретних засобів, методів і ресурсів, що визначаються і здійснюються МВС України та Національною поліцією і які забезпечують реалізацію запланованих заходів з реформування та подальшого розвитку органів та підрозділів поліції. До складових елементів вказаного механізму ми відносимо систему взаємодіючих та взаємозумовлених складових елементів: норми адміністративного права, що регулюють реформи; організаційно-управлінські заходи; фінансово-економічні ресурси; інформаційно-аналітичні засоби.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання, реформи, поліція, Національна поліція, елементи.

Постановка проблеми. Серед багатьох інструментів та засобів впровадження реформ важлива роль відведена адміністративно-правовому механізму, інтерпретація якого є настільки різноплановою, що потребує з'ясування його сутності, призначення і застосування. У зв'язку з цим існує теоретична та практична необхідність у дослідженні сутності

та складових елементів адміністративно-правового механізму впровадження реформ у Національній поліції.

Для успішного досягнення мети реформ, що відбуваються в Національній поліції, має бути створено відповідний механізм їх реалізації. Своєю чергою процеси реформ є безперервним, динамічним процесом, спрямованим на досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь не тільки МВС України та поліцейські підрозділи, але й інші органи державної влади, а також інститути громадянського суспільства. Проведення реформ у Національній поліції передбачає своєчасне виявлення проблем розвитку системи її служб та підрозділів, аналіз причин зміни стану криміногенної ситуації, рівня злочинності, виникнення та шляхів їх розв'язання, можливість вносити корективи, виходячи із загроз публічної безпеки та порядку, рівня злочинності.

У цьому аспекті актуальними стають питання обрання адміністративно-правового механізму впровадження реформ, завдяки елементам якого будуть досягатися їх цілі та виконуватися завдання.

Метою статті є з'ясування змісту поняття адміністративно-правового механізму реформ в органах Національної поліції та висвітлення їх складників.

Вклад основного матеріалу дослідження. Питання, вивчення сутності та складників механізму адміністративно-правового регулювання привертало увагу багатьох вчених, серед яких варто виділити таких, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Гончарук, І. Голосніченко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Комзюк, О. Негодченко, Т. Мінка, С. Стеценко, О. Скакун та багато інших. Водночас питання вивчення змісту та складових елементів адміністративно-правового механізму реформ в органах Національної поліції потребують додаткового висвітлення.

Термін «механізм» у тлумачному словнику визначається як: 1) внутрішня будова, система чого-небудь, 2) сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [1, с. 523].

Сучасне бачення і розуміння механізму правового регулювання свідчить про те, що це – єдина система правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини.

Роль і сутність правових механізмів у динаміці практично-правових відносин зростає, оскільки вони виступають одним зі способів ефективного реалізації державної політики, чітко визначених завдань державного управління, розвитку громадянського суспільства. Система правових механізмів є гнучким інструментом регулювання загальнодержавних, регіональних, приватних та особистих інтересів через певні нормативно-правові акти [3].

Учені, переслідуючи свої наукові інтереси, мету і завдання дослідження, намагаються насамперед створити власну «модель» механізму правового регулювання, яка б відповідала їх потребам. Переважно це призводить до помилкових уявлень про сутність, зміст та призначення механізму адміністративно-правового регулювання. Застосування його повинно передбачати дотримання та реалізацію законних інтересів суб'єктів правових відносин, що регулюються нормами права. До законних інтересів передусім слід віднести захист, реалізацію та забезпечення матеріальних і процесуальних прав учасників адміністративно-правових відносин [12].

Завдяки механізму адміністративно-правового регулювання законні інтереси суб'єктів правових відносин під час проведення наукових досліджень можуть бути зумовлені: 1) цілями адміністративно-правового регулювання та завданнями, які розв'язує дослідник; 2) науково-технічним прогресом, що об'єктивно диктує дослідникам необхідність розробки пропозицій і рекомендацій стосовно невідомих раніше, а також нових об'єктів і суб'єктів суспільних відносин; 3) необхідністю обґрунтувати і закріпити об'єктивно наявні відносини з метою подальшого їх адміністративно-правового регулювання; 4) розвитком законодавчої техніки, удосконаленням адміністративно-правових засобів стимулювання та обмеження певних варіантів поведінки особи у суспільстві, колективі; 5) сукупністю факторів і обставин, які є визначальними (головними) при поясненні та обґрунтуванні теоретичних і практичних положень, запропонованих науковцями під час проведення дослідження; 6) наявністю оптимального співвідношення між потребами суспільства, окремих категорій громадян, інтересами держави у проведенні досліджень, пов'язаних із застосуванням механізму адміністративно-правового регулювання [12].

Як стверджує О.В. Кузьменко, функціонування правової системи держави забезпечується комплексом державно-правових механізмів. Сьогодні детермінованими є такі правові механізми: механізми правового регулювання; механізми дії права; механізми правотворчості; механізми соціального управління; механізми правового впливу; механізми державного управління; механізми забезпечення правових режимів [5, с. 64–74].

Розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, С.Т. Гончарук розуміє під ним систему адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [6, с. 23].

Автори підручника за редакцією Т.О. Коломоєць [7, с. 13] під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміють сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Такої ж думки дотримується і С.Г. Стеценко [8].

Під механізмом адміністративно-правового регулювання І.П. Голосніченко розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади, а його структурними елементами визначає норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [9, с. 14].

Різноманіттю визначень механізму відповідає і велика кількість підходів до його структурних елементів. Так, А.М. Вітченко [10, с. 42] до елементів механізму правового регулювання

відносить норми права різного призначення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб щодо втілення їх у життя.

Своєю чергою О.В. Негодченко до юридичних елементів механізму забезпечення прав і свобод людини відносить: а) правові норми та нормативно-правові акти як форми їх вираження; б) індивідуально-правові документи; в) юридичні факти; г) правові відносини; д) суб'єктивні права та юридичні обов'язки; е) форми й методи організації здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [11, с. 17].

Як вважають Т.О. Коломоєць та С.Г. Стеценко [7, с. 13; 8], елементами механізму адміністративно-правового регулювання є органічні та функціональні складники. Органічними складниками механізму адміністративно-правового регулювання є ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. До них відносять: норми права, акти реалізації норм права та правові відносини. Функціональними складниками механізму адміністративно-правового регулювання можуть вважатися ті, які впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, але водночас вони не є обов'язковими його елементами (юридичні факти, законність, акти тлумачення норм права та інші складники).

Отже, ми бачимо, що у науці адміністративного права відсутні чітко визначені як поняття, так і зміст складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Однак більшість вчених, зокрема О.І. Остапенко, все ж до складових цього механізму відносить такі елементи: 1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання [12].

З іншого боку, завдяки механізму адміністративно-правового регулювання відбувається здійснення державою тих чи інших заходів, втілюються державні рішення, відбувається владно-державний вплив на адміністративно-правові відносини.

У контексті нашого дослідження реформи в органах Національної поліції мають впроваджуватися завдяки відповідному адміністративно-правовому механізму, який представляє собою сукупність конкретних засобів, методів і ресурсів, що визначаються і здійснюються МВС України та Національною поліцією і які забезпечують реалізацію запланованих заходів відповідно до поставлених мети та завдань.

Правовим інструментарієм реалізації реформ у Національній поліції є адміністративно-правовий механізм їх впровадження, завдяки елементам якого втілюються у життя управлінські рішення, плани та стратегії реформ. Цей механізм, на нашу думку, може бути представлений у вигляді складових та взаємодіючих елементів, до яких слід віднести: норми адміністративного права, що регулюють реформи; організаційно-управлінські заходи; фінансово-економічні ресурси; інформаційно-аналітичні засоби.

Аналізуючи наукову літературу у сфері політології та державного управління, можна зазначити, що реалізація складників адміністративно-правового механізму потребує таких умов:

– мають бути чітко визначені цілі реформ та окреслені їх завдання;

- має бути сформована майбутня модель (бажаний результат), що потребує отримання в процесі реформ;
- реформи мають бути забезпечені необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними, людськими тощо);
- мають бути створені відповідні ефективні організаційні структури;
- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій та їх відносини із владними структурами [13, с. 61];
- розвинуті комунікації та система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, а саме виконавчої та законодавчої влади; центральної, регіональної та місцевої влад; мотивованого та кваліфікованого персоналу [13, с. 61].

Дотримання вказаних умов під час реалізації реформ у правоохоронній сфері забезпечить ефективність виконання поставлених цілей та завдань.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, під адміністративно-правовим механізмом реалізації реформ у Національній поліції пропонуємо розуміти сукупність конкретних засобів, методів і ресурсів, що визначаються і здійснюються МВС України та Національною поліцією і які забезпечують реалізацію запланованих заходів з реформування та подальшого розвитку органів та підрозділів поліції. До складових елементів вказаного механізму ми відносимо систему взаємодіючих та взаємозумовлених складових елементів: норми адміністративного права, що регулюють реформи; організаційно-управлінські заходи; фінансово-економічні ресурси; інформаційно-аналітичні засоби.

Література:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. Харьков, 2005.
2. Прокопенко Л. Удосконалення державного механізму європейської інтеграції. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 5-ї регіон. наук.-практ. конф. (15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ); за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ, 2008.
3. Правові засади відносин України з ЄС / Львівська обласна державна адміністрація. URL: <http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/integration/es/principles>.
4. Європейська інтеграція України: політико-правові проблеми / За ред. В.П. Горбатенка. Київ, 2005.
5. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні : навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2001.
6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навчальний посібник. Київ, 2000.
7. Адміністративне право України : підручник ; за заг. ред. Т.О. Коломоець. Київ, 2009.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ, 2008.
9. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навчальний посібник. Київ, 1998.
10. Витченко А.М. Механизм правового регулирования социальных общественных отношений, его понятие и структура.

Вопросы теории государства и права. Саратов. 1968, Вып. 1. С. 39–45.

11. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Харків, 2004.
12. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsvy/02_2010/ooiapr.pdf.
13. Глуховець В.А. Характеристика механізму реалізації державної політики МВС України в правоохоронній сфері. Актуальні питання юридичної теорії і практики: наукові дискусії : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 2-3 груд. 2016 р.). Харків, 2016. С. 116–118.

Maierov V. Concept and components of the reform administrative mechanism of the National Police of Ukraine

Summary. The article covers the content of the concept and constituent elements of the administrative and legal mechanism of reforms in the National Police. Among the many instruments and tools for implementing reform, an important role is played by an administrative and legal mechanism, the interpretation of which is so diverse that it is necessary to clarify its essence, purpose and application. In connection with this, there is a theoretical and practical need to study the nature and components of the administrative and legal mechanism of implementation of reforms in the National Police.

In order to successfully achieve the goals of the reforms underway in the National Police, an appropriate mechanism for their implementation must be put in place. In its turn, the reform process is a continuous, dynamic process aimed at achieving the set goals, involving not only the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and police units, but also other state authorities, as well as civil society institutions. The implementation of reforms in the National Police involves timely identification of problems in the development of the system of its services and units, analysis of the causes of changes in the situation of criminogenic situation, the crime rate, the emergence and ways of solving them, the ability to make adjustments based on threats to public safety and order, the crime rate.

In this aspect, the issue of choosing an administrative and legal mechanism for the implementation of reforms, through which the elements will achieve their goals and accomplish their tasks, is urgent.

Under the administrative and legal mechanism of implementation of reforms in the National Police we propose to understand the set of specific tools, methods and resources, which are defined and implemented by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police, which ensure the implementation of the planned measures for the reform and further development of police bodies and units. The constituent elements of this mechanism include the system of interacting and interdependent constituent elements: norms of administrative law governing reforms: organizational and managerial measures; financial and economic resources; information and analytical tools.

Key words: administrative and legal regulation, mechanism of administrative and legal regulation, reforms, police, National police, elements.

Садовська І. О.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ АДВОКАТСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ

Анотація. Стаття присвячена особливостям правового регулювання оподаткування доходів адвокатського об'єднання. Встановлено, що адвокатське об'єднання є специфічною організаційно-правовою формою господарювання, оскільки таке утворення неможливо віднести до підприємницьких чи непідприємницьких господарських товариств через такі причини: згідно з законодавством адвокатська діяльність не є підприємницькою; адвокатське об'єднання відсутнє серед переліку господарських товариств, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками (підприємницькі товариства); кошти, отримані адвокатським об'єднанням, є гонораром для адвокатів (учасників) за здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги, а згідно з ч. 1 ст. 85 Цивільного кодексу України непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками.

Зроблено висновок, що оподаткування доходів адвокатського об'єднання може здійснюватися за загальною або спрощеною системами. Адвокатське об'єднання, яке обрало загальну систему оподаткування, сплачує податок на прибуток підприємств. Адвокатське об'єднання, яке перебуває на спрощеній системі оподаткування, сплачує єдиний податок для платників третьої групи. Як на загальній, так і на спрощеній системах оподаткування, для цілей оподаткування до дивідендів прирівнюється також платіж у грошовій формі, що здійснюється адвокатським об'єднанням на користь його засновника та/або учасника (учасників) у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини).

Встановлено, що адвокатське об'єднання як податковий агент зобов'язане нараховувати, утримувати та сплачувати податок на доходи фізичних осіб до бюджету від імені та за рахунок фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі. Адвокатське об'єднання, яке нараховує (виплачує, надає) оподатковуваний дохід на користь платника податку (фізичної особи), зобов'язане утримувати військовий збір із суми такого доходу за його рахунок. При цьому військовий збір сплачується як під час виплати заробітної плати, так і одночасно із виплатою дивідендів.

Наголошено, що на цей час податкове законодавство не враховує особливості діяльності адвокатського об'єднання. Окреслено наявні проблеми, пов'язані із оподаткуванням доходів адвокатського об'єднання, до яких віднесено такі: законодавча невизначеність правового статусу адвокатського об'єднання; подвійне оподаткування гонорару адвоката, який працює в межах адвокатського об'єднання; розподілення чистого доходу між адвокатами, які є засновниками адвокатського об'єднання; чинне законодавство не розглядає адвокатське об'єднання як одержувача гонорару; відсутність чіткого законодавчого розуміння таких понять, як гонорар та винагорода. Звернено

увагу на те, що вирішення зазначених проблем можливе шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Ключові слова: оподаткування, адвокатське об'єднання, незалежна професійна діяльність, адвокат, організаційна форма адвокатської діяльності.

Постановка проблеми. Законодавством про адвокатуру та адвокатську діяльність передбачено, що адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання (організаційні форми адвокатської діяльності). Функціонування на практиці такої організаційно-правової форми, як адвокатське об'єднання, пов'язане з широким колом проблемних питань, які недостатньо врегульовані чинним законодавством. Одним із них є питання проблематики відносин, пов'язаних із оподаткуванням доходів адвокатського об'єднання. Зважаючи на це, дослідження правового регулювання оподаткування доходів адвокатських об'єднань набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовим засадам діяльності адвокатських об'єднань присвячені праці таких учених, як М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаянова, Т.В. Варфоломєєва, Т.Б. Вільчик, М.В. Завальний, С.С. Калинюк, П.В. Кучеревський, О.Д. Святоцький, І.Я. Семенюк, Л.В. Тацій, Є.Ф. Шкрєбець, О.Г. Яновська та ін. Окремим питанням, пов'язаним із оподаткуванням доходів від адвокатської діяльності, приділено увагу Н.М. Бакаяною, О.М. Клименко, Ю.В. Оніщикою, А.Б. Романюком та іншими. Проте через недостатню розробленість теоретико-методологічних засад і прикладних аспектів правового регулювання оподаткування доходів адвокатських об'єднань практична значущість цього питання залишається сьогодні актуальною.

Метою статті є з'ясування правових особливостей оподаткування доходів адвокатського об'єднання, виокремлення наявних проблем законодавчого регулювання та шляхів їх можливого усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатське об'єднання є юридичною особою, створеною шляхом об'єднання двох або більше адвокатів (учасників), і діє на підставі статуту. Державна реєстрація адвокатського об'єднання здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Адвокатське об'єднання має самостійний баланс, може відкривати рахунки у банках, мати печатку, штампи і бланки зі своїм найменуванням. Про створення, реорганізацію або ліквідацію адвокатського

об'єднання, зміну складу його учасників адвокатське об'єднання протягом трьох днів з дня внесення відповідних відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців письмово повідомляє відповідну раду адвокатів регіону. Стороною договору про надання правової допомоги є адвокатське об'єднання. Адвокатське об'єднання може залучати до виконання укладених об'єднанням договорів про надання правової допомоги інших адвокатів на договірних засадах [1].

Згідно зі ст. 81 Цивільного кодексу України адвокатське об'єднання є юридичною особою приватного права, оскільки створюється таке утворення на підставі установчих документів (статуту), а не розпорядчим актом посадової особи, органу державної влади або органу місцевого самоврядування [2]. У ч. 1 ст. 83 Цивільного кодексу України встановлено, що юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом [2]. Згідно з Класифікацією організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004 адвокатське об'єднання віднесено до господарських товариств [3]. Відповідно до ч. 2 ст. 83 Цивільного кодексу України товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі [2]. Однак адвокатське об'єднання неможливо віднести до цих груп товариств. По-перше, згідно з законодавством адвоката діяльність не є підприємницькою. По-друге, у ч. 1 ст. 84 Цивільного кодексу України адвокатське об'єднання відсутнє серед переліку господарських товариств, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками (підприємницькі товариства) [2]. По-третє, кошти, отримані адвокатським об'єднанням, є гонораром для адвокатів (учасників) за здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги, а згідно з ч. 1 ст. 85 Цивільного кодексу України непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками [2].

Неоднозначно вирішуються вказані питання і в судовій практиці. Вищий адміністративний суд України, ухвалюючи рішення від 18 березня 2013 року, дійшов висновку, що оскільки діяльність адвокатського об'єднання – суб'єкта некомерційного господарювання – у зв'язку зі здійсненням ним дій, спрямованих на отримання прибутку, набула ознаки підприємницької, то така діяльність відповідно до ст. 53 Господарського кодексу України підпадає під норми нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність. Зокрема, згідно зі Статутом позивача його діяльність передбачала надання правової допомоги на підставі договорів за певну винагороду. Тобто діяльність адвокатського об'єднання, крім соціальних, мала на меті й досягнення економічних результатів, отримання прибутку, що зумовлюється необхідністю забезпечення дотримання професійних прав адвокатів, які працюють у цьому об'єднанні, юридичній особі, на оплату своєї праці. Зазначене дозволило судам розглядати таку діяльність у розумінні ст. 42 Господарського кодексу України як таку, що містить ознаки підприємницької. Згідно з приписами ч. 3 ст. 53 Господарського кодексу України, якщо господарська діяльність юридичної особи, зареєстрованої як суб'єкт некомерційного господарювання, набуває характеру підприємницької, до неї застосовуються положення Господарського кодексу України та інших законів, якими регулюється підприємництво. Тобто

за результатами розгляду цієї судової справи за адвокатськими об'єднаннями визначено статус суб'єкта некомерційного господарювання, проте вказано, що його діяльність може набувати підприємницького характеру. Є також судові рішення, згідно з яким Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що адвокатське об'єднання може бути визнано неприбутковою організацією [4, с. 82].

Звідси слідує, що адвокатське об'єднання є специфічною організаційно-правовою формою господарювання, оскільки таке утворення неможливо віднести до підприємницьких чи непідприємницьких господарських товариств.

Оподаткування доходів адвокатського об'єднання може здійснюватися за загальною або спрощеною системами. Адвокатські об'єднання, які обрали загальну систему оподаткування, сплачують податок на прибуток підприємств. Згідно зі ст. 134 Податкового кодексу України (далі – ПК України) об'єктом оподаткування є прибуток із джерел походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень цього Кодексу. Відповідно до ст. 136 ПК України за загальної системи оподаткування податком на прибуток підприємств ставка становить 18% бази оподаткування. Платник податку зобов'язаний самостійно сплатити суму податкового зобов'язання, зазначену у поданій ним податковій декларації, протягом 10 календарних днів, що настають за останнім днем відповідного граничного строку, передбаченого ПК України для подання податкової декларації. Згідно з п. 137.5 ст. 137 ПК України річний податковий (звітний) період встановлюється для таких платників податку, які зареєстровані протягом звітного (податкового) року (новостворені), а також у яких річний дохід не перевищує 20 мільйонів гривень. Платники податку, у яких дохід перевищує 20 мільйонів гривень, подають податкову декларацію щоквартально. Для цілей оподаткування до дивідендів прирівнюється також платіж у грошовій формі, що здійснюється юридичною особою на користь її засновника та/або учасника (учасників) у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини) [5].

Згідно з п. 291.3 ст. 291 ПК України адвокатське об'єднання може самостійно обрати спрощену систему оподаткування, якщо вона відповідає вимогам, встановленим Главою 1 Розділу XIV цього Кодексу, та реєструється платником єдиного податку в порядку, визначеному цією главою. Відповідно до абз. 1 п.п. 298.1.4 п. 298.1 ст. 298 ПК України суб'єкт господарювання, який є платником інших податків і зборів відповідно до норм цього Кодексу, може прийняти рішення про перехід на спрощену систему оподаткування шляхом подання заяви до контролюючого органу не пізніше ніж за 15 календарних днів до початку наступного календарного кварталу. Такий суб'єкт господарювання може здійснити перехід на спрощену систему оподаткування один раз протягом календарного року. Перехід на спрощену систему оподаткування суб'єкта господарювання може бути здійснений за умови, якщо протягом календарного року, що передє періоду переходу на спрощену систему оподаткування, суб'єктом господарювання дотримано вимоги, встановлені в п. 291.4 ст. 291 ПК України. Відповідно до цього

пункту адвокатські об'єднання, в яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 5 000 000 гривень, належать до третьої групи [5].

У п. 292.1 ст. 292 ПК України встановлено, що доходом адвокатського об'єднання є будь-який дохід, отриманий протягом податкового (звітного) періоду в грошовій формі (готівковій та/або безготівковій); матеріальній або нематеріальній формі, визначеній п. 292.3 цієї статті. Відповідно до ст. 293 ПК України під час застосування спрощеної системи оподаткування ставка єдиного податку для платників третьої групи може становити 3% (у разі сплати податку на додану вартість) або 5% (у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку). Податковим (звітним) періодом для платників єдиного податку третьої групи є календарний квартал. Платники єдиного податку третьої групи сплачують єдиний податок протягом 10 календарних днів після граничного строку подання податкової декларації за податковий (звітний) квартал [5].

Для цілей оподаткування до дивідендів прирівнюються також платіж у грошовій формі, що здійснюється адвокатським об'єднанням на користь його засновника та/або учасника (учасників) у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини). Для доходів у вигляді дивідендів по акціях та корпоративних правах, нарахованих резидентами – платниками податку на прибуток підприємств, ставка податку на пасивні доходи до бази оподаткування встановлюється у розмірі 5%. Якщо адвокатське об'єднання перебуває на спрощеній системі оподаткування, ставка податку на пасивні доходи до бази оподаткування встановлюється у розмірі 9% [5].

Адвокатське об'єднання як податковий агент зобов'язане нараховувати, утримувати та сплачувати податок на доходи фізичних осіб до бюджету від імені та за рахунок фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі. Базою оподаткування є загальний оподатковуваний дохід. До загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку включаються доходи у вигляді заробітної плати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов трудового договору (контракту). Ставка податку на доходи фізичних осіб становить 18% від бази оподаткування щодо доходів, нарахованих (виплачених, наданих) у тому числі, але не винятково у формі: заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами. Адвокатське об'єднання, яке нараховує (виплачує, надає) оподатковуваний дохід на користь платника податку (фізичної особи), зобов'язане утримувати військовий збір із суми такого доходу за його рахунок у розмірі 1,5% від об'єкта оподаткування. При цьому військовий збір сплачується як під час виплати заробітної плати, так і одночасно із виплатою дивідендів [5].

Слід звернути увагу на те, що законодавець обходить увагою адвокатське об'єднання як одержувача гонорару. Відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» гонорар є формою винагороди адвоката за здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту [1]. У ч. 2 ст. 29 цього ж Закону передбачено, що клієнт зобов'язаний у разі припинення або розірвання договору оплатити адвокату (адвокатському

бюро, адвокатському об'єднанню) гонорар (винагороду) за всю роботу, що була виконана або підготовлена до виконання [1]. Гонорар – це поняття, яке слід застосовувати до відносин «адвокат – клієнт», а винагорода – це кошти, які клієнт сплачує адвокатському об'єднанню в разі укладення договору з таким утворенням. У такому разі можна було б зрозуміти, що винагорода складається з гонорару, який отримує адвокат (адвокати), і коштів, які є доходом адвокатського об'єднання, що спрямовуються на її внутрішні потреби. За відсутності чіткого нормативного закріплення в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та в ПК України таких дефініцій (гонорар, винагорода) оподаткування доходів адвокатських об'єднань на практиці є недостатньо врегульованим [6, с. 421–422].

Висновки. Адвокатське об'єднання є специфічною організаційно-правовою формою господарювання. Оподаткування доходів адвокатського об'єднання може здійснюватися як за загальною, так і за спрощеною системами. Ці системи оподаткування доходів адвокатських об'єднань мають свої переваги та недоліки. На цей час податкове законодавство не враховує особливості діяльності адвокатського об'єднання. До проблем, пов'язаних з оподаткуванням доходів адвокатського об'єднання, необхідно віднести такі: законодавча невизначеність правового статусу адвокатського об'єднання (підприємницьке чи непідприємницьке господарське товариство); гонорар адвоката, який працює в межах адвокатського об'єднання, зазнає подвійного оподаткування – спочатку податком на прибуток підприємств, а потім податком на доходи фізичних осіб; розподілення чистого доходу між адвокатами, які є засновниками адвокатського об'єднання; чинне законодавство не розглядає адвокатське об'єднання як одержувача гонорару; відсутність чіткого законодавчого розуміння таких понять, як «гонорар» та «винагорода». Саме ці питання потребують належного законодавчого врегулювання. Усунення наявних проблем можливе шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Література:

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (дата звернення 11.12.2019).
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 12.12.2019).
3. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 року № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0097609-04> (дата звернення 12.12.2019).
4. Юркевич Ю.М. Правові засади функціонування адвокатських об'єднань в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 80–84.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 16.12.2019).
6. Книгін К.Г. Організаційно-правові форми надання правової допомоги адвокатом за чинним законодавством України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 417–423.

Sadovska I. Legal regulation of the taxation income law firm

Summary. The article deals with the peculiarities of the legal regulation taxation lawyer's income. It is established that the law association is a specific legal form of business, since such formation can be attributed to entrepreneurial or non-business partnerships, because: by law, law is not entrepreneurial; the law firm is absent from the list of business entities engaged in entrepreneurial activity for the purpose of obtaining profit and its subsequent distribution among participants (business partnerships); the funds received by a law firm are a fee for lawyers (participants) for the protection, representation and other legal assistance, and in accordance with Part 1 of Art. 85 of the Civil Code of Ukraine non-business partnerships are companies that are not intended to make a profit for its subsequent distribution among participants.

It is concluded that the taxation of the income of a lawyer's association can be carried out under common or simplified systems. The law firm that chooses the general tax system pays corporate income tax. The law firm, which is under the simplified tax system, pays a single tax for third-party payers. For both general and simplified taxation systems, for the purposes of dividend taxation, payment in cash by a law

firm for the benefit of its founder and / or participant (s) connection with the distribution of net income (its parts).

It is established that the law firm as a tax agent is obliged to charge, withhold and pay the tax on the income of individuals to the budget on behalf of and at the expense of the individual from the income paid to such person. A law firm that accrues (pays, provides) taxable income in favor of a taxpayer (individual) is required to withhold military dues from the amount of such income at its expense. At the same time, the military fee is paid both during the payment of wages and at the same time with the payment of dividends.

It is emphasized that at present tax law does not take account the peculiarities of the law firm. The problems related to taxation of the income of a lawyer's association are outlined, which include the following: the legal uncertainty of the legal status of a lawyer's association; double taxation of the fee of a lawyer working within a law firm; distribution of net income between attorneys who are the founders of a law firm; current law does not consider a law firm as a payee; lack of clear legal understanding of such concepts as fee and remuneration. Attention is drawn to the fact that their solution is possible by amending the current legislation.

Key words: taxation, law firm, independent professional activity, lawyer, organizational form of advocacy.

Слаблюк Н. С.,

*аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІД РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ ДО СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У науковій статті досліджено та проаналізовано історичний розвиток Державної податкової служби України, визначено основні недоліки та проблеми її функціонування, нормативно-правової бази й основ діяльності в різних проміжках часу. Окремо проаналізовано кожний етап генезису Державної податкової служби України. Зроблено акцент на основних позитивних і негативних явищах, які були притаманні в той чи інший період функціонування контролюючого органу. Акцентовано увагу на частих змінах в організаційній діяльності Державної податкової служби України. Проаналізовані окремі структурні підрозділи в різних проміжках часу, надано правову характеристику щодо доцільності їх функціонування, а також надано загальну оцінку їхньої діяльності. Визначено напрямки вдосконалення сучасного розвитку та функціонування Державної податкової служби України в частині ухвалення нових нормативно-правових актів, також акцентовано увагу на напрямі оптимізації чинних нормативно-правових актів, проаналізовані основні недоліки, які виражають недостатність і неповноту правового регулювання Державної податкової служби України, виділено способи їх усунення. Наводиться історико-правове обґрунтування доцільності функціонування контролюючого органу в певний проміжок часу, проводиться аналіз його ефективності. На жаль, варто зазначити, що процес формування органів контролю за дотриманням податкового законодавства був досить тривалим, супроводжувався частими змінами законодавства та змінами в керівних принципах держави та суспільства загалом. На основі аналізу чинного законодавства України зроблені висновки про необхідність удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють порядок діяльності Державної податкової служби України. Зазначено, що напрям модернізації законодавства є позитивним явищем, оскільки спонукає законодавця запровадити зміни та реформи Державної податкової служби України загалом. Тому в сучасних умовах, коли Державна податкова служба України перебуває в постійній трансформації, потрібні такі нововведення, які забезпечили б її стабільний та пропорційний розвиток. Досліджено сутність та правову природу сучасних основ діяльності Державної податкової служби України. Наголошено, що чинний вектор розвитку Державної податкової служби України правильний і спрямований на її ефективне функціонування. Зроблені висновки щодо правильного напрямку законодавчого розвитку Державної податкової служби України та зазначено, що подальший розвиток потребує управлінського та політичного впливу.

Ключові слова: Державна податкова служба України, податкове законодавство, контролюючі органи, платники податків, державна служба, податки, збори, оподаткування, податкова система.

Постановка проблеми. У процесі історичного розвитку сучасна Державна податкова служба України існувала в багатьох формах, зокрема: інспекції, міністерства, адміністрації. Проте всі ті питання й виклики, які ставали перед вищезазначеними контролюючими органами, так і не були до кінця вирішеними. Так, побудова сучасного й ефективного контролюючого органу відбувається і до сьогодні. Постійні організаційні зміни, законодавчі нововведення та перетворення контролюючих органів позначались на ефективності їхньої діяльності. Розкриття окремих етапів розвитку, найбільш важливих проблем, які були притаманні в контрентий проміжок часу, та шляхів їх вирішення дуже важливе для врахування минулого досвіду та побудови сучасного контролюючого органу – Державної податкової служби України. Визначення місця конкретного контролюючого органу в системі центральних органів виконавчої влади в конкретний проміжок часу за допомогою історико-порівняльного методу дасть можливість не тільки спрогнозувати подальшу еволюцію Державної податкової служби України, а й з'ясувати помилки влади минулих років.

Питання щодо історичного розвитку й еволюції Державної податкової служби України та виявлення недоліків на різних історичних етапах розглядалось такими вченими, як: О.Д. Олійник, А.В. Головач, С.В. Додін, В.П. Маринець, Д.І. Дорошенко й ін. Проте проблема дослідження генезису Державної податкової служби України в умовах сучасної реорганізації Державної фіскальної служби України є надзвичайно актуальною. Адже на основі минулих років варто врахувати всі недоліки та прогалини законодавства щодо побудови нового ефективного державного органу влади.

Мета статті – дослідити окремі етапи еволюції контролюючих органів, визначити проблем і недоліки кожного окремо взятого органу в конкретний проміжок часу, проаналізувати шляхи вирішення організаційних і управлінських проблем функціонування контролюючих органів. Проаналізувати сучасний стан розвитку Державної податкової служби України, зробити акцент на наявних законодавчих недоліках. На основі досвіду минулих років зробити висновки щодо найважливіших аспектів в організації функціонування новоутвореного державного органу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія становлення Державної податкової служби України розпочинається 12 квітня 1990 р., після ухвалення Радою Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – Українська РСР) постанови № 74 «Про створення державної податкової служби в Українській РСР», якою було створено в системі Міністерства фінансів Української РСР державну податкову службу у складі Державної податкової інспекції Міністерства фінансів Української РСР і державних податкових інспекцій

в областях, районах, містах і районах у містах. Через деякий час, з метою посилення роботи щодо запобігання порушенням податкового законодавства та створення належних умов для виконання Державною податковою службою покладених на неї завдань, Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову № 570 від 24 липня 1993 р. Зокрема, передбачалося практикувати стажування за кордоном провідних фахівців податкових інспекцій із метою підвищення їхньої кваліфікації й ознайомлення зі світовим досвідом організації податкової справи. З ухваленням вищевказаної постанови було проведено перебудову структури податкових інспекцій за функціональним принципом, з утворенням в їхньому складі підрозділів, зокрема ревізійних, обслуговування платників податків. Це приклад того, що вже в той час влада намагалася опиратися на світовий досвід у питаннях побудови ефективного податкового органу. Протягом 1993–1995 рр. було збільшено кількість працівників Державної податкової служби, вона досягла 67 500 працівників, зокрема в Головній державній податковій інспекції – до 850 осіб, також для подолання корупційних чинників передбачалося підвищення посадових окладів працівників Державної податкової служби, щоби встановити їх на рівні посадових окладів працівників правоохоронних органів. Особливо варто зазначити, що тоді наука пліч-о-пліч йшла з інформаційним розвитком суспільства, зокрема було затверджено програму створення автоматизованої інформаційної системи «АІС-Податки», аналог якої і донині використовується підрозділами Державної податкової служби України.

Як доречно зазначила А.М. Чорна, у той період першочередно в основу побудови було закладено структуру жорсткої вертикальної централізації із прив'язкою до адміністративно-територіального устрою держави. У зв'язку з тим, що в ті часи в Україні спостерігався розвиток підприємництва, а саме спостерігалася збільшення кількості приватних структур і обсягів їхніх фінансових операцій, податкові органи вдосконалювали свою структуру, методи контролю, а також збільшували свою чисельність [4, с. 215].

Проте реформи та зміни були актуальними та приносили результат майже до кінця 1996 р., після цього спостерігався значний зріст заборгованості перед бюджетом, масове ухилення підприємств від сплати податків та відтік капіталу за кордон. Значний ріст тіньової економіки призвів до масового відтоку грошей. Державна податкова служба не могла контролювати ситуацію та повною мірою виконувати свої функції, виникла необхідність у подальшій реформі податкових органів.

Наступний етап розвитку Державної податкової служби України був зумовлений вищевказаними чинниками які мали негативний вплив на економічний розвиток держави, як результат, ухвалено низку нормативно-правових актів: укази Президента України № 621/96 від 31 липня 1996 р. «Про заходи щодо реформування податкової політики», № 760/96 від 22 серпня 1996 р. «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій», постанову Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 р. № 1385 «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України». Метою нововведень було коригування податкової політики відповідно до основних напрямів економічних реформ в Україні, захист інтересів вітчизняного товаровиробника, посилення податкової та платіжної дисципліни, забезпечення своєчасних надходжень до доходної частини

бюджету. Внесення змін у чинні нормативно-правові акти зумовлені необхідністю створення в Україні стабільної податкової системи, яка б забезпечувала чітке визначення порядку стягнення податків, зборів та інших обов'язкових платежів, його простоту, а також запровадження податків у такі строки, які б забезпечували можливість платникам податків урахувати це під час планування фінансово-господарської діяльності наступного періоду. Передбачалося зменшення з 1997 р. рівня розміру податкових вилучень до 45% обсягів валового внутрішнього продукту. Також необхідно було вирішити проблему щодо забезпечення чіткого визначення об'єктів оподаткування, адже у платників податків виникали випадки подвійного оподаткування, що, безперечно, було негативним явищем.

Напрями ведення податкової політики передбачали такі нововведення:

1. Упорядковувався порядок стягнення податків, було посилено відповідальність за ухилення від сплати та їх несвоєчасну сплату.

2. Передбачалося скасування пільг щодо оподаткування, наданих підприємствам за галузевим принципом або окремим підприємствам, з одночасним запровадженням механізму реструктуризації безнадійної заборгованості за податковими зобов'язаннями.

3. Вводилось зменшення ставок податків на імпорту продукцію, що не вироблялася в Україні й імпортувалася в Україну для використання у виробництві вітчизняними товаровиробниками відповідної продукції, з одночасним підвищенням ставок таких податків на продукцію, яка імпортується в Україну для споживання без її переробки, за умови, що аналогічна продукція вироблялася в Україні.

4. Посилено оподаткування бартерних (товарообмінних) операцій і операцій із давальницькою сировиною.

5. Скасовувалися авансові сплати податків, запроваджено їх сплату раз на місяць.

Водночас із метою посилення контролю за справлянням податків, зборів та інших обов'язкових платежів, зміцнення виконавської дисципліни працівників податкових органів 22 серпня 1996 р. ухвалено Указ Президента України № 760/96 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій».

Серед основних завдань Державної податкової адміністрації України були такі:

1. Здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів, інших обов'язкових платежів, установлених законодавством.

2. Ухвалення рішень щодо накладення фінансових санкцій і адміністративних штрафів на порушників податкового законодавства та забезпечення їх стягнення, захист інтересів держави в судових органах у справах, що стосуються сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

3. Ухвалення нормативних і методичних документів із питань оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності на виконання відповідних законодавчих актів.

Також варто зазначити процес створення в 1996 р. нового правоохоронного підрозділу – податкової міліції, головною метою якої була боротьба із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування. Податкову міліцію створили на базі підрозділів із боротьби із кримінальним приховуванням

прибутків від оподаткування Міністерства внутрішніх справ України та працівників підрозділів податкових розслідувань. Поява податкової міліції була зумовлена гостротою проблем, пов'язаних з ускладненням криміногенної обстановки, зростанням економічної злочинності, зокрема й податкової, поширенням правового нігілізму і низьким рівнем загальної правової та податкової культури населення. Функціональна структура органів податкової міліції складалася відповідно до потреб держави у правоохоронній сфері в той період і постійно змінювалася відповідно до пріоритетів як загальної стратегії державного управління, так і конкретних цілей правоохоронної системи. Податкова міліція виникла в період формування і розвитку ринкових відносин, стала продуктом реформ і одним із найважливіших механізмів їх проведення. В умовах переходу до ринкової економіки податкова система, одним з основних елементів якої є податкова міліція, ставала вирішальним чинником гарантування економічної, а отже, й національної безпеки країни. Виконуючи завдання боротьби з податковою злочинністю, якій властивий високий ступінь латентності, органи податкової міліції брали участь у структурному регулюванні прихованих процесів у суспільстві, водночас діяльність податкової міліції була погодженою єдністю її конкретних функцій [7, с. 210].

Проте, незважаючи на суттєві законодавчі нововведення, залишалися проблеми у сфері податкового контролю. Суттєвим недоліком системи податкових органів, що склалася на той період, було те, що діюча організаційно-управлінська структура органів податкової служби не повною мірою відповідає функціональному принципу, який застосовувався в багатьох європейських країнах у той проміжок часу. Очікування від функціонування системи податкових органів не давали прогнозованих результатів. У зв'язку із чим планувалося подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності податкової служби.

Початок 2000-х рр. став наступним етапом удосконалення організаційно-управлінських засад діяльності податкових органів. Указом Президента України № 886/2000 від 13 липня 2000 р. було затверджено Положення про Державну податкову адміністрацію України. Передбачалося, що Державна податкова адміністрація України забезпечуватиме реалізацію єдиної державної податкової політики, а також державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснюватиме міжгалузеву координацію в цій сфері. Також зазначалося, що Державна податкова адміністрація України узагальнюватиме практику застосування законодавства з питань, що належать до її повноважень, розроблятиме пропозиції щодо вдосконалення законодавства та в установленому порядку вноситиме їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України.

Однак варто констатувати, що у вищезазначеному Указі Президента України також були недоліки, серед яких, наприклад, факт того, що до компетенції Державної податкової адміністрації України відносилося роз'яснення законодавства з питань оподаткування серед платників податків. Проте на той час не існувало Податкового кодексу України та не було іншого нормативно-правового акта, який би регулював порядок надання інформації щодо роз'яснення платникам податків податкового законодавства, тобто фактично не було механізму реалізації отримання податкового роз'яснення. Ще одним недо-

ліком було віднесення до компетенції Державної податкової адміністрації України повноважень щодо запобігання корупції в органах Державної податкової служби, виявлення її фактів, а також запобігання корупції й іншим службовим порушенням працівників Державної податкової служби. Тобто Державна податкова адміністрація України фактично сама в себе виявляла та припиняла корупційні чинники, що є ознакою конфлікту інтересів. Варто звернути увагу на те, що службові злочини, зокрема пов'язані з корупцією, варто відносити до компетенції правоохоронних органів, а саме: міліції, Служби безпеки України. Факт існування механізму самостійного контролю щодо корупційних чинників у Державній податковій адміністрації України дозволяв припускати, що такий механізм лише імітує боротьбу з корупцією, навіть більше, діяльність будь-якого карального підрозділу всередині того чи іншого державного органу вважається неефективною.

Загалом Державна податкова адміністрація України зазнала суттєвого оновлення у своїй структурі: створене Головне управління правового забезпечення, Управління з питань забезпечення роботи з органами державної влади, Управління захисту податкової інформації. Також створено Управління з роботи з великими платниками податків. Слушна щодо цього думка Б.П. Яреми про те, що такий факт створення управління з роботи з великими платниками податків був дуже позитивним явищем у розвитку податкових органів, адже організація роботи з утворення та забезпечення функціонування інспекцій із роботи з великими платниками податків дуже важливі для відносин податкових органів і платників податків. Такі інспекції були утворені в найбільших містах – промислових центрах України [6, с. 221].

Період включно до 2010 р. слід віднести до проміжку часу, коли розвивається організаційна структура контролюючих органів на функціональній основі. Варто погодитися з Н.В. Савчук, яка звертає увагу на те, що цей період характеризувався низкою заходів, спрямованих на вдосконалення організаційної структури контролюючих органів із метою підвищення ефективності виконання ними контрольно-наглядової діяльності, а також налагодження більш тісного та продуктивного співробітництва з бізнесом, що, безперечно, було позитивним явищем. Для визначення ключових засад розвитку системи контролюючих органів, зокрема їхньої організаційної структури, у цей період ухвалено декілька нормативно-правових актів стратегічного та концептуального характеру. Ухвалення законодавчих змін потребувала модернізація Державної податкової служби України, яка була складовою частиною реформування системи оподаткування й одним із пріоритетних завдань інституційного розвитку системи державного управління в Україні [4, с. 175].

Розпорядженням Президента України № 73/2003-рп від 13 березня 2003 р. створено делегацію України для участі в переговорах із Міжнародним банком реконструкції та розвитку в рамках проекту «Програма модернізації державної податкової служби України». Результатом комплексного впровадження «Програми модернізації державної податкової служби України» стала трансформація моделі тодішньої податкової служби в податкову службу нового зразка, яка передбачала кардинальну зміну філософії служби: перебудувати з фіскальної на стимулюючу до добровільної сплати податків. Основними напрямками та завданнями проекту також було забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового

законодавства платниками податків, забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби, а також розроблення та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури Державної податкової служби України. Як наслідок, з метою визначення стратегічних цілей і шляхів модернізації Державної податкової служби України як основи комплексного реформування податкової політики України та для подальшого розроблення і впровадження проєкту «Програма модернізації державної податкової служби України» наказом Державної податкової адміністрації України № 160 від 7 квітня 2003 р. ухвалено Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. Зокрема, основними напрямками Стратегічного плану розвитку були:

1. Забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та забезпечення повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених в Україні податків і зборів (обов'язкових платежів) шляхом удосконалення податкового законодавства в частині порядку адміністрування податків і його адаптації до вимог Європейського Союзу.

2. Забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби через надання своєчасних і якісних послуг платникам податків, забезпечення формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення.

3. Створення високопрофесійної, інформаційно розвинутої Державної податкової служби в Україні шляхом розроблення та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури, що передбачає вдосконалення процедур, які забезпечують реалізацію функцій органів державної податкової служби України.

Як убачається, з початку 2000-х рр. зміни організаційної структури податкових органів стають більш змістовними і конструктивними. Зокрема, у тих змінах, які запроваджувалися в організаційно-управлінській структурі, почали простежуватися прагнення влади відмовитися від лінійної парадигми управління, яка досталася у спадок від радянської епохи, і більше уваги приділити функціональному принципу організації [5, с. 216].

Незважаючи на всі етапи реформування контролюючих органів, допомогу міжнародних партнерів та новели законодавства, необхідне було ухвалення єдиного кодифікованого закону України, який регулював би відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів – Податкового кодексу України. Про необхідність і важливість ухвалення Податкового кодексу говорили майже всі фахівці зазначеної галузі. Так, зокрема, О.М. Бандурка вказує на те, що «необхідний правовий акт, який би чітко визначав статус платника податків з певними правами, обов'язками, відповідальністю, права й обов'язки суб'єктів адміністрування податків. Таким правовим актом має бути Податковий кодекс України» [1, с. 27]. Саме цей нормативно-правовий акт у 2010 р. став предметом багатьох обговорень і дискусій, водночас він став основним документом, який регулював права й обов'язки платників податків і контролюючих органів.

Наступним визначальним для розвитку і становлення Державної податкової служби України став Указ Президента України № 726/2012 від 24 грудня 2012 р. «Про деякі заходи

з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», яким, зокрема, передбачалося створення Міністерства доходів і зборів України, поклавши на Міністерство, що утворюється, функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Крім того, Указом Президента України № 141/2013 від 18 вересня 2013 р. затверджено «Положення про Міністерство доходів і зборів України». Визначалося, що Міністерство доходів і зборів України було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; а також забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Проміжок часу від 2012 до 2014 рр. був дуже насиченим і багатим на часті зміни. Причиною було те, що фактично Міністерство доходів і зборів України проіснувало лише до 1 березня 2014 р., адже постановою Кабінету Міністрів України № 67 воно було ліквідовано. Вищевказаною постановою передбачалося відновлення діяльності Державної податкової служби та Державної митної служби, а саме: Державна податкова служба та Державна митна служба були правонаступниками прав і обов'язків ліквідованого Міністерства доходів і зборів у відповідних сферах діяльності. 21 травня 2014 р. Кабінет Міністрів України ухвалює нову постанову № 160, якою утворює новий центральний орган виконавчої влади – Державну фіскальну службу України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення. Цією ж постановою визнано такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України № 67 від 1 березня 2014 р. «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів». Того ж дня, 21 травня 2014 р., Кабінетом Міністрів України постановою № 236 затверджено Положення про Державну фіскальну службу України. Як убачається, за два роки контролюючий орган зазнавав перетворення двічі, даний факт, безумовно, є негативним явищем, адже головна ознака якості та прозорості функціонування будь-якого органу державної влади – його стабільність.

Можна погодитися із думкою Л.М. Дорофєєвою, яка зауважує, що на той час склалася ситуація, коли замість завершення одного варіанта реформи (з оцінкою його результативності та відповідними висновками) запроваджується новий. Через таку незавершеність змін ні суспільство, ні персонал контролюючих органів не відчувають позитивних зрушень, а нестабільність системи призводить до зміщення пріоритетів через відсутність перспектив, що, безперечно, є поганим мотиватором до сумлінної роботи. Не слід вдаватися до експериментів із системою контролюючого органу, який забезпечує надходження половини державного бюджету країни. Реформування контролюючих органів в умовах реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом потребує не ситуативних або політичних рішень, а виважених і науково обґрунтованих підходів [2, с. 10].

Передбачалося, що в результаті реформи Державна фіскальна служба України мала перетворитися на орган сервісу й аналітики, а не контролю. Запроваджувався характер спрямованості діяльності Державної фіскальної служби України, що мав чотири основні складові частини, серед яких фіскальна, обслуговувальна, контролююча та правоохоронна. Однак варто підкреслити, що злиття податкової та митної служб в одне відомство, на яке покладене ще й адміністрування єдиного соціального внеску, створювало дуже впливовий урядовий орган із широкими можливостями та повноваженнями у сфері податків і митного контролю, з обслуговувальними та правоохоронними функціями, а також із функцією валютного контролю. Крім того, варто зазначити, що Державна фіскальна служба України фактично була правонаступником Міністерства доходів і зборів України, вона була відповідальна за податковий і митний напрями. Фактично відбулася заміна Міністерства доходів і зборів України на Державну фіскальну службу України, тобто з міністерства на службу, що не передбачало значних нововведень та змін у сфері податкової діяльності, не сприяло стабільності діяльності центрального органу виконавчої влади.

Діяльність Міністерства доходів і зборів України, а згодом і Державної фіскальної служби України довела, що один орган державної влади не може ефективно адмініструвати фіскальну політику. Збори податків та митний контроль – дві різні сфери діяльності, які до того ж регулюються різними нормами права. А поєднання двох напрямів діяльності в одному органі державної влади ускладнює можливості для реформування, створює широке коло ризиків: від бюрократичних до корупційних. Як наслідок, необхідним був поділ Державної фіскальної служби України на два окремі органи державної влади, що було природним, логічним і виступало заходом оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. У зв'язку із цим 18 грудня 2018 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1200 було ухвалено створення Державної податкової служби України та Державної митної служби України, реорганізовано Державну фіскальну службу шляхом поділу. 6 березня 2019 р. постановою Кабінету Міністрів України № 227 затверджено Положення про Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Визначалося, що Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Окрім цього, у системі територіальних органів Державної податкової служби України на регіональному рівні утворюються головні управління Державної податкової служби України в областях та в місті Києві, Офіс великих платників податків та Інформаційно-довідковий департамент.

Окремо варто звернути увагу на діяльність податкової міліції. На час розділення Державної фіскальної служби України на два окремі органи державної влади передбачалося, що податкова міліція діятиме у складі Державної податкової служби України, проте 25 вересня 2019 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 846, якою позбавив Державну податкову службу України функції з реалізації державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування

податкового законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та з інших питань. Даною постановою передбачається, що вищезазнані функції у сфері правоохоронної діяльності здійснюватиме Державна фіскальна служба України, що припиняється у зв'язку з реорганізацією, до завершення здійснення заходів з утворення нового органу з розслідування фінансових злочинів. Державна фіскальна служба України має повний доступ до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, інших реєстрів, банків і баз даних, ведення яких покладено законодавством на Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Отже, підрозділи податкової міліції у складі Державної фіскальної служби України продовжують здійснювати повноваження та виконувати функції з реалізації державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, виконують оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну й охоронну функції до завершення здійснення заходів з утворення центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання кримінальним правопорушенням, виявлення, припинення, розслідування та розкриття таких правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави або місцевого самоврядування, що віднесені до підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України.

Унаслідок ухвалення постанови Кабінету Міністрів України № 846 від 25 вересня 2019 р. склалася ситуація, коли остаточно та кінцева реорганізація Державної фіскальної служби України відбудеться після того, як буде створений центральний орган виконавчої влади, на який буде покладено повноваження щодо розслідування фінансових злочинів. Варто зауважити, що сьогодні в першому читанні Парламентом прийнято за основу законопроект № 1208–2 від 18 вересня 2019 р. «Про Бюро фінансових розслідувань». Законопроектом передбачається створити Бюро фінансових розслідувань як центральний орган виконавчої влади, що утворюється Кабінетом Міністрів України, спрямовується та координується через міністра фінансів України та здійснює свою діяльність із метою запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності. Бюро фінансових розслідувань складатиметься із центрального апарату та територіальних управлінь, зареєстрованих як юридичні особи публічного права. Також передбачається можливість переходу колишніх працівників податкової міліції на службу до Бюро на загальних підставах за результатами проведення конкурсу.

Виділяючи сервісну та правоохоронну функції Державної податкової служби України, створюючи нові нормативно-правові акти щодо її діяльності та функціонування, а також зважаючи на подальші поступові шляхи євроінтеграції України, варто наголосити, що розвиток і трансформація Державної податкової служби України тривають дотепер.

Висновки. Отже, підсумовуючи проведене дослідження, варто наголосити, що процес становлення органів контролю за дотриманням податкового законодавства був досить тривалим, супроводжувався частими змінами законодавства та зміною орієнтирів діяльності держави і суспільства загалом. Також генезис органів контролю за дотриманням податкового

законодавства в Україні свідчить про системні зміни організаційної діяльності, що, безперечно, є негативним явищем. Інституційні зміни, які відбувалися в організаційній формі діяльності контролюючих органів, часто були політизованими та не мали науково обґрунтованих підходів, що в подальшому позначалося на якості їхньої діяльності. На нашу думку, найбільш вдалою організаційно-управлінською структурою контролюючого органу є та, яка нині запроваджена владою і втілюється в життя. Створення Державної податкової служби України – це правильний вектор розвитку контролюючих органів. Грамотний підхід до виконання покладених на неї функцій має позитивно вплинути на якість і ефективність функціонального призначення цього органу державної влади. Проте сьогодні нормативна організація діяльності Державної податкової служби України не завершена і потребує подальшого управлінського та політичного впливу.

Література:

1. Бандурка О.М. Реформування податкової служби – справа невідкладна. *Форум права*. 2009. № 2. С. 25–29.
2. Дорофєєва Л.М. Проблеми реформування структури контролюючих органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. С. 9–13.
3. Олійник О.Д. Деякі питання щодо генезису розвитку фіскальних органів в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 6–1. Т. 2. С. 211–214.
4. Савчук Н.В. Природна нормалізація податкових надходжень держави та їх апроксимація аналітичною функцією. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 9 (160). С. 174–177.
5. Чорна А.М. Шляхи вдосконалення організаційної структури Державної фіскальної служби. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 213–217.
6. Ярема Б.П. Податковий менеджмент, курс лекцій для студентів з навчальної дисципліни «Податковий менеджмент». Львів : Магнолія, 2006. С. 220–225.
7. Яцик Т.П., Тесляр М.В. Генезис становлення та розвитку правоохоронних органів, що здійснюють досудове розслідування злочинів у сфері оподаткування. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. Вип. 4–5 (8–9). С. 208–214.

Slabliuk N. The State Tax Service of Ukraine: transformation from soviet times to the present

Summary. The purpose of this article is to analyze the historical development of the State Tax Service of Ukraine, to identify the main shortcomings and problems of normative fixing the foundations of the foundations of the State Tax Service of Ukraine at different intervals. Some stages of development of the State Tax Service of Ukraine are analyzed. The basic directions of improvement of the current legislative base in terms of regulation of the basics of activity bases are determined, the attention is focused on the constant changes of organizational activity of the State Tax Service of Ukraine, the main shortcomings of the current legislation are analyzed and the ways of their elimination are identified. Conclusions have been made regarding the need to improve the current legislative framework of Ukraine.

The purpose of this article is to present the genesis of the development of the State Tax Service of Ukraine and to identify the main shortcomings that were at certain intervals, as well as ways to improve them. The essence and legal nature of modern bases of activity of the State Tax Service of Ukraine are investigated. It is emphasized that the current vector of the development of the State Tax Service of Ukraine is correct and one that is aimed at the effective functioning of the State Tax Service of Ukraine. However, on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine, conclusions are drawn about the need for improvement of normative legal acts.

The author notes that the direction of modernization of legislation is a positive phenomenon because it encourages the legislator to introduce changes and reforms of the State Tax Service of Ukraine as a whole, since the basis of the activity of the State Tax Service of Ukraine affects the whole process of their work.

Unfortunately, it should be noted that the process of formation of bodies for monitoring compliance with the tax legislation was quite lengthy, accompanied by frequent changes in the legislation and changes in the guidelines of the state and society as a whole. Therefore, in the current conditions, when the State Tax Service of Ukraine is in constant transformation, such innovations are needed that would ensure its stable and proportional development.

Key words: State Tax Service of Ukraine, tax legislation, controlling bodies, taxpayers, public service, taxes, fees, taxation, tax system.

Сусак М. С.,

аспірант кафедри адміністративного права

юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУДОВІ РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД

Анотація. У межах наукової статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно-процесуального законодавства досліджено поняття судового рішення адміністративного суду першої інстанції. Очевидно, що результатом здійснення правосуддя адміністративними судами першої інстанції є ухвалення законного рішення, яке покликане забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав, свобод, інтересів людини та громадянина. Насамперед звернуто увагу на розмежування понять «судове рішення» та «рішення». Так, у статті 241 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що судові рішення адміністративного суду, залежно від кола питань, поділяються на ухвали суду будь-якої інстанції, рішення та постанови. Де ухвалення постанови – це прерогатива суду апеляційної та касаційної інстанції і є вирішенням справи по суті, а ухвалення рішення притаманне саме суду першої інстанції, у якому вирішуються позовні вимоги.

Здійснено аналіз судової практики судових рішень в адміністративних справах та виокремлено найбільш поширені рішення суду, які були ухвалені адміністративними судами першої інстанції на підставі процесуального розсуду. Доведено, що адміністративний суд першої інстанції, ухвалюючи рішення суду, повинен керуватись нормами матеріального права, принципом верховенства права з урахуванням судової практики судів вищих інстанцій, Європейського суду з прав людини, дотримуватись норм процесуального права, конституційних принципів і загальних засад права. Рішення суду має бути ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин справи, підтверджених доказами, обґрунтоване сторонами справи.

З'ясовано, що суддям, беручи за основу норму закону, як би докладно вона не була написана, необхідно передусім її витлумачити та зіставити з обставинами справи, водночас їм варто пам'ятати, що будь-яке зловживання своїми правами або вихід за межі наданої їм законом компетенції під час розгляду справи чи ухвалення рішення можуть мати негативні наслідки.

Ключові слова: судове рішення, рішення, ухвала, постанова, адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд.

Постановка проблеми. Розгляд справи в адміністративному суді першої інстанції супроводжується не тільки здійсненням судом відповідних процесуальних дій, а й ухваленням законного рішення. Так, адміністративні суди першої інстанції під час розгляду адміністративної справи й ухваленні судового рішення відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) наділені процесуальним розсудом. Це впливає з того, що сьогодні нормами адміністративно-процесуального законодавства неможливо

чітко передбачити й описати, як повинен діяти суд, здійснюючи адміністративне судочинство в конкретному випадку, та не існує однозначних критеріїв поведінки адміністративного суду першої інстанції під час розгляду адміністративної справи. Оскільки кожна справа є особливою, яка потребує ретельного вивчення й ухвалення завідомо правосудного рішення. Адже від рішень суду залежить, якою мірою будуть захищені права, свободи, інтереси учасників адміністративних правовідносин.

Проблематика питання судових рішень адміністративного суду першої інстанції та процесуального розсуду представлена у працях В. Бевзенка, Р. Куйбіди, Р. Мельника, О. Пасенюка, М. Труш, М. Цуркан і багатьох інших і є предметом дискусій серед науковців. Однак дана проблема залишається актуальною і потребує постійного вивчення, що й зумовило вибір автором даної теми дослідження.

Мета статті – дослідити питання судових рішень адміністративного суду першої інстанції та процесуального розсуду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Результатом здійснення правосуддя адміністративними судами першої інстанції є ухвалення законного рішення, яке покликане забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав, свобод, інтересів людини та громадянина.

Так, у постанові Пленуму Вишого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» (далі – постанова Пленуму ВАС України) зазначено, що судові рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і, відповідно до конституційних засад і принципів адміністративного судочинства, обов'язковий до виконання на всій території України [1].

КАС України зі змінами, внесеними у 2019 р., містить багато новел. Однією з них є розмежування понять «судове рішення» і «рішення». Так, під судовим рішенням розуміють рішення, постанову, ухвалу суду будь-якої інстанції (п. 12 ст. 4 КАС України), а ось поняття «рішення» притаманне саме суду першої інстанції, де вирішуються позовні вимоги (п. 13 ст. 4 КАС України) [2].

Відповідно до ст. 241 КАС України, судові рішення адміністративного суду, залежно від кола питань, поділяються на ухвали, рішення та постанови.

Під ухвалами розуміють процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених КАС України [2].

Судовий розгляд у суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду, а перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови [2].

Тобто можемо побачити, що зміни, прийняті в новій редакції КАС України, не залишили поза увагою питання судового рішення адміністративного суду. Порівнюючи, бачимо, що рішення, які ухвалюються адміністративними судами, стали більш деталізованими, розширеними, доповненими. Так, раніше в адміністративному процесі виділялось два види судових рішень: судові постанови, які вирішували справу по суті, та судові ухвали, якими вирішувались питання, пов'язані із процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Нині адміністративний суд першої інстанції видає два процесуальні документи, а саме ухвали та рішення суду. А ухвалення постанови – це прерогатива суду апеляційної та касаційної інстанції та є вирішенням справи по суті.

Згідно з вимогами ст. 242 КАС України, рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим, відповідати завданню адміністративного судочинства.

Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права за дотримання норм процесуального права, а обґрунтованим є рішення, яке ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи [2].

Відповідно до абз. 1–3 п. 6 постанови Пленуму ВАС України, рішення судів усіх інстанцій, незалежно від виду провадження, повинно бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини з додержанням зазначеної послідовності [1]. Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні його змісту. Чіткість викладення передбачає, зокрема, що: терміни, вжиті в судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співвідносяться з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразовування, водночас зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її змісту. Судове рішення не повинно містити положень, які б суперечили або виключали одне одне, ускладнювали чи унеможливили його виконання [1].

Різні автори по-різному висловлюються стосовно вимог, яким має відповідати судове рішення в адміністративній справі. Деякі з них прямо передбачені законом, а інші напрацьовувались ученими і практиками протягом тривалого часу. До таких вимог, окрім тих, що вже згадувались, належать: безальтернативність, справедливість, безумовність, вичерпність (повнота), ухвалення судового рішення в належній формі, доступність.

Безумовність судового рішення означає, що в його резолютивній частині не допускаються умови, із виконанням яких пов'язується виконання рішення адміністративного суду; виконання рішення суду не має залежати від настання чи ненастання певних умов [3, с. 367–368]. Безальтернативність як вимога, що пред'являється до судового рішення, не допускає можливості вибору різних способів виконання такого рішення, а вільний доступ до судових рішень адміністративних судів є законодав-

чою гарантією законності та гласності діяльності цих судових органів, об'єктивного і справедливого здійснення ними правосуддя в адміністративних справах [3, с. 367–368].

Отже, варто сказати, що адміністративний суд першої інстанції, ухвалюючи рішення суду, повинен керуватися нормами матеріального права, принципом верховенства права з урахуванням судової практики судів вищих інстанцій, Європейського суду з прав людини, дотримуватись норм процесуального права, конституційних принципів і загальних засад права. Рішення суду має бути ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин справи, підтверджених доказами, обґрунтоване сторонами справи. Судове рішення повинно відповідати вимогам, закріпленим у КАС України, напрацьованим авторів правової науки та судової практики.

Розгляд адміністративної справи в суді першої інстанції передбачає вчинення як судом, так і учасниками адміністративного процесу процесуальних дій, які зумовлені реальними життєвими обставинами. Так, з отриманням матеріалів адміністративної справи перед суддею адміністративного суду першої інстанції постає питання, яке рішення йому необхідно ухвалити в даній справі, яку норму закону та яке законодавство слід застосувати, щоб урегулювати спірні правовідносини. Не завжди законодавець може прописати на законодавчому рівні, як повинен діяти суд у тій чи іншій ситуації, або зазвичай ці обставини не мають прямого врегулювання в законі чи іншому нормативно-правовому акті. Тому адміністративний суд першої інстанції, оцінюючи ситуацію, досліджуючи фактичні обставини та відомості адміністративної справи, повинен на власний розсуд обрати один із кількох варіантів допустимих дій для ухвалення законного рішення суду.

Порушення або неправильне застосування (вибір) адміністративним судом першої інстанції норм процесуального права, зловживання процесуальними правами як учасниками судового процесу, так і суддями призводять до ухвалення неправосудного рішення, яке в подальшому може бути скасоване в судах вищих інстанцій.

Питання процесуального розсуду слугує предметом багатьох дискусій як вітчизняних, так і закордонних науковців, юристів, урядовців, не є новим для вітчизняної науки адміністративного права і процесу. Свого часу її історія вже була збагачена теоретико-прикладним здобутками та прогресивними прикладами нормотворення [4, с. 114–135]. Засади національного адміністративного судочинства, зокрема розсуду, розроблялися ще на початку минулого століття як представниками юридичної науки, так і державниками й законотворцями [4, с. 114–135].

Розглядаючи поняття процесуального розсуду, можна сказати, що на сьогодні в теорії права немає його визначення, натомість багато дослідників ототожнюють його з поняттями «суддівський розсуд», «судова дискреція», «дискреційні повноваження», «повноваження діяти на власний розсуд». Також варто наголосити на тому, що науковці не змогли дійти однаковості стосовно визначення поняття процесуального розсуду, кожний із них тлумачить його по-різному. Так, Голова Верховного Суду Ізраїлю А. Барак, визначає суддівський розсуд як повноваження, надане законом судді, який наділений владою обирати між двома чи більше альтернативами, коли кожна з альтернатив законна [5, с. 13–15]. Як зазначає С. Шатрава, під дискреційним правом, або дискреційною

владою вбачається надана особі свобода діяти на свій розсуд, тобто, оцінюючи ситуацію, вибрати один із кількох варіантів дій (або утримуватися від дій) чи один із варіантів можливих рішень. Воно надає можливість посадовій особі диференціювати ситуації залежно від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати в нормі права [6, с. 276–277]. На думку Н. Радутної, «суддівський розсуд, як правило, пов'язаний з тлумаченням правової норми і вибором варіанта рішення з декількох альтернатив» [7, с. 51].

Отже, проаналізувавши праці науковців, які досліджували проблеми процесуального (суддівського) розсуду, та виділивши невелику частину з них, можна дійти висновку, що визначення змісту поняття процесуального (суддівського) розсуду в науковій літературі звучить по-різному, кожен наділяє його своїми характеристиками, але все ж таки вони дуже схожі, а здебільшого й однотипні.

Процесуальний розсуд, як писав В. Бевзенко, є одним з інститутів адміністративного процесуального права держав із розвинутою наукою, законодавством і практикою адміністративного судочинства [4, с. 114–135]. Поява процесуального розсуду адміністративних судів пов'язується з ухваленням у 2005 р. КАС України. Законодавче втілення в КАС України конституційної ідеї про захист конституційних прав і свобод людини та громадянина вперше в історії новітньої української державності обумовило закріплення повноважень адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства [4, с. 114–135].

У зв'язку з вищенаведеним пропонуємо на підставі судової практики адміністративних справ виокремити найбільш поширені судові рішення адміністративного суду першої інстанції, ухвалені на підставі процесуального розсуду, а саме:

Судове рішення під час визначення повноважень представника.

Аналізуючи судову практику, варто сказати, що трапляються непоодинокі випадки повернення адміністративним судом першої інстанції процесуальних документів через те, що вони подані особою, яка не має на це достатніх повноважень. Так, отримавши позовну заяву, суддя адміністративного суду першої інстанції зобов'язаний встановити, чи подано позовну заяву особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, або, якщо позовну заяву подано представником, то чи має він на те належні повноваження.

Так, в адміністративній справі про скасування рішення Хмельницький окружний адміністративний суд повернув позовну заяву, зазначаючи, що позовна заява подана особою, яка не має повноважень на ведення справи [8]. Однак Вінницький апеляційний адміністративний суд не погодився з висновком суду першої інстанції, скасував ухвалу суду як таку, що була ухвалена передчасно і перешкоджає судовому розгляду, а справу направив для продовження розгляду. Аргументуючи це тим, що в разі виникнення сумнівів щодо наявності в довіреної особи повноважень на подання та підписання позовної заяви від імені позивача суд першої інстанції повинен був залишити позовну заяву без руху та надати строк для долучення до матеріалів справи належних доказів, які б підтверджували повноваження представника позивача на підписання та подання позовної заяви до суду [9].

Судове рішення щодо визначення предметної підсудності.

Підсудність в адміністративному судочинстві – це розмежування компетенції між окремими ланками системи адміністративних судів і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції [10]. Питання адміністративної юрисдикції і підсудності адміністративних справ урегульовані КАС України.

Розглянемо ухвалу Волинського окружного адміністративного суду про визнання протиправним і скасування припису – у частині позовних вимог про визнання нечинною та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення. Справа була повернута позивачу судом першої інстанції через те, що адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [11]. Не погодившись з ухвалою суду першої інстанції, Львівський апеляційний адміністративний суд скасував рішення суду та направив дану справу для продовження розгляду [12]. Звертаючи увагу, що, крім вимоги про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення, позивач також заявляв іншу вимогу, у якій просив визнати протиправним і скасувати припис, який по своїй суті є рішенням органу державної влади. За таких обставин оскарження даного припису предметно відноситься до повноважень окружного адміністративного суду. Акцентуючи увагу на тому, що за КАС України, якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги – місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд [12].

3. Судове рішення в разі визначення тотожності адміністративних справ, зокрема, що справи стосуються спору між тими самими сторонами.

Однією з підстав для відмови у відкритті провадження у справі адміністративним судом першої інстанції є визначення тотожності адміністративних справ. На практиці трапляються випадки, коли суд помилково визначає, що позов є тотожним, зокрема, що справи стосуються спору між тими самими сторонами, що в подальшому призводить до скасування даного рішення судом апеляційної інстанції. Отже, позовні заяви вважаються тотожними лише тоді, коли в них збігаються сторони, предмет і підстави.

Так, Київський апеляційний адміністративний суд скасував ухвалу Окружного адміністративного суду м. Києва та зазначив, що судом першої інстанції помилково було визначено, що справи є тотожними та стосуються спору між тими самими сторонами [10]. Київський апеляційний адміністративний суд звернув увагу суду на те, що в одній адміністративній справі відповідачем є Міністерство оборони України, а в іншій справі, яка розглядається, – міністр оборони України. Отже, Колегія суддів не погодилася з висновком суду першої інстанції про те, що вказані позови є тотожними, зокрема, що справи стосуються спору між тими самими сторонами.

Судове рішення про забезпечення адміністративного позову.

Спостерігаються випадки безпідставного застосування забезпечення адміністративного позову. Зокрема, поза увагою судів першої інстанції залишалось те, що забезпеченню адміністративний позов підлягає лише за умови, якщо захист прав та інтересів осіб буде ускладнено або унеможливлено до ухвалення рішення по суті позовних вимог [10].

Задовольняючи клопотання про забезпечення позову, Рівненський окружний адміністративний суд виходив із того, що клопотання є належним чином обґрунтованим, існують очевидні ознаки протиправності наказу податкового органу [13]. Однак, скасовуючи ухвалу суду першої інстанції та відмовляючи в задоволенні клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, Житомирський апеляційний адміністративний суд виходив із того, що позивачем не доведені та документально не підтвержені обставини, які б свідчили, що нежиття заходів забезпечення позову завдасть значної шкоди майновому стану заявника або в подальшому унеможливить захист його інтересів [14]. В Ухвалі суду апеляційної інстанції також зазначалось, що видання керівником податкового органу наказу про проведення перевірки не створює небезпеки інтересам відповідного платника податків, оскільки сам собою факт проведення перевірки не може безпосередньо завдати майнової чи іншої шкоди особі, не призводить до настання невідворотних негативних наслідків. Крім того, обраний та запропонований заявником захід забезпечення позову фактично вирішуватиме порушений спір по суті, що суперечить меті застосування правового інституту забезпечення позову [14].

5. Судове рішення про перевищення своїх повноважень адміністративним судом першої інстанції.

На сьогодні адміністративний суд першої інстанції не тільки відіграє роль спостерігача під час вирішення справи, а й бере активну участь у спірних адміністративно-правових відносинах. Однак суддям варто пам'ятати, що під час здійснення адміністративного судочинства важливо не припустити втручання адміністративного суду у вільний розсуд суб'єкта владних повноважень.

Так, в адміністративній справі про визнання протиправним рішення про реєстрацію права власності на одну цілу частину магазину, його скасування та зобов'язання здійснити реєстрацію права власності позивача на 2/5 частини магазину постановою Донецького окружного адміністративного суду позовна заява задоволена повністю [15]. Ухвалою Донецького апеляційного адміністративного суду рішення суду першої інстанції підтримане повністю, апеляційну скаргу залишено без задоволення [16]. Не погоджуючись із даними судовими рішеннями, ухвалою Вишого адміністративного суду України судові рішення скасовано, а справу направлено на новий розгляд [17]. Таку позицію обґрунтовано тим, що судом першої інстанції й апеляційним судом не було досліджено всі докази справи, було перевищено свої повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції іншого державного органу, отже, наявне втручання у вільний розсуд суб'єкта владних повноважень із зобов'язанням реєстраційної служби здійснити реєстрацію права власності позивача на 2/5 частини магазину.

6. Судове рішення про порушення норм матеріального права в контексті правових позицій Верховного Суду.

Варто наголосити на тому, що висновок Верховного Суду щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, має враховуватися судами. Підтвердженням цього є ч. 5 ст. 242 КАС України, яка передбачає, що «при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду» [2]. Натомість у положенні ч. 6 ст. 353 КАС України наго-

лошується на забороні Верховним Судом надавати в постанові обов'язкові вказівки для суду першої або апеляційної інстанції про те, яка норма матеріального права повинна бути застосована, яке рішення має бути ухвалено за результатами нового розгляду справи [2].

Так, постановою Волинського окружного адміністративного суду відмовлено в задоволенні позову з питань визнання неправомірними та скасування рішення і наказу, поновлення на роботі та зобов'язання відшкодувати середній заробіток за час вимушеного прогулу [18]. Відмовляючи в задоволенні позову, суд першої інстанції керувався тим, що позивача правомірно звільнено зі служби в поліції відповідно до Закону України «Про національну поліцію», оскільки його службова невідповідність підтверджується результатами атестації, проведеної з дотриманням вимог Інструкції. Львівський апеляційний адміністративний суд не погодився з висновком суду першої інстанції та наголосив на тому, що не було підстав для проведення атестації позивача, оскільки його не призначали на вищу посаду, щодо нього не вирішувались питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність чи про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність [19]. Також судом першої інстанції не була врахована правової позиції Верховного Суду України, викладена в постанові, де йшлося про питання, пов'язані із прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням із неї (її припиненням), урегульовані спеціальним законодавством. Тому, за загальним правилом, під час вирішення справ цієї категорії пріоритетними є норми спеціальних законів. Трудове законодавство підлягає застосуванню у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних правовідносин, або коли про це йдеться у спеціальному законі [19].

На основі аналізу судової практики варто зазначити, що нами наведено не вичерпний перелік судових рішень адміністративного суду першої інстанції, ухвалених на підставі процесуального розсуду, а тільки ті, які найчастіше трапляються в судовій практиці адміністративного судочинства. Так, суддям, беручи за основу норму закону, як би докладно вона не була написана, необхідно передусім її витлумачити та зіставити з обставинами справи, водночас їм варто пам'ятати, що будь-яке зловживання своїми правами або вихід за межі наданої їм законом компетенції під час розгляду справи чи ухвалення рішення можуть мати негативні наслідки.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищенаведене, варто констатувати, що адміністративний суд першої інстанції, здійснюючи судочинство, видає два процесуальні документи, а саме ухвали та рішення суду. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови і є вирішенням справи по суті. Також варто сказати, що наділенням адміністративного суду першої інстанції процесуальним розсудом важливе і необхідне в судовій діяльності. Адже адміністративні суди першої інстанції, здійснюючи судочинство, в основному розглядають і вирішують справи відповідно до вимог чинного законодавства України. Проте трапляються непоодинокі випадки, коли судді, здійснюючи судочинство, неоднозначно розуміють правову природу спірних правовідносин, поверхнево досліджують матеріали справи і, як наслідок, адміністративні справи не належним чином підготовлені до судового розгляду. Такі дії можуть призвести до

порушень судами норм матеріального та процесуального права, до невідповідності судових рішень правовим позиціям вищих спеціалізованих судів, Європейського суду з прав людини, можливості оскарження такого рішення в апеляційному та касаційному порядку. Так, на основі аналізу судових рішень адміністративного суду першої інстанції, ухвалених на підставі процесуального розсуду, та причин їх перегляду судами вищих інстанцій доцільно було б, на нашу думку, розробити практичні рекомендації та критерії, які мають використовувати судді адміністративного суду першої інстанції у своїх рішеннях.

Література:

1. Про судові рішення в адміністративній справі : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13> (дата звернення: 01.12.2019).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 20 жовтня 2019 р. № 2747-4 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 01.12.2019).
3. Комзюк А., Бевзенко В., Мельник Р. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
4. Бевзенко В. Зміст і види процесуального розсуду Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. *Право України*. 2019. № 4. С. 114–135.
5. Барак А. Судейское усмотрение. Пер. с англ. Москва : Норма, 1999. С. 13–15.
6. Шатрава С. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 276–277.
7. Вель Ги Де. Этика судьи : пособие для судей / под ред. Н. Радутной. Москва : Российская академия правосудия, 2002. 211 с.
8. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду про повернення позовної заяви в адміністративній справі № 822/4134/14 від 30 вересня 2014 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40871291> (дата звернення: 01.12.2019).
9. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 822/4134/14 від 1 грудня 2014 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41736506> (дата звернення: 01.12.2019).
10. Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції гл. гл. 1–4 р. III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 14 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-16> (дата звернення: 01.12.2019).
11. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду про повернення позовної заяви в частині позовних вимог в адміністративній справі № 876/3491/16 (803/618/16) від 29 квітня 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57488251> (дата звернення: 01.12.2019).
12. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 876/3491/16 від 17 серпня 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59822249> (дата звернення: 01.12.2019).
13. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду в адміністративній справі № 817/1731/14 від 19 червня 2014 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39566879> (дата звернення: 01.12.2019).
14. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 817/1731/14 від 23 липня 2014 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39939216> (дата звернення: 01.12.2019).
15. Постанова Донецького окружного адміністративного суду в адміністративній справі № 805/2124/15-а від 7 липня 2015 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/47020330> (дата звернення: 01.12.2019).
16. Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 805/2124/15-а від 25 серпня 2015 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49150191> (дата звернення: 01.12.2019).
17. Ухвала Вищого адміністративного суду України в адміністративній справі № 805/2124/15-а від 11 лютого 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55870533> (дата звернення: 01.12.2019).
18. Постанова Волинського окружного адміністративного суду в адміністративній справі № 876/4399/16 (803/388/16) від 17 травня 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57836974> (дата звернення: 01.12.2019).
19. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 876/4399/16 (803/388/16) від 13 жовтня 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62017992> (дата звернення: 01.12.2019).

Susak M. Court decisions of Administrative Court of first instance and procedural judgment

Summary. The scientific paper encompasses the investigation of the concept of Administrative Court of first instance decision pursuant to summarizing and comparing of administrative and procedural legislation in effect. It is apparent that effectuation of justice by first instance Administrative Courts of Ukraine results in the legal decision adoption, which aims at safeguarding the human rights, freedoms, and interests of a citizen guaranteed by Constitution of Ukraine. First of all displace attention on differentiation between the notions of “court decision” and “decision”. By the Article 241 of Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine, that administrative court decisions split into judicial decision of the court of any instance, decisions and court rulings. Where the adoption of the latter is a prerogative of the Court of Appeal and Cassation Instance and is the judgment on the merits and adoption of the decision rests upon the court of first instance, where the plaintiff’s claims are resolved.

The analysis of the administrative court decisions in jurisprudence is conducted and the prevailing court decisions, adopted by administrative courts of first instance on the ground of procedural judgment are identified. The Administrative Court of first instance is proved to rely upon substantive law and rule of law, concerning the Higher Courts’ and European Court of Human Rights’ jurisprudence, moreover the court complies with procedural rules and regulations, constitutional principles and the principles of law. Court decision is to be adopted in accordance with the comprehensively clarified circumstances of the case, confirmed by evidence, and justified by the parties to the case.

It is brought to light, that judge, being substantiated by the norm of law, regardless of particularization of the latter, primarily interprets it and considers it with the circumstances of the case, herewith it is necessary to be aware of the fact that any kind of abuse of rights or exceeding the limits of their legal power, whilst consideration of the case or decision-making, may have adverse effect.

Key words: court decision, decision, decree, administrative court of first instance, procedural judgment.

Тернушак М. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню адміністративно-процесуальних відносин у контексті трансформації предметів адміністративного права, адміністративного процесу й оновлення адміністративно-процесуального законодавства. Доведено, що спектр адміністративно-процесуальних відносин (відносин адміністративного процесу), їх значення та класифікації слід розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу.

У попередніх працях нами констатовано можливість трактування адміністративного процесу в контексті поділу на конфліктний, судовий і сервісний, а також розмежування відповідних видів адміністративного процесу на певні регламентовані порядки розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ – адміністративних проваджень за нормативно-встановленою адміністративною процедурою. Запропоновано розглядати адміністративні відносини як адміністративно-процесуальних у разі комплексної реалізації адміністративних проваджень за нормативно визначеною правовою процедурою.

Встановлено, що розвиток інституту адміністративних послуг та реформування відповідно до західних практик інституту публічної служби, по-перше, сприяли переосмисленню ролі сервісної складової частини в діяльності органів публічного адміністрування, що по суті привело до уточнення предмета адміністративного права; по-друге, розуміння предмета адміністративного права крізь призму впливу концепції «публічного адміністрування» надає змогу по-іншому сприймати і трактувати управлінську концепцію адміністративного процесу, а точніше, як сервісну.

Обумовлена теза про те, що в теорії адміністративного права України поступово відбувається трансформування базової категорії «предмет правового регулювання адміністративного права», що в загальному становить сукупність адміністративних відносин, регламентованих правовими нормами. В основі відповідної модифікації предмета адміністративного права лежить не тільки уточнення термінологічного апарату, зокрема заміна категорії «державне управління» на «публічне адміністрування», а насамперед законодавчі зміни процесуального характеру, що акумулювали виокремлення нових інститутів у теорії адміністративного права (інститути адміністративних послуг, адміністративної юстиції) та змінили адміністративні процедури здійснення адміністративних проваджень.

У результаті аналізу змісту адміністративно-правових і адміністративно-процесуальних відносин відносини адміністративного процесу класифіковано на: відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції); деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адмі-

ністративні правопорушення (адміністративної відповідальності)); відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, посвідчувального, соціального типів).

Ключові слова: адміністративно-процесуальні відносини, предмет адміністративного права, адміністративно-правовий цикл, концепції адміністративного процесу, адміністративне законодавство.

Постановка проблеми. У вітчизняній адміністративно-процесуальній науці дотепер ще не напрацьовано чіткого підходу щодо розмежування адміністративно-процесуальних відносин від адміністративно-правових. Відповідна теза пояснюється специфікою відносин адміністративно-правового циклу, що охоплює передусім базові юридичні дисципліни адміністративного права й адміністративного процесу. Крім того, варто зважати на сьогочасні зміни адміністративного законодавства, зумовлені євроінтеграційними процесами, що по суті спричинили відповідну трансформацію адміністративних правовідносин у частині введення нових правових інститутів, модифікацію старих, а також уточнення термінологічного апарату.

Процесуальна складова частина адміністративно-правових відносин зазнала суттєвої трансформації, що, на наш погляд, найбільш яскраво виражено у зміні адміністративної процедури реалізації окремих проваджень адміністративного процесу. Не менш важливим чинником, який дещо систематизуватиме розгалуженість адміністративно-процесуальних відносин, є концептуальна інтерпретація адміністративного процесу, яка фактично розділяє адміністративний процес за концепціями.

Проблематика дослідження процесуальних адміністративних відносин у площині інтерпретації концепцій адміністративного процесу, аналізу предмета адміністративного права та впливу адміністративного законодавства на розмежування правових і процесуальних відносин неодноразово була об'єктом наукових розвідок більшості вчених-адміністративістів, на особливу увагу заслуговують праці Ю. Битяка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Колпакова, Т. Проценка, Н. Нижник, О. Музи. Водночас, зважаючи на вплив концепції «публічного адміністрування» щодо дисциплін адміністративно-правового циклу, трансформацію предмета адміністративного права як однієї з фундаментальних галузей права, оновлення категоріально-термінологічного апарату дисциплін, системних змін адміністративно-процесуального законодавства, відповідна проблематика повсякчас потребує посиленої уваги та нових напрацювань.

Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу юридичної природи адміністративно-процесуальних відносин, їхнього місця в системі дисциплін адміністративно-правового циклу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У докторському дослідженні «Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні» О. Муза наголошує, що адміністративні правовідносини включають у себе адміністративно-процесуальні, які посідають специфічне місце в системі адміністративного права, оскільки мають суперечливий характер, обумовлений сучасною теорією адміністративного процесу [1, с. 62]. Загалом ми поділяємо позицію вченого стосовно тези щодо окремого специфічного місця адміністративно-процесуальних відносин у системі адміністративного права. Проте вважаємо, що відсутність чіткої приналежності адміністративно-процесуальних відносин зумовлена і відсутністю єдиного підходу щодо інтерпретації предмета адміністративного права й адміністративного процесу.

У свою чергу, трансформація адміністративних відносин зумовила і модернізацію адміністративно-процесуальних відносин, чому сприяло як уточнення предмета адміністративного права, так і регламентовані у процесуальних кодексах зміни. Так, традиційне отожднення адміністративного процесу як судового процесу, у контексті відносин адміністративного судочинства відійшло в минуле, з урахуванням нових положень Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС), згідно з якими діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів виступає як судовий а не адміністративний процес. Отже, нині відсутнє єдине, законодавчо врегульоване визначення адміністративного процесу, яке було б ключовим аргументом асоціювання адміністративного процесу із судовим.

У теорії адміністративного процесу не малу роль у питанні уточнення предмета адміністративного процесу, а саме визначення самих адміністративно-процесуальних відносин, відіграють і традиційні концепції тлумачення адміністративного процесу. Мабуть, це наступний аргумент після законодавчого (змін у КАС – *М. Т.*), оскільки, опираючись на такі традиційні концепції інтерпретації адміністративного процесу, як *судова*, *деліктна й управлінська*, є логічним і виокремлення відповідних адміністративно-процесуальних відносин. Проте розвиток інституту адміністративних послуг і реформування за західними практиками інституту публічної служби:

- по-перше, сприяли переосмисленню ролі сервісної складової частини в діяльності органів державного управління, що привело до уточнення предмета адміністративного права;

- по-друге, розуміння предмета адміністративного права крізь призму впливу концепції «публічного адміністрування» надає змогу і по-іншому сприймати та трактувати управлінську концепцію адміністративного процесу, точніше, як сервісну.

Відшукування та розроблення оптимального підходу до класифікації видів адміністративно-процесуальних відносин потребують аналізу напрацювань із теорії адміністративно-правового циклу, зокрема специфіки й особливостей адміністративних відносин.

Як влучно стверджує відомий вітчизняний учений-адміністративіст В. Колпаков, за час незалежності в Україні відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом чого стало формування режиму правової рівності між

державою, її органами, посадовими особами і громадянами [2, с. 104]. Крім того, коізь призму режиму правової рівності в частині адміністративно-правових статусів суб'єктів відносин можна і розглядати будь-які адміністративні правовідносини, незалежно від предмета провадження та процедур його реалізації.

Вивчаючи новітні підходи до інтерпретації адміністративно-правових відносин, зауважимо позицію авторського колективу вітчизняних учених-адміністративістів, описану в підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» (В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко), які відносять адміністративні відносини (які становлять предмет адміністративного права) до суспільних відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, змістом яких виступатиме надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, характерні риси яких окреслюються таким:

- виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

- адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

- по-перше, у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

- по-друге, розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [3, с. 28–29].

О. Ніканорова класифікує адміністративні правовідносини на *владні і сервісні*, головним критерієм відповідної класифікації, на її думку, буде інтерес, що реалізується. Так, у владних правовідносинах державні органи реалізують публічний інтерес, вони діють із волі та на користь конкретного органу, держави і суспільства загалом. А в сервісних правових відносинах реалізується інтерес приватної особи чи групи осіб, де приватний суб'єкт виступає ініціатором виникнення цих відносин, які покликані реалізувати його законні вимоги до державних органів і держави загалом [4, с. 210].

Складну конструкцію тлумачення предмета адміністративного права пропонує Р. Ігонін, який вважає, що на даний час предмет адміністративного права становлять сукупність суспільних відносин, складниками яких є управлінські відносини, що не належать до предмета іншої галузі права, мають відносно постійний і безпосередній характер, здійснюються за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму, реалізуються в рамках органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права (у разі делегування владних повноважень) з метою забезпечення його належного функціонування чи поза рамками діяльності владного суб'єкта (адміністративного органу), а також суспільні відносини забезпечувального характеру управлінських відносин, що виникають у безпосередньому зв'язку з управлінськими. Водночас учений влучно наголошує, що в розрізі дослідження предмета адміністративного права не варто обмежуватись включенням до нього суто управлінських відносин. Поряд з управлінськими правовідносинами в межах предмета адміністративного права

розглядають відносини публічно-сервісного характеру, догвірні, а у сфері взаємодії органів публічної влади – реординаційні та координаційні [5, с. 129–130].

Щодо правореалізуючого ракурсу, зумовленого людиноцентристським підходом в юриспруденції, висвітленого в навчальному посібнику «Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем)» за редакцією О. Кузьменко, де авторами адміністративно-правові відносини трактуються як відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження та має право на ухвалення владного (обов'язкового) рішення [6, с. 32].

Водночас, на протигагу попереднім позиціям, ми не погоджуємося з тим, що адміністративно-правові відносини – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації й об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм, із метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [7, с. 47]. Виходячи із трансформації адміністративно-правових відносин у ключі правової рівності сторін, підхід щодо систематизації сторін як суб'єкта владних повноважень та об'єкта управління недоцільний.

Новелою у класифікації адміністративних відносин є підхід вчених Р. Мельника та В. Бевзенко, які розмежовують адміністративно-правові відносини залежно від загального й особливого адміністративного права, де відносини, що реалізуються в межах інститутів публічної служби й адміністративної відповідальності, є відносинами особливого адміністративного права [8, с. 120–121].

У теорії адміністративного процесу можна знайти думки стосовно того, що адміністративно-процесуальні відносини, попри те, що за своєю правовою природою є управлінськими, відмежовуються від матеріальних адміністративно-правових за низкою ознак, основними з яких виступатимуть:

- особливості виникнення (матеріальні адміністративно-правові відносини виникатимуть за наявності правової норми, юридичного факту та правосуб'єктності сторін. Процесуальні адміністративні правовідносини виникатимуть за тих же умов і наявності адміністративно-процесуальної норми, а точніше, у разі сукупності норм матеріального та процесуального типів);

- особливості регулювання (зумовлені специфікою юридичних норм, адже матеріальні норми адміністративного права регулюють «статичні» відносини, у свою чергу, процесуальні норми регламентують відносини «динамічного» характеру);

- призначення (мета) адміністративно-процесуальних відносин (метою адміністративно-процесуальних правовідносин буде забезпечення реалізації вимог матеріальної адміністративно-правової норми);

- складність структури адміністративно-процесуальних відносин (виражатиметься наявністю декількох суб'єктів, ролі яких у даних правовідносинах різні);

- дискретність адміністративно-процесуальних відносин (процесуальні відносини, на відміну від матеріальних, можуть припинятися та відновлюватися) [9, с. 50].

Отже, як свідчать проаналізовані наукові праці, нині в теорії адміністративного права України поступово відбувається трансформування базової категорії «предмет правового регу-

лювання адміністративного права», що в загальному становить сукупність адміністративних відносин, регламентованих правовими нормами. Зазначимо, що в основі відповідної модифікації предмета адміністративного права лежить не тільки уточнення термінологічного апарату, зокрема заміна категорії «державного управління» на «публічне адміністрування», а насамперед законодавчі зміни процесуального характеру, що акумулювали виокремлення нових інститутів в теорії адміністративного права (інститути адміністративних послуг, адміністративної юстиції) та змінили адміністративні процедури здійснення адміністративних проваджень. Так, імплементація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), реалізація адміністративної реформи спонукали вітчизняних законотворців покращувати й узгоджувати чинне адміністративне й адміністративно-процесуальне законодавство зі стандартами ЄС, де акцент робиться на сервісній ролі держави, превалюванні інтересів як суспільства загалом, так і кожної людини зокрема у відносинах із публічною адміністрацією.

Отже, нині адміністративно-правові відносини доцільно розглядати крізь призму реалізації прав людини залежно від сфер публічного адміністрування. Також до адміністративних правовідносин належать відносини, що виникають у процесі внутрішньовідомчої діяльності (наприклад, щодо виконання наказів, доручень керівництва), межею яких є владна компетенція (посадові обов'язки) публічного службовця.

Реалізація владної компетенції посадовця залежить і від напряму діяльності, що передбачає застосування правових і неправових інструментів (заходів, засобів) під час службової діяльності для виконання поставлених завдань. Так, якщо напрям діяльності передбачає застосування публічного примусу, то адміністративні відносини набудуть статусу правоохоронних, що зазвичай у межах адміністративно-правової теорії притаманні деліктному провадженню.

Виходячи з попереднього аналізу традиційних концепцій (підходів) трактування адміністративного процесу, в основу яких поставлена нормативно-правове регулювання, зокрема законодавча регламентація, до відносин, які становлять предмет адміністративного процесу, належатимуть такі: адміністративно-судові, деліктні й управлінські відносини, що за винятком перших (судових) виступатимуть і як відносини адміністративно-правові. На нашу думку, відповідні адміністративні відносини варто вважати адміністративно-процесуальними в разі комплексної реалізації адміністративного провадження за нормативно визначеною правовою процедурою.

Висновки. Отже, спектр адміністративно-процесуальних відносин (відносин адміністративного процесу), їхнє значення та класифікації варто розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу. Виходячи із цього, загалом до відносин адміністративного процесу доречно відносити: відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції); деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційні (адміністративної відповідальності)); відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації; відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, соціального типів).

Кожні з відповідних відносин мають характерні риси (ознаки) і особливості, які зумовлюють специфіку здійснення окремих адміністративних проваджень.

Так, відносини судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, деліктні відносини варто групувати як відносини конфліктного адміністративного процесу, а в разі судового вирішення справи (судової юрисдикції) вони належать до відносин судового адміністративного процесу, що реалізуються в межах адміністративно-судового, адміністративно-деліктного проваджень і провадження адміністративного оскарження. Водночас, відштовхуючись від єдиної конфліктної природи даних процесуальних відносин, предмети окреслених проваджень кардинально відрізняються. У разі адміністративно-судового провадження предметом виступатиме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права й інтереси в публічно-правових відносинах, тобто нормотворча та правозастосовча діяльність посадових осіб адміністративних органів, що вирішуватиметься в судовому порядку. У деліктному провадженні – це неправна діяльність фізичних осіб, що вчинили адміністративне правопорушення. Предмет же провадження адміністративного оскарження буде аналогічним до предмета адміністративно-судового провадження, а саме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права й інтереси в публічно-правових відносинах, однак за умови вирішення справи вищими посадовими особами в субординаційному порядку.

У свою чергу, відносини щодо надання адміністративних послуг групуються як відносини сервісного адміністративного процесу, реалізація яких відбувається в рамках дозвільного, реєстраційного, ліцензійного й інших щодо виконання розпоряджень і доручень керівництва з питань посадової компетенції.

Література:

- Муза О. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. 417 с.
- Колпаков В. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
- Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
- Ніканорова О. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6–1. С. 206–210. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_2/44.pdf.
- Ігонін Р. Предмет адміністративного права у в умовах трансформації вітчизняної системи права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 2. Т. 2. С. 126–130. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo02/part_2/27.pdf.
- Кузьменко О. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2015. 232 с.
- Адміністративне право України : навчальний посібник / В. Галуцько та ін. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
- Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

- Бандурка А., Тищенко М. Адміністративный процесс : учебник для высших учебных заведений. Киев, 2001. 336 с.

Ternushchak M. Analysis of administratively-process relations on the modern stage

Summary. The article is sanctified to research of administratively-process relations in the context of transformation of the articles of administrative law, administrative process and updating of administratively-judicial legislation. It is well-proven that the spectrum of administratively-judicial relations (relations of administrative process), their value and classification it follows to examine through the prism of conceptual interpretation, descriptions of legal nature and legal regulation administrative.

In previous labours we are establish possibility of interpretation of administrative process in the context of dividing into a conflict, judicial and service, and also differentiation of corresponding types of administrative process on the regulated orders of consideration and dispatch of individual administrative businesses are certain – administrative realizations on the normatively-set administrative procedure. It is suggested to examine administrative relations in quality of administratively-judicial in case of complex realization administrative realizations after normatively-certain legal.

It is set that development of institute of administrative services and reformation in accordance with international practices of institute of public service:

- firstly, assisted rethinking of role of service constituent in activity of organs of public administration that essentially resulted in clarification of the article of administrative law;
- secondly, understanding of the article of administrative law through the prism of influence of conception of “public administration”, gives possibility other to perceive and interpret administrative conception of administrative process, and more precisely as service.

Conditioned thesis about that in the theory of administrative law of Ukraine gradually takes place transformation of base category of the “article of the legal adjusting of administrative law”, that generally speaking folds totality of administrative relations of regulated legal norms. In basis of corresponding modification of the article of administrative law, clarification of terminological vehicle lies not only, in particular substituting of category of “state administration” by “public administration”, and, first of all, legislative changes of judicial character, that accumulated the selection of new institutes in the theory of administrative law (institutes of administrative services, administrative justice) and changed administrative procedures of realization of administrative.

As a result of analysis of maintenance of administrative and administratively-judicial relations, the relations of administrative process are classified on: relations of judicial appeal of decisions, actions or inactivity of public administration (administrative justice); tort relations (in relation to consideration and dispatch of businesses about administrative crimes (administrative responsibility)); relations of administrative appeal of decisions, actions or inactivity of public administration; relations are from the grant of administrative services (permissive (certificate), registration, licensed, certifying, social types).

Key words: administratively-process relations, article of administrative law, administratively-legal cycle, conceptions of administrative process, administrative legislation.

Ткаченко О. Г.,

*кандидат юридичних наук,
заступник начальника кафедри тактико-спеціальної підготовки
Академії Державної пенітенціарної служби*

Разумейко Н. С.,

*кандидат педагогічних наук,
начальник кафедри педагогіки та гуманітарних дисциплін
Академії Державної пенітенціарної служби*

СПІВУЧАСТЬ ТА ЗАМАХ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ У ПРАВОПОРУШЕННІ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА РЕЖИМ УТРИМАННЯ В СЛІДЧИХ ІЗОЛЯТОРАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню деяких правових аспектів співучасті та замаху в адміністративному праві за приховану від огляду передачу або спробу передачі будь-яким способом заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах чи установах виконання покарань.

На сьогоднішній момент в арсеналі захисту правопорядку у слідчих ізоляторах і установах виконання покарань велике значення має адміністративна відповідальність, яка сприяє недопущенню вчинення правопорушень під час виконання та відбування кримінальних покарань, служить гарантією законності та стабільної діяльності слідчих ізоляторів чи установ виконання покарань, є важливим чинником функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України.

Зазначено, що інституту співучасті не надається належного значення ні в науці адміністративного права, ні в адміністративному законодавстві, а також у практиці діяльності органів (посадових осіб) щодо застосування адміністративних стягнень.

Виявлено, що в реальному житті росте кількість адміністративних правопорушень, у скоєнні яких умисно беруть участь декілька осіб. Тому в науці адміністративного права і в законодавстві про адміністративну відповідальність надалі необхідно досліджувати дане явище і дати йому законодавче визначення.

Зазначено, що відсутність понятійного апарату співучасті в адміністративній відповідальності знижує роль цього виду відповідальності в боротьбі із правопорушеннями в установах кримінально-виконавчої служби.

Адміністративну відповідальність за передачу заборонених предметів засудженим, підозрюваним і обвинуваченим завжди несе тільки виконавець, оскільки чинне адміністративне законодавство не передбачає співучасників правопорушення (підбурювач, організатор і пособник адміністративного правопорушення). Вчинення правопорушення групою осіб відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення визнається лише обтяжливою обставиною.

Діяння з ознаками адміністративного делікту може бути закінченим і незакінченим (перерваним із тих чи інших причин). Але на відміну від кримінального законодавства, Кодекс України про адміністративні правопорушення не

містить у Загальній частині статей, які б у нормативному порядку визначали поняття «незакінчений проступок» і передбачали за таке діяння адміністративну відповідальність. Водночас Особлива частина Кодексу України про адміністративні правопорушення містить кілька статей, якими встановлюється відповідальність за готування до вчинення проступку.

Замах на вчинення правопорушення є закінченим, якщо особа виконала всі дії, які вважала необхідними для доведення правопорушення до кінця, але правопорушення не було закінчено із причин, які не залежали від її волі.

Для усунення цієї проблеми необхідно запровадити поняття замаху в адміністративному праві, передбачити відповідальність співучасників у вчиненні правопорушення.

Ключові слова: співучасть в адміністративному праві, замах на адміністративне правопорушення, захист правопорядку у слідчих ізоляторах та установах виконання покарань.

Постановка проблеми. Становлення української державності, формування демократичної правової держави вимагають зміцнення і вдосконалення діяльності всієї системи державних органів, зокрема складної, багаторівневої системи Державної кримінально-виконавчої служби України. Процес узгодження чинного законодавства з міжнародними стандартами та світовою пенітенціарною доктриною необхідний для створення ефективної нормативно-правової бази, спрямованої на забезпечення регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України, зокрема й захисту правопорядку у слідчих ізоляторах і установах виконання покарань. Важливу роль у виконанні даного завдання відіграє адміністративна відповідальність, яка сприяє недопущенню вчинення правопорушень під час виконання та відбування кримінальних покарань, служить гарантією законності та стабільної діяльності слідчих ізоляторів і установ виконання покарань, є важливим чинником функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України [1].

Проте, як свідчить практика діяльності слідчих ізоляторів та установ виконання покарань, мають місце вчинення різних правопорушень, найпоширенішими з яких є передачі (спроби

передач) заборонених предметів особам, які відбувають покарання або взяті під варту. Суспільна небезпека проступків полягає не тільки в посяганні на діяльність слідчих ізоляторів та установ виконання покарань, але й у зниженні ефективності застосування до засуджених заходів виправлення. Крім того, як наслідок, створюються умови для вчинення ними порушень режиму відбування покарання, а іноді і злочинів.

З моменту декриміналізації кримінально-правової норми про передачу заборонених предметів, що містилася у ст. 183⁴ Кримінального кодексу України (з 1 вересня 2001 р.), адміністративна відповідальність є основним інститутом правового захисту правопорядку у слідчих ізоляторах та установах виконання покарань від названих посягань.

Зазначене свідчить про наявність суттєвих проблем із захистом режиму у слідчих ізоляторах і установах виконання покарань від протиправних посягань, які повинні бути усунені з метою недопущення у правопорушників відчуття власної безкарності та можливості скоєння протиправних вчинків.

Науково-теоретичне підґрунтя проведення дослідження становили наукові праці, розробки фахівців у теорії адміністративного права й управління, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.Б. Андреев, Д.М. Бахрах, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, А.Ф. Зелінський, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Б.М. Лазарев, Д.М. Лук'янець, О.І. Остапенко, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, В.К. Шкарупа й інші.

Необхідно віддати належне досягненням вищезначених учених-правознавців, які, без сумніву, мають велику практичну і наукову цінність, висновки та рекомендації, що містяться в їхніх працях, слугують удосконаленню чинного законодавства та відображають окремі аспекти їхніх досліджень. Проте на сьогодні відсутні роботи, присвячені комплексному аналізу адміністративної відповідальності за проступки, що посягають на порушення режиму утримання у слідчих ізоляторах та установах виконання покарань, що робить дане дослідження актуальним.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі системного аналізу чинного законодавства визначити особливості та підстави адміністративної відповідальності, пов'язаної з порушенням режиму, розкрити її роль у забезпеченні режиму. Розробити конкретні пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази адміністративної відповідальності в даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час дослідження питання про адміністративну відповідальність за ст. 188 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) необхідно акцентувати увагу на формулюванні понятійного апарату із цих питань, а також відповідальності за співучасть і замах.

В адміністративному праві немає загальних норм щодо співучасті, у яких би вирішувалося питання про детермінацію відповідальності кількох осіб, які умисно і спільно вчинили адміністративне правопорушення. Лише ст. 35 КУпАП відносить до обставин, що обтяжують відповідальність, учинення правопорушення групою осіб. Проте будь-які ознаки групового правопорушення (спільне, умисне, з розподілом ролей, участь у правопорушенні двох або більше осіб тощо) у нормативному порядку не закріплюються. Водночас у кількох статтях Особли-

вої частини КУпАП є норми, що регулюють відповідальність за групове правопорушення і містять низку конкретних ознак такого правопорушення. Саме вони дають можливість зробити висновок про те, що адміністративному праву відомі як проста співучасть, так і складна (з розподілом ролей) [2, с. 62].

У реальному житті росте кількість адміністративних правопорушень, у здійсненні яких умисно беруть участь декілька осіб. Тому в науці адміністративного права і в законодавстві про адміністративну відповідальність надалі необхідно досліджувати дане явище і дати йому законодавче визначення. Звичайно ж, воно не матиме такого кваліфікуючого значення, як співучасть у рамках кримінального права, проте під час призначення адміністративного стягнення необхідно все ж таки враховувати ступінь участі особи у здійсненні адміністративного правопорушення [3, с. 68].

Відсутність понятійного апарату співучасті в адміністративній відповідальності зменшує значення цього виду відповідальності в боротьбі із правопорушеннями в установах кримінально-виконавчої служби.

Застосування нового адміністративного законодавства не може бути ефективним без наукового розроблення чіткого визначення понять «співучасть у правопорушенні», «види співучасників правопорушення», «замах на правопорушення».

Необхідно зазначити, що інституту співучасті не надається належного значення ні в науці адміністративного права, ні в адміністративному законодавстві, ні у практиці діяльності органів (посадових осіб) щодо застосовування адміністративних стягнень.

У зв'язку із цим осмислення й аналіз теоретико-правових проблем чинного законодавства, яке стосується даного виду адміністративного правопорушення, є передумовою для розвитку і вдосконалення норм адміністративного права, яке, у свою чергу, є основою вдосконалення правової регуляції в органах виконання покарань.

Актуальність дослідження співучасті й адміністративної відповідальності стає ще очевиднішою, якщо врахувати необхідність теоретичного розроблення питань, пов'язаних із застосуванням адміністративної відповідальності до правопорушників, удосконаленням правової основи діяльності правозастосовчих органів (їх посадових осіб) у боротьбі з адміністративними правопорушеннями.

На підтвердження цього, як свідчить практика діяльності органів виконання покарань, багато адміністративних правопорушень учиняються за участі двох і більше осіб. Так, досить часто у здійсненні незаконної передачі засудженим, підозрюваним або обвинуваченим заборонених предметів і речей беруть участь декілька осіб. Як свідчать пояснення правопорушників, рішення про передачу заборонених предметів ухвалюється не самостійно, а під впливом, на прохання інших осіб: родичів, сусідів, друзів засуджених, самих підозрюваних і обвинувачених. Зазвичай вони були ініціаторами плану передачі замаскованих предметів (наприклад, гроші, невеликі об'єми спиртних напоїв усередині булки хліба, торта, консервації, пачки вершкового масла тощо). Завдання особи, яка притягується до відповідальності, зводилось тільки до передчі заборонених предметів адресатові. У такому разі нескладно визначити, за термінологією кримінального законодавства, хто є організатором, підбурювачем, виконавцем і пособником правопорушення.

Проте в адміністративному законодавстві передбачена відповідальність тільки для виконавця правопорушення, для інших співучасників така норма відсутня. Специфіка співучасті в нашому випадку не створює будь-яких підстав для притягнення до адміністративної відповідальності. Співучасть представляє підвищену суспільну небезпеку, оскільки росте число осіб, що залучаються до протиправної діяльності, чим завдається більша шкода суспільним відносинам, що охороняються нормами адміністративного права, це істотно впливає на стан законності і правопорядку в державі, зокрема в установах виконання покарань.

Відсутність теоретичних розробок і законодавчих визначень поняття «співучасть» призводить до того, що до відповідальності притягуються тільки виконавці, а для організаторів, підбурювачів і пособників узагалі не передбачена адміністративна відповідальність. На нашу думку, для організаторів повинна бути передбачена суворіша відповідальність.

Подібна подія трапилась у Державній установі «Вінницька установа виконання покарань (№ 1)», де в кімнаті прийому передач від громадян для ув'язнених і засуджених 18 жовтня 2019 р. близько 15 год. 30 хв. було проведено догляд передачі, яка надійшла на ім'я ув'язненого ОСОБА_2, ІНФОРМАЦІЯ_2, від ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1. У результаті чого в подвійному дні відра було виявлено мобільний телефон марки «НТС» моделі «One Mini» та зарядний пристрій до нього. Отже, ОСОБА_1 учинила дії, відповідальність за які передбачена ст. 188 КУпАП. ОСОБА_1 у судовому засіданні підтвердила, що 18 жовтня 2019 р. близько 15 год. 30 хв. у Державній установі «Вінницька установа виконання покарань (№ 1)» під час перевірки передачі, яку вона принесла для свого сина ОСОБА_2, у відрі було виявлено мобільний телефон марки марки «НТС» моделі «One Mini» та зарядний пристрій до нього, подвійне дно вона не майструвала. Даний телефон мала намір передати синові. У вчиненому щиро розкаялась, а тому просить суворо її не карати, у подальшому таких дій не вчинятиме [4].

Дана громадянка є виконавцем, а організатор, який умовив її вчинити дане правопорушення, до відповідальності притягнутий не буде.

Постає резонне питання: як бути із принципом справедливості покарання щодо осіб, які вчинили спільно умисне правопорушення?

Зазначимо, що терміни «співучасть у злочині», «види співучасників злочину», «відповідальність співучасників злочину» розроблені в теорії кримінального права і закріплені у Кримінальному кодексі. Проте в адміністративному праві вони не враховують специфічної особливості адміністративного правопорушення й адміністративної відповідальності. Як уже наголошувалося, у науці адміністративного права і в законодавстві дефініції цих понять відсутні. Тому, з огляду на особливості адміністративного правопорушення й адміністративної відповідальності, ми вважаємо за доцільне інтерпретувати поняття, розроблені у кримінальному праві, у науку адміністративного.

Співучасть в адміністративній відповідальності – умисна спільна участь двох або більше суб'єктів у вчиненні правопорушення.

Види співучасників правопорушення: виконавець, організатор, підбурювач і пособник.

Виконавець – це особа, що безпосередньо вчинила адміністративне правопорушення або безпосередньо брала участь

у його скоєнні спільно з іншими (співвиконавець), а також той, хто використовував для правопорушення інших осіб, що не підлягають адміністративній відповідальності через вік, неосудність або інші обставини, передбачені чинним законодавством.

Організатор – суб'єкт, що організував скоєння адміністративного правопорушення або керував його виконанням, а також особа, що створила організовану групу чи керувала нею.

Підбурювач – особа, що схилила кого-небудь до вчинення адміністративного правопорушення шляхом договору, підкупу, погрози або іншим способом.

Пособник – це особа, що сприяла скоєнню правопорушення порадами, вказівками, наданням інформації, засобів або знарядь учинення адміністративного правопорушення або усуненням перешкод, а також особа, що заздалегідь обіцяла приховати правопорушника, засоби або знаряддя скоєння правопорушення, сліди правопорушення або предмети, здобуті протиправним шляхом, а також особа, що заздалегідь обіцяла придбати або збути такі предмети.

Водночас адміністративну відповідальність за передачу заборонених предметів засудженим, підозрюваним і обвинуваченим завжди несе тільки виконавець, оскільки чинне адміністративне законодавство не передбачає співучасників правопорушення (підбурювача, організатора і пособник адміністративного правопорушення). Учинення правопорушення групою осіб за КУпАП визнається лише обтяжливою обставиною.

Діяння з ознаками адміністративного делікту може бути закінченим і незакінченим (перерваним із тих чи інших причин). Але на відміну від кримінального законодавства, КУпАП не містить у Загальній частині статей (аналогічних ст. ст. 13 «Закінчений та незакінчений злочини», 14 «Готування до злочину» і 15 «Замах на злочин» Кримінального кодексу), які б у нормативному порядку визначали поняття «незакінчений проступок» і передбачали за таке діяння адміністративну відповідальність.

Із цього випливає, що в адміністративно-деліктному законодавстві відсутнє загальне правило щодо визнання адміністративним проступком навмисного діяння щодо створення умов для вчинення протиправних дій. Тому сама конструкція «незакінчене правопорушення» не є коректною, оскільки дії, що співвідносяться із цим поняттям (як його розуміє кримінальне право), складу адміністративного проступку не утворюють.

Водночас Особлива частина КУпАП містить кілька статей, якими встановлюється відповідальність за готування до вчинення проступку [5, с. 252–253]. Так, ст. 188 КУпАП передбачає відповідальність за приховану від огляду передачу або спробу передачі будь-яким способом особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань, алкогольних напоїв, лікарських та інших засобів, що викликають одурманювання, а також інших заборонених для передачі предметів [6].

Отже, оскільки в чинному адміністративному законодавстві немає загальної норми, що встановлює адміністративну відповідальність за замах на правопорушення, то дати поняття спроби передачі в адміністративно-правовому значенні можна лише за аналогією з поняттям замаху на злочин, використовуючи положення ст. 15 Кримінального кодексу України [7 с. 56–58].

Замахом на правопорушення є вчинення особою із прямим умислом діяння (дії або бездіяльності), безпосередньо спрямованого на вчинення правопорушення, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо водночас правопорушення не було доведено до кінця із причин, що не залежали від її волі.

Замах на вчинення правопорушення є закінченим, якщо особа виконала всі дії, які вважала необхідними для доведення правопорушення до кінця, але правопорушення не було закінчено із причин, які не залежали від її волі.

Замах на вчинення правопорушення є незакінченим, якщо особа із причин, що не залежали від її волі, не вчинила всіх дій, які вважала необхідними для доведення правопорушення до кінця.

Аналіз ст. 15 Кримінального кодексу України дає змогу виокремити три ознаки замаху: учинення діяння, безпосередньо спрямованого на скоєння злочину, не доведення злочину до кінця; причини незавершеності злочинного діяння не залежать від волі винного [7, с. 56–58].

Отже, спробу передачі заборонених предметів можна визначити як умисні дії особи, безпосередньо спрямовані на передачу заборонених предметів засудженим, підозрюваним, обвинуваченим, не доведені до кінця за не залежними від цієї особи обставинами. Дане визначення пропонується закріпити в КУпАП.

Закріплення в адміністративному законодавстві даного визначення є необхідним, оскільки у практичній діяльності виправних установ, місць тримання під вартою нерідко складаються протоколи про порушення вимог ст. 188 КУпАП як за незаконну передачу, хоча насправді мають місце лише підготовчі дії.

Спроба передачі буде тоді, коли: учинені активні дії з метою вручення речей і предметів засудженим, підозрюваним, обвинуваченим (особа затримується в момент перекидання речей і предметів; предмети і речі перекинуті в зону, пронесені через КПП, доставлені в колонію транспортом тощо); предмети і речі в руки осудженим, підозрюваним, обвинуваченим фактично не потрапили із причин, що не залежать від волі правопорушника (речі і предмети вилучені раніше (наприклад, порушник перекинув предмети через огорожу, але вони були знайдені і вилучені співробітниками колонії)).

Передача або спроба передачі заборонених предметів особам, що перебувають у виправних установах або в місцях тримання під вартою, признається закінченим правопорушенням у той момент, коли вчинені дії, прямо спрямовані на їх доставку засудженим, підозрюваним і звинуваченим до названих вище установ.

А дана стаття КУпАП передбачає відповідальність не лише за передачу, а й за спробу передачі, а саме за замах на правопорушення.

Висновки. На нашу думку, вищезазначене є недоліком правового регулювання адміністративної відповідальності. Можливо, не за всіма видами адміністративних правопорушень таку відповідальність слід передбачати. Але за даним правопорушенням, що істотно впливає на стан законності та правопорядку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах, адміністративну відповідальність за замах і співучасть у правопорушеннях було б доцільно встановити.

Література:

1. Ткаченко О.Г. Адміністративна відповідальність, пов'язана з порушенням режиму утримання в установах виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2012. 190 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
3. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие. 2-е изд., доп. Харьков : Одиссей, 2006. 352 с.
4. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 6 грудня 2019 р., судова справа № 127/29805/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86146346> (дата звернення: 11.12.2019).
5. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 2004. 528 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 20.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10?find=1&text=спроб#w11> (дата звернення: 15.12.2019).
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельниченка, М.І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доповн. Київ : Атіка, 2005. 1064 с.

Tkachenko O., Razumeiko N. Complicity and attempt in administrative law concerning violations affecting the regime in penitentiary institutions and detention centres

Summary. The article is concerned with the investigation of certain legal aspects of complicity and attempt in administrative law for the concealed transfer or attempted transfer of prohibited objects by any means to persons held in detention centres or penitentiary institutions.

On a today's moment in the arsenal of defence of law and order in detention facilities and establishments of implementation of punishments an important value is played by administrative responsibility that assists non admission of feaance of offences during implementation and serving of criminal punishments, serves as the guarantee of legality and stable activity of detention facilities or establishments of implementation of punishments and is the important factor of functioning of Government criminally-executive service of Ukraine.

It is marked that the institute of participation does not get the proper value neither in science of administrative law nor in an administrative legislation, and in practice of activity of organs (public servants), in relation to application of administrative penalties.

It has been found out that in real life the number of administrative violations conducted intentionally by several persons is increasing. Therefore, it is necessary to further investigate this phenomenon in the science of administrative law and in the legislation on administrative liability and give it a legislative definition.

It is pointed out that the absence of a conceptual system of complicity in administrative liability reduces the role of this type of liability in dealing with violations in the institutions of the State Penal Service.

Administrative responsibility for the transmission of the forbidden objects convict suspected and a performer always carries a defendant only, as a current administrative legislation does not envisage accomplices of offence (instigator, organizer and accomplice of administrative crime). The feaance of offence of persons a group in accordance with a legislation confesses only a burdensome circumstance.

An act with the signs of administrative delict can be complete and unfinished (interrupted on those or other

reasons). But unlike a criminal legislation, the administrative does not contain in general part the articles what in the normative order would determine a concept “unfinished misconduct” and envisaged administrative responsibility for such act. At the same time, Special part of code contains a few articles that is set responsibility for preparation to the feasance of misconduct.

Encroaching upon the feasance of offence is complete, if a person produced all actions considered that necessary for

bringing to an of offence conclusion, but offence was not complete on reasons that did not depend on her will.

In order to rectify that problem, it is necessary to introduce the concept of attempt into administrative law and to provide for the liability of accomplices in committing an offence.

Key words: complicity in administrative law, attempted administrative violation, protection of legal order at detention centres and penitentiary institutions.

Хома В. О.,*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач відділу вдосконалення протидії митним правопорушенням**Науково-дослідного центру митної справи
Науково-дослідного інституту фіскальної політики
Університету державної фіскальної служби України*

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ МИТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНІВ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових особливостей формування понятійного апарату митного права України. Зокрема, аналізується вплив низки чинників, як-от розвиток суспільних відносин та пов'язаний із цим розвиток національної правової системи і системи права на тлі розбудови незалежної української держави. Встановлено, що митне законодавство перебуває в пострадянському «фарватері» правового нігілізму та декларативності права, потребує належного наукового обґрунтування. Також встановлено, що на формування понятійного апарату митного права України впливає зв'язок з адміністративним правом України, що має як позитивний, так і негативний аспекти. Ще одним чинником, що впливає на формування понятійного апарату вітчизняного митного права, визначено джерела права Європейського Союзу. Проте необхідно зважити на таку проблему у процесі формування митного права, за якої основні поняття цієї правової галузі переважно походять із вітчизняних нормативно-правових джерел, а не навпаки. І вже в цьому закладено деяку суперечність, оскільки система права (галузь) права визначає зміст права, яке набуває своєї форми в системі (галузі) законодавства. Водночас окремі, а саме ключові поняття, що застосовуються в митному законодавстві, не мають достатнього, а подекуди будь-якого наукового обґрунтування, демонструють значні недоліки з погляду юридичної техніки, незважаючи на дослідження в митній сфері значної плеяди науковців.

Убачається, що формування понятійного апарату митного права України має відбуватися на основі глибокого аналізу суспільних відносин, прямого використання системи загальноприйнятих наукових понять, усвідомленого, без механічного калькування використання понятійного апарату Європейського Союзу, переосмисленої, якісно адаптованої термінології адміністративного права й інших галузей права. Важливу роль у подоланні впливу правового нігілізму має відігравати формування стійких наукових і освітніх знань, умінь та навичок в осіб, що причетні до законотворчого процесу, та якісне наукове обґрунтування застосування того чи іншого поняття, формулювання змісту термінів і категорій. Потрібно запровадити стійкий алгоритм формування понятійного апарату галузі за схемою «від митного права до митного законодавства» через науково-дослідні розробки та подальше їх обґрунтоване застосування в текстах законодавства, а не навпаки.

Ключові слова: митне право, митне законодавство, понятійний апарат, терміни.

Постановка проблеми. Відображаючи досить бурхливий розвиток суспільних відносин в останній період розбудови незалежної української держави й українського суспільства, вітчизняна система права також перебуває у стадії активного розвитку. Трансформації піддаються класичні галузі права, а саме конституційне, адміністративне, цивільне тощо, водночас виборюють право на визнання нові галузі, зокрема митне право. У вітчизняній правовій дійсності процес формування галузі права тісно пов'язаний із формуванням відповідної галузі законодавства. Такий зв'язок особливо простежується у процесі визнання митного права як окремої, відмінної від адміністративного, галузі права. Зокрема, формування понятійного апарату митного права тісно пов'язане з визначенням змісту понять, уживанням термінів у митному законодавстві. Проте необхідно зважити на таку проблему у процесі формування митного права, за якої основні поняття цієї правової галузі переважно походять із вітчизняних нормативно-правових джерел, а не навпаки. І вже в цьому закладено деяку суперечність, оскільки система права (галузь) права визначається як зміст права, яке набуває своєї форми у системі (галузі) законодавства. Водночас окремі, а саме ключові поняття, що застосовуються в митному законодавстві, не мають достатнього, а подекуди будь-якого наукового обґрунтування, демонструють значні недоліки з погляду юридичної техніки, незважаючи на дослідження в митній сфері значної плеяди науковців.

Сфера митного права та митного законодавства досліджувалась вченими правниками й економістами, серед яких такі: І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, Л.М. Дорофєєва, О.С. Іванченко, А.А. Кунев, А.В. Мазур, П.В. Пашко, В.В. Ченцов, Д.В. Приймаченко, Р.Б. Шишка, В.І. Царенко й інші. Проте проблеми формування понятійного апарату висвітлювались ними в межах їхніх конкретних досліджень без узагальнення, відповідно до спрямованості їхніх напрацювань.

Мета статті – виявити й узагальнити окремі проблеми формування понятійного апарату митного права, його взаємозв'язок із митним законодавством, запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час розгляду проблем формування понятійного апарату митного права України звернемо увагу на те, що цей процес пов'язаний із певними чинниками, до яких варто віднести розвиток суспільних відносин, зумовлений становленням і розвитком української незалежної держави, її національної правової системи

та системи права. І якщо система права, що складається з пов'язаних правових норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами права, має більш сформований вигляд, то правова система, а саме такі її складові частини, як правові звичаї, традиції, законодавство, правова культура, правова свідомість та навіть особливості правового менталітету, потребує більше історично, суспільно значущого часу для формування. Багато в чому наша система права і правова система і нині перебувають у пострадянському «фарватері». А тому закономірна для такого досить короткого періоду державотворення відсутність або розмитість національних звичаїв, традицій, правової культури, правосвідомості, освіти, стійких навичок володіння засобами та способами юридичної техніки в учасників правотворчого, нормотворчого процесу призводять до запровадження неякісного правового продукту, зокрема запровадження невідпрацьованих понять у митному праві та митному законодавстві. Також негативний вплив пострадянських підходів до нормативно-правового регулювання у сфері дії національного митного права, зокрема вплив на його найважливіше джерело – Митний кодекс України (далі – МК України), полягає в нівелюванні переважної юридичної сили цього Закону, що виражена в бездіяльності законодавчої норми у правореалізаційній практиці без постанови уряду, відомчого наказу чи інструкції [1, с. 487]. Інший бік правового нігілізму та приниження юридичної сили закону проявляється в декларативному характері змісту правових норм, що формалізуються в Митному кодексі чи іншому законі. Такий декларативний підхід, у свою чергу, негативно впливає на реалізацію принципу верховенства права та принципу переважної прямої дії закону, що стає неможливим через узагальнений, декларативний характер законодавчої норми, а невизначеність її змісту змушує звертатись до підзаконних актів. Так, у чинному Митному кодексі України більше 90 разів уживається відсилочка до актів Кабінету Міністрів України норма права ось такого або схожого змісту: «<...> встановлюються та застосовуються у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України» (Митний кодекс України). Один із прикладів декларативного, із критично недостатнім відображенням відмінних, сутнісних, індивідуальних ознак у змісті формулювання важливих для митного права понять знаходимо в поясненні таких ключових термінів, як «митний контроль» та «митні формальності». Зауважимо, що понятійний апарат становить найважливішу основу знань будь-якої сфери та дозволяє розуміти суб'єктам зміст предмета обговорення, суджень, висновків, оскільки поняття, які формалізуються в термінах, – це спосіб розуміння й абстрактного уявлення результатів пізнання певної предметної галузі через усвідомлення істотних характеристик її об'єктів [2, с. 497].

Відповідні положення МК України визначають митний контроль як «сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку» [3]. Таке пояснення можна підставити до будь-яких інших термінів, зокрема митних формальностей, митних процедур, митного оформлення. Але тоді постає запитання: яка різниця між ними? Так, поняття «митні формальності», як близьку схоже на поняття «митний контроль» і визначено як «сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і органами доходів і зборів з метою дотри-

мання вимог законодавства України з питань державної митної справи». Якщо виділити структурні елементи цих понять так, як це закріплено у МК України, а саме: і те й інше є сукупністю заходів/дій; мета застосування загалом є ідентичною – це дотримання/додержання законодавства. А додаткове виокремлення у формулюванні «митних формальностей» суб'єктів реалізації, тобто відповідних осіб органів доходів і зборів, без застережень відноситься і до суб'єктів реалізації заходів митного контролю, тому що це ті самі особи. Отже, і ця ознака не є досить відмінною, сутнісною, індивідуальною ознакою. Доречно також зауважити, що вирази «<...> забезпечення додержання норм цього Кодексу <...>» або «дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи» у вказаних випадках спотворюють визначення справжнього змісту понять, оскільки до норм МК України належать ті, що визначають управлінську систему митної сфери, встановлюють адміністративну відповідальність і порядок провадження у справах про митні правопорушення тощо, а державна митна справа поряд із питаннями переміщення товарів через митний кордон України включає таку складову частину, як «організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів» [3], що не стосуються змісту ні «митного контролю», ні «митних формальностей».

Ситуацію з розмежуванням понять заплутує й те, що через поняття митних формальностей визначаються ще два поняття – «митна процедура» та «митне оформлення». Визначення цих понять є теж досить узагальненим: «Митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання»; «митне оформлення – виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення». Також таке вагоме у вітчизняному митному праві поняття «митний режим» (хоча і сформульовано якісніше, ніж попередні поняття), у свою чергу, визначається через поняття «митна процедура» і «митні формальності». Свого часу автор статті, уже будучи багаторічним дослідником у галузі адміністративного права, кандидатом юридичних наук, доцентом, викладачем із понад десятилітнім досвідом у вищій школі, щоб продемонструвати засвоєння відмінностей між цими поняттями, здаючи тести на знання положень МК України, для отримання позитивної оцінки кадрової комісії органу Держмитслужби, міг лише зазубри казуїстичні визначення цих понять напам'ять. Подальший аналіз визначення такої істотної ознаки поняття «митний режим», як мета його запровадження, знову виявляє прояв низького рівня юридичної техніки через використання стереотипної деклараційної кальки, записаної у ч. 1 ст. 70 МК України виразом «з метою застосування законодавства України з питань державної митної справи» і далі за текстом «запроваджуються такі митні режими <...>» [3]. Таке визначення мети запровадження митного чи будь-якого іншого правового режиму не відображає сутті та не відповідає правовій і управлінській дійсності, оскільки правові режими є засобом, інструментом правового регулювання певної сфери суспільних відносин, у певний час, на певній території тощо, є формою застосування законодавства. Отже, перефразовуючи текст у згаданій статті МК України, отримуємо таку неприпустиму тавтологічну конструкцію: «З метою застосування законодавства України з питань державної митної справи запроваджуються такі форми застосування законодавства». Натомість,

визначаючи мету запровадження митних режимів, доцільно опертися на визначення цього поняття у ст. 4 МК України. Це дасть можливість визначити безпосередню мету запровадження митних режимів відповідно до справжнього змісту цього режиму через таке або подібне формулювання: «З метою визначення митної процедури, умов та порядку переміщення товарів через митний кордон України, визначення їх правового статусу, умов оподаткування та їх використання після митного оформлення, а також визначення щодо цього відповідних повноважень органів доходів і зборів встановлюються такі митні режими».

Також на формування понятійного апарату митного права України впливає його тісний зв'язок з адміністративним правом України. Цей зв'язок має як позитивний, так і негативний характер. Зокрема, найбільш суттєво це проявилось у термінах, що стосуються сфери протидії митним правопорушенням. Можна з упевненістю заявляти, що у МК України р. XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» і р. XIX «Проведення у справах про порушення митних правил» є адаптованою калькою відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]. Таке поняття, як «митне правопорушення», визначене як адміністративне правопорушення, також уживається поняття «адміністративна відповідальність», що настає за їх учинення, та поняття «адміністративні стягнення», що накладаються за них, також як засіб забезпечення провадження передбачено можливість «адміністративного затримання» тощо. Не вдаючись до аналізу в цьому дослідженні, необхідно зауважити, що значна кількість вад Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) переміщено в чинний Митний кодекс України. Також калькування призвело до помилок у термінології. Автори чинного МК України, скалькувавши з визначення КУпАП ознаки адміністративного правопорушення, додали попереду словосполучення «порушення митних правил» і отримали таку дефініцію: «Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність <...>». Але таке визначення зводить порушення митних правил лише до адміністративних правопорушень, що суперечить дійсності, бо порушення митних правил є двох видів – злочинне або кримінальне, у вигляді контрабанди, відповідальність за яке передбачена низкою статей Кримінального кодексу України, та власне адміністративне. Щоби виправити таку помилку, потрібно визначити це поняття так: «Адміністративним порушенням митних правил визнаються протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність <...> та далі за текстом».

Усе більше будуть впливати на формування понятійного апарату вітчизняного митного права джерела права Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема до цього спонукає Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Так, у європейському законодавстві віддається перевага вживанню терміна «митні процедури», на відміну від широко застосованого в Україні терміна «митні режими». Водночас наше законодавство має рухатись у напрямі не лише зміни понять, а й зміни змісту дій і процесів, що виражають ці поняття. Так, в одній з останніх законодавчих змін до МК України запропоновано термін «єдиний режим транзиту» замінити словами «процедура спільного транзиту» відповідно до розуміння змісту цього поняття і ЄС [5]. Проте ще й раніше, щоб зімітувати проєвропейську адап-

тацію національного митного законодавства, перекладачі англійською мовою чинного Митного кодексу України переклали р. V «Митні режими» як «Title V “Customs procedures”», що дослівно означає «митні процедури», хоча поняття митного режиму і митної процедури в нас і в ЄС різняться [6, с. 149–153]. У процесі такої проєвропейської адаптації необхідно враховувати традиції закордонної юридичної техніки. Так, у Регламенті (ЄС) № 608/2013 від 12 червня 2013 р. з питань митного забезпечення дотримання права інтелектуальної власності під поняттям права розуміється як саме право, так і об'єкт цього права, а також документ, що посвідчує це право, наприклад, патент або сертифікат. Також у цьому Регламенті трапляється поняття «товари, що підозрюються в порушенні права інтелектуальної власності», імовірно, у нашому розумінні може йтися про товари як предмети правопорушення, а не товари як суб'єкти правопорушення. Також у законодавстві ЄС уживається поняття «піратські товари», ідеться зовсім не про належність цих товарів піратам [7, с. 195–198].

Ще одним чинником, що впливає на формування понятійного апарату митного законодавства та права, є їх неналежне наукове обґрунтування. Про це свідчать результати подальшого дослідження понятійного апарату вітчизняного митного права та митного законодавства, що виявляють безпідставну підміну змісту слів, понять, що застосовуються в українській мові, зокрема у визначенні понять «безмитна торгівля», «громадянин» та інших, зокрема й тих, що аналізувались вище. Так, за визначенням ст. 140 МК України, «безмитна торгівля» – митний режим. Хоча за змістом ужитих термінів означає торгівлю як різновид підприємницької діяльності, що характеризується такою ознакою, як звільнення від сплати мита на підставі дозволу. Насправді вчій статті йдеться не про специфічну торговельну діяльність, а про «митний режим безмитної торгівлі». Тому доцільно було б так і закріпити дану дефініцію: «Митний режим безмитної торгівлі – це митний режим, відповідно до якого товари <...>» далі по тексту. Доречно зауважити, що в назві цієї статті та подальших текстах статей МК України вжито саме вираз «митний режим безмитної торгівлі», оскільки застосування виразу «безмитна торгівля» спотворювало б зміст цих статей.

Ще одним прикладом, вартим дослідження, є використання поняття «громадянин» у значенні, що не узгоджується зі змістом цього терміна, застосованого в інших галузях права та законодавстві. У тих положеннях МК України, де застосовується цей термін, він підміняє собою термін «фізична особа». Так, Цивільний кодекс України (який за юридичною значущістю прирівнюють до Конституції країни) визначає зміст і оперує засадничими термінами «фізична особа» та «фізична особа-підприємець», визначає їх дієздатність тощо, а МК України, у супереч цьому, оперує термінами «громадянин» та «громадянин-підприємець». Незважаючи на те, що поняття «громадянин» визначає лише правову приналежність до країни, а не майновий чи інший статус особи. На жаль, ми спостерігаємо некоректне вживання й інших понять у Митному кодексі України, які за традицією стають визначальними і для вітчизняного митного права.

Висновки. Отже, дослідивши особливості формування понятійного апарату митного права України, ми виявили низку чинників впливу на цей процес. Вбачається, що він має відбуватись на основі глибокого аналізу суспільних відносин, прямого використання системи загальноприйнятих наукових

понять, усвідомленого, без механічного калькування використання понятійного апарату Європейського Союзу, переосмисленої, якісно адаптованої термінології адміністративного права й інших галузей права. Важливу роль відіграє подолання впливу правового нігілізму, формування стійких наукових і освітніх знань, умінь та навичок в осіб, що причетні до законотворчого процесу. Якісне наукове обґрунтування застосування того чи іншого поняття, формулювання змісту термінів і категорій має здійснюватися через запровадження стійкого алгоритму формування понятійного апарату за схемою «від митного права до митного законодавства», через науково-дослідні розробки та подальше їх обґрунтоване застосування в текстах законодавства, а не навпаки.

Література:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с
2. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди ; редкол. : В.І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. VI. 742 с
3. Митний кодекс України : Закон від 13 березня 2012 р. № 4495–VI / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП).
5. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів : Закон від 2 жовтня 2019 р. № 141–IX / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/141-IX>.
6. Царенко В.І., Хома В.О. Митні процедури: ознаки та поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 3. С. 149–153.
7. Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України : монографія / за заг. ред. П.В. Пашка. Ірпінь ; Хмельницький : ФОП Стрихар А.М., 2017. 321 с.

Khoma V. Conceptual apparatus of customs law of Ukraine: particular theoretically and law peculiarities of application of concepts

Summary. The article is devoted to researching of theoretically and law peculiarities of forming

of conceptual apparatus of Customs Law of Ukraine. Particularly, the affect of the raw of such factors as development of public relations and related with them development of National Legal System and National System of Law are analyzed on the background of development of Independent Ukrainian State. There is identified that Customs Law is in the post-Soviet “fairway” of law nihilism and declaration of law, and needs actual scientific justification. However, there is determined that forming of conceptual apparatus of Customs Law of Ukraine is influenced by relationship with Administrative Law of Ukraine. This influence has both positive and negative sides. The sources of law of EU are one more factor that influences on forming of conceptual apparatus of Customs Law of Ukraine. Nevertheless, it is necessary to take in account such problem as genesis of main concepts in this field of law from the national normative and law sources, but not vise versa. There is the reason of inconsistencies as system of law determines the content of law that take its forms in the system of legislation. At the same time, separate key concepts that are using in the Customs Law don’t have any scientific grounding and demonstrate a raw of disadvantages of legal technique, although there are a lot of scientists who research Customs Affair.

We suppose, that forming of conceptual apparatus of Customs Law of Ukraine has to be on the base of analysis of public relations, direct using of system of general scientific concepts, conscious implementing of conceptual apparatus of European Union, qualitatively adapted terminology of Administrative Law and other fields of law. Forming of resistant scientific and educational knowledge and skills of persons are involved into legislative process and qualitative scientific grounding of application of concepts, of formulation of concepts’ content have to play important role in the process of overcoming of law nihilism influence. We suggest to provide resistant algorithm of forming of conceptual apparatus of field according to the scheme “from the Customs Law to the Customs Legislation” in the way of scientific and research works with the follow implementing of its in the statements of legislation, but not vise versa.

Key words: customs law, customs legislation, conceptual apparatus, concepts.

*Яблуновська К. М.,**аспірантка кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена вивченню системи обмежень права на свободу преси та права вільного вибору місця проживання громадянами України.

У результаті проведеного дослідження було зроблено ряд висновків, зокрема: доведено, що правові відносини, що виникають із обмеження права громадян на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України, є переважною реалізацією через взаємодію останніх із суб'єктами державного управління, а тому є адміністративними правовідносинами.

Обґрунтовано необхідність запровадження системи критеріїв, розроблених німецькими вченими для обмеження прав людини, включаючи право на свободу пересування та право вибору місця проживання громадян України. До них належать такі критерії: 1) правова основа обмеження цих прав людини повинна бути чітко визначена в законодавстві України; 2) таке обмеження має здійснюватися з метою захисту суспільних інтересів або основних прав третіх осіб; 3) вона повинна бути виправданою та рівноцінною, тобто захищати рівну чи більшу цінність; 4) таке обмеження не повинно перекручувати зміст згаданих прав людини.

Запропоновано низку змін до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», зокрема ч. 1 ст. 12 цього Закону України слід доповнити такими підставами обмеження права на свободу пересування: а) обмеження доступу на певну територію у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через спробу вчинення злочину або його вчинення; б) обмеження доступу до місця аварій: дорожнього, повітряного, залізничного та водного. Крім того, ми пропонуємо доповнити визначення у ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» підставою тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України такими підставами, як: а) значна заборгованість із податків до Української держави; б) довгострокові поїздки за кордон здійснюються опікунами чи опікунами з метою ухилення від виконання своїх обов'язків.

Ключові слова: межі здійснення закону, обмеження права, свобода пересування, місце проживання, громадянин України.

Постановка проблеми. У переліку прав людини окреме місце посідає свобода пересування та вільного вибору місця проживання. Ці права належать до системи основних прав людини. Їх носіями є будь-яка фізична особа, в тому числі і громадянин України.

Звичайно, будь-яке право не безмежне. Саме тому у вітчизняній юридичній літературі запроваджено категорію «межі здійснення суб'єктивних прав» [1; 2]. Найбільш послідовно концепція «меж здійснення суб'єктивних прав» була розроблена цивілістами [3, с. 210; 4; 5]. Безсумнівно, «межі здійс-

нення» мають також право на свободу пересування та право на вільний вибір місця проживання.

Водночас у німецькій юридичній літературі, присвяченій фундаментальним свободам і правам людини, ставиться наголос на іншій категорії – «обмеження права» [6, с. 15–23; 7, с. 41]. Вона використовується з метою визначення випадків втручання держави у здійснення прав людини. Ця категорія дає змогу поставити перед державою питання про те, а чи достатньо обґрунтованим є те обмеження прав людини, яке вона встановлює; чи не призведе таке обмеження до порушення права людської гідності та інших фундаментальних прав людини. При цьому німецькі дослідники обмеження прав людини природно пов'язують із правовідносинами, які виникають між приватною особою та державою в особі публічної адміністрації.

Що ж стосується вітчизняної юридичної літератури [8, с. 149–150; 9, с. 524–526], то в ній зв'язок обмеження прав людини з публічною адміністрацією чи адміністративним правом просто не згадується, що, власне, і призводить до спотвореного уявлення про природу обмеження прав людини в цілому та права на свободу пересування й права на вільний вибір місця проживання зокрема. Саме тому ми б хотіли в межах цієї статті, з одного боку, показати адміністративно-правову природу обмеження названих прав людини, а з іншого – дослідити позитивний німецький досвід щодо вироблення критеріїв, які допоможуть уникнути необґрунтованого обмеження права на свободу пересування і права на вільний вибір місця проживання з боку держави.

Метою статті є дослідження системи обмежень права на свободу пересування та права вільного вибору місця проживання громадян України.

Виклад основного матеріалу. Дослідження обмеження права пересування та права вільного вибору місця проживання хотілося б почати з того, що у вітчизняній юридичній літературі склалося дещо «викривлене» уявлення про юридичну природу обмеження цих двох фундаментальних прав людини. Воно полягає в тому, що з переліку галузей права, які забезпечують гарантування, реалізацію та охорону названих прав людини, штучно виключено адміністративне право як фундаментальна галузь системи права України. Для прикладу можемо взяти дослідження вчених-конституціоналістів [8, с. 144–149]. Аналізуючи названі права людини, вони нічого не говорять про те, що значна частина правового забезпечення їхньої реалізації, в тому числі й обмеження цих прав людини, лежить у площині взаємодії приватних осіб із публічною адміністрацією. На наш погляд, хоча підстави обмеження названих прав людини і визначаються в законодавстві України, однак реалізація цих обмежень здійснюється саме у площині взаємодії приватних осіб із публічною адміністрацією, а отже, регулюється нормами

адміністративного права. Адже суспільні відносини, які пов'язані з виконанням законів публічною адміністрацією, належать до предмета адміністративного права. Ця думка підтверджується науковою позицією В.В. Галуцького щодо предмета адміністративного права, який до суспільних відносин, що входять до предмета цієї галузі права, відносить «суспільні відносини, які виникають у процесі виконавчої діяльності; суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави» [10, с. 29].

Крім того, у вітчизняній літературі поза увагою залишається той факт, що адміністративне право є конкретизованим конституційним правом. Водночас ця закономірність була виявлена та сформульована ще у 50-х роках ХХ ст. німецьким дослідником Ф. Вернером [11]. Таким чином, між конституційним правом та адміністративним правом існує прямий зв'язок і, зокрема, у частині гарантування, забезпечення та охорони прав і свобод людини публічною адміністрацією. Саме тому справедливими є зауваження Р.С. Мельника, згідно з яким до переліку завдань адміністративного права належить «конкретизація прав та свобод приватних осіб, які можуть реалізовуватися у сфері публічного адміністрування (реалізація конституційної формули «утвердження прав і свобод людини»)» [12, с. 60]. До цього переліку завдань адміністративного права ми також віднесли б регулювання суспільних відносин із приводу виконання публічною адміністрацією вимог законодавства України щодо обґрунтованого обмеження реалізації прав та свобод фізичних осіб.

Ще одним виміром буття права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання в межах вітчизняної юридичної науки є цивільно-правове вчення про особисті немайнові права людини. Воно послідовно втілено у ст. 310, 313 ЦК України [13]. Так, ЦК України ідентифікує ці права людини саме як особисті немайнові права, які забезпечують соціальне буття фізичної особи. Названі статті зазначеного документа також містять обмеження цих прав людини [13]. Водночас аналіз науково-практичних коментарів до ЦК України дає змогу констатувати: в них нічого не згадується про те, що обмеження названих прав людини здійснюються суб'єктами публічної адміністрації на підставі норм саме адміністративного права [9, с. 520–525]. Отже, створюється хибне враження про те, що обмеження названих прав існують автономно.

Тому, роблячи певний проміжний висновок, можемо зазначити, що обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання лежить у площині відносин між приватною особою та публічною адміністрацією. Правовідносини, які виникають із цього приводу, регулюються нормами саме адміністративного права і лише у загальних рисах – нормами конституційного та цивільного права.

Аналізуючи обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання, варто зазначити, що вони утворюють розгалужену систему юридичних підстав обмеження названих прав людини і громадянина та юридично закріплені у значній за обсягом кількості нормативно-правових актів [14; 15; 16 та ін.]. Центральне місце серед них займає спеціальний Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який нормативно закріпив у ст. 12 та ст. 13 обмеження свободи пересування та обмеження вільного вибору місця проживання [17]. Таким чином, обмеження встановлені для кожного окремого з названих прав людини.

Окремо хотілося б наголосити на тому, що існує певна логіка в побудові системи обмежень кожного з названих прав у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Фактично під час побудови такої системи використовуються два критерії: а) територіальний та б) критерій особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб.

Розпочнемо з обмежень права на свободу пересування. Так, у ч. 1 ст. 12 названого Закону України [17] визначено перелік обмежень цього права за територіальним критерієм. Наприклад, йдеться про обмеження пересування громадян України у прикордонній смузі або на територіях військових об'єктів тощо [17]. Аналіз цих обмежень дає змогу констатувати, що лише одна з перелічених у цьому Законі України підстав здійснюється самостійно громадянами України. Йдеться про обмеження права на свободу пересування на приватних земельних ділянках. Решта підстав реалізуються у площині взаємодії приватних осіб та суб'єктів публічної адміністрації.

Друга група обмежень права на свободу пересування здійснюється на підставі особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб. До кола громадян України, щодо яких можуть застосовуватися такі обмеження, ми віднесемо, наприклад: осіб, до яких відповідно до процесуального законодавства застосовано запобіжні заходи, пов'язані з обмеженням або позбавленням волі; осіб, які за вироком суду відбувають покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі тощо [17]. Окремо цитована стаття говорить про те, що свобода пересування може бути обмежена і в інших випадках, передбачених законом [17]. Наприклад, йдеться про випадки, коли громадянин України, якому було надано допуск та доступ до державної таємниці, обмежується у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну державу на підставі ч. 1 ст. 29 Закону України «Про державну таємницю» [16].

Отже, як можна побачити з наведених положень законодавства України, переважна більшість обмежень права на свободу пересування здійснюється у площині відносин між приватними особами та публічною адміністрацією, що дає змогу ідентифікувати їх саме як адміністративно-правові відносини.

Дещо інший підхід щодо обмеження права на свободу пересування існує в Німеччині. Хотілося б наголосити на тому, що будь-яке обмеження будь-якого права, в тому числі і права на свободу пересування, яке нормативно визначене у ст. 11 Основного закону ФРН [18], має відповідати таким критеріям: 1) повинна бути юридична підстава такого обмеження; 2) таке обмеження слід здійснювати з метою захисту публічного інтересу чи основних прав третіх осіб; 3) воно має бути обґрунтованим та рівноцінним, тобто здійснюватися для захисту рівної чи більшої за значимістю цінності; 4) таке втручання не повинно спотворювати зміст права людини [7, с. 41]. Ці критерії повною мірою стосуються обмеження права на свободу пересування в Німеччині. Одразу ж варто зазначити, що аналіз вітчизняних наукових досліджень, присвячених обмеженню права на свободу пересування, не дає змоги стверджувати, що в Україні існує комплексний підхід до обмеження права на свободу пересування і права на вільний вибір місця проживання та обмеження прав і свобод людини в цілому. Головним критерієм, який завжди береться за основу під час визначення обмеження прав людини, є нормативне закріплення таких обмежень на рівні законодавства України. Отже, решта з перелічених

критеріїв не враховується, що, на наш погляд, є помилкою. Таким чином, ми пропонуємо запозичити позитивний досвід Німеччини щодо критеріїв, яким мають відповідати обмеження будь-якого права людини, в тому числі і права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання.

Повертаючись до питання про обмеження права на свободу пересування в Німеччині, можна зазначити, що воно реалізується через так звану «систему бар'єрів». Кожен із цих бар'єрів є окремою підставою для обмеження права на свободу пересування. До переліку таких підстав належать і ті, які існують в Україні, наприклад обмеження свободи пересування в разі епідемій, надзвичайних ситуацій, стихійних лих природного характеру [17]. Однак є й ті, які залишилися поза увагою Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Наприклад, йдеться про таку підставу для обмеження свободи пересування громадян України, як обмеження доступу до певної території у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через замах на вчинення злочину чи його вчинення. У цій частині можна вести мову про: громадські місця, щодо яких є повідомлення про їх замінування; місця вчинення терористичних актів; місця вчинення інших злочинів. Умовно названу підставу ми назвемо родовою підставою для обмеження права на свободу пересування, тобто таку, яка охоплює декілька споріднених підстав для обмеження цього права людини. До родових підстав обмеження права на свободу пересування також варто віднести місця катастроф: автомобільного, авіаційного, залізничного та водного транспорту. Названі два види родових підстав обмеження права на свободу пересування громадян України ми пропонуємо нормативно визначити на рівні ч. 1 ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

До переліку бар'єрів, які обмежують право на свободу пересування в Німеччині, належать також «обмеження у випадку захисту». При цьому йдеться не про захист приватних осіб, а захист публічного інтересу. До підстав таких обмежень належать випадки, коли країну намагається покинути фізична особа, яка не сплатила податків у Німеччині, або особа, яка є опікуном чи піклувальником та робить спробу ухилитися від виконання своїх обов'язків через виїзд за кордон на тривалий період.

Ми також запропонували б додати названі підстави до переліку підстав обмеження права на пересування громадян України, зокрема права на виїзд за кордон громадян України на тривалий період, по-перше, тих, які мають суттєву заборгованість зі сплати податків перед Українською державою та, по-друге, тих, які є опікунами чи піклувальниками і намагаються ухилитися від виконання своїх обов'язків через виїзд за кордон на тривалий період. Ці підстави для обмеження права виїзду громадян України за кордон ми б пропонували нормативно закріпити на рівні ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [14] як підстави для тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України.

У німецькій юридичній літературі жваво обговорюється ще один бар'єр (підстава) обмеження свободи пересування, зокрема отримання громадянином ФРН соціального забезпечення або допомоги на випадок безробіття [6, s. 66–68]. Ці види соціальних виплат прив'язують громадянина ФРН до певної федеральної землі, в тому числі до конкретного муні-

ципалітету, де він отримує соціальну допомогу. У практиці Bundessozialgericht (Федерального соціального суду Німеччини) була навіть справа, пов'язана з обмеженням права на свободу пересування через припинення надання соціальної допомоги особі, яка переїхала з Ергангена до Берліна [19]. Що стосується України, то закріплювати таку підставу обмеження права на свободу пересування громадян України на нормативному рівні, на нашу думку, не варто.

Крім права на свободу пересування громадян України, обмеження зазнає також право на вільний вибір ними місця проживання. На законодавчому рівні система обмежень цього права громадян України визначена у ст. 13 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [17]. Аналіз цієї статті дає змогу зробити висновок, що за умов обмеження цього права застосовані також територіальний критерій та критерій особливого правового статусу, окремих категорій фізичних осіб.

Що ж стосується Німеччини, то право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання тут розглядають в органічній єдності. Саме тому обмеження права на свободу пересування одночасно є обмеженням права на вільний вибір місця проживання. Хоча аналіз німецької юридичної літератури дає змогу виокремити низку специфічних бар'єрів для обмеження саме права на вільний вибір місця проживання. Наприклад, йдеться про «підкупання про молодість». Цей обов'язок визначений у ч. 2 ст. 11 Основного закону ФРН [18]. Тут говориться про обов'язок батьків надавати житло своїм дітям до досягнення ними повноліття [7, s. 193]. Цей обов'язок покладається на батьків із метою запобігання випадкам безпритурності неповнолітніх.

Висновки. У результаті проведеного дослідження ми можемо зробити такі висновки:

1. Доведено, що правовідносини, які виникають із приводу обмеження права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України, в переважній більшості реалізуються через взаємодію останніх із суб'єктами публічної адміністрації, а отже, є адміністративними правовідносинами.

2. Обґрунтовано необхідність запровадження розробленої німецькими вченими системи критеріїв для обмеження прав людини, в тому числі права на свободу пересування та права на вільний вибір місця проживання громадянами України. До них належать такі критерії: 1) має бути юридична підстава обмеження цих прав людини, чітко визначена в законодавстві України; 2) таке обмеження повинно здійснюватися з метою захисту публічного інтересу чи основних прав третіх осіб; 3) воно має бути обґрунтованим та рівноцінним, тобто здійснюватися для захисту рівної чи більшої за значимістю цінності; 4) таке обмеження не повинно спотворювати змісту названих права людини.

3. Запропоновано низку змін і доповнень до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Зокрема, ч. 1 ст. 12 цього Закону України варто доповнити такими підставами обмеження права на свободу пересування: а) обмеження доступу до певної території у зв'язку із загрозою здоров'ю та життю людей через замах на вчинення злочину чи його вчинення; б) обмеження доступу до місця катастроф: автомобільного, авіаційного, залізничного та водного транспорту. Крім того, ми пропонуємо доповнити

визначені у ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» підстави для тимчасового обмеження права громадян України на виїзд з України такими підставами, як: а) суттєва заборгованість зі сплати податків перед Українською державою; б) виїзд за кордон на тривалий період, що здійснюється опікунами чи піклувальниками з метою ухилення від виконання своїх обов'язків.

Література:

1. Церковна О.А. Гідність і честь у цивільному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2003. 197 с.
2. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.03 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 41 с.
3. Цивільне право України : підручник. Загальна частина. Алерта, Правова єдність, 2014. 510 с.
4. Human rights / Olimpiad S. Ioffe. [West Hartford, Conn.] : University of Connecticut School of Law Press, 1983. 103 p.
5. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. Москва : Статут, 2001. 411 с.
6. Caldoro S. Nationaler Kulturgüterschutz und Freizügigkeit der Unionsbürger, De Cruyter Racht. Berlin, 2009. 265 s.
7. Brezger J. Internationale Freizügigkeit als Menschenrecht, Campus Verlag Frankfurt. New York, 2018. 261 s.
8. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України. Повний курс : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 556 с.
9. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за відповід. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. Київ : Юрінком Інтер, 2005. Т. 1. 832 с.
10. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за ред. В.В. Галуцька. Херсон : Видавець Гринь Д.С., 2015. Т. 1. 269 с.
11. Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. DVBl. 1959. S. 527.
12. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
13. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. / *Верховна Рада України* : офіц. веб-портал. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 26.01.2020).
14. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12> (дата звернення: 26.01.2020).
15. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 26.01.2020).
16. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 26.01.2020).
17. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 26.01.2020).
18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 26.01.2020).
19. Hartz IV Empfänger dürfen Wohnort frei wählen. URL : <http://www.sozialleistungen.info/news/02.06.2010-hartz-iv-empfaenger-duerfen-wohnort-frei-waehlen/> (дата звернення: 26.01.2020).

Yablunovska K. Restriction of freedom of movement and free choice of residence of Ukrainian citizens

Summary. The article is devoted to the study of the system of restrictions on the right to freedom of press and the right of free choice of residence by Ukrainian citizens.

As a result of the conducted research, a number of conclusions were made, in particular: it is proved that the legal relations arising from the restriction of the right to freedom of movement and the right to free choice of residence by the citizens of Ukraine are overwhelmingly realized through the interaction of the latter with the subjects of public administration, and therefore are administrative legal relations.

The necessity of introducing a system of criteria developed by German scientists to restrict human rights, including the right to freedom of movement and the right to choose the place of residence of Ukrainian citizens, is substantiated. These include the following criteria: 1) the legal basis for the restriction of these human rights must be clearly defined in the legislation of Ukraine; 2) such restriction should be exercised in order to protect the public interest or fundamental rights of third parties; 3) it must be justified and equivalent, that is to say, to protect equal or greater value; 4) such restriction should not distort the content of the mentioned human rights.

Proposed a number of amendments to the Law of Ukraine "On Freedom of Movement and Free Choice of Residence in Ukraine", and in particular, part 1 of Art. 12 of this Law of Ukraine should be supplemented by the following grounds for restriction of the right to freedom of movement: a) limitation of access to a certain territory in connection with the threat to the health and life of people due to the attempt to commit a crime or its commission; b) limitation of access to the site of accidents: road, air, rail and water. In addition, we propose to supplement the definitions in Art. 6 of the Law of Ukraine "On the Procedure of Departure from Ukraine and the Entry into Ukraine of Citizens of Ukraine" grounds for temporarily restricting the right of citizens of Ukraine to leave Ukraine by such grounds as: a) substantial debt on taxes before the Ukrainian state; b) long-term travel abroad is performed by guardians or guardians in order to evade their duties.

Key words: limits of exercise of law, restriction of law, freedom of movement, place of residence, citizen of Ukraine.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Андріщ М. Р.</i> ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	4
<i>Ганчук О. М.</i> СОЦІАЛЬНА КОНСТАНТА ПРАВОПОРЯДКУ.....	9
<i>Дашковська О. Р.</i> ПРАВО НА ОСВІТУ В СУЧАСНОМУ ІНФОРМАЦІЙНОМУ ПРОСТОРІ.....	12
<i>Єтур М. В.</i> ЛІБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНІ ПОЛІТИЧНІ РЕЖИМИ В СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ.....	17
<i>Сировацький В. І.</i> СВІТОГЛЯДНІ КОНЦЕПТИ ДЕРЖАВНОГО ПРИМУСУ ЯК ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА ЛЮДИНУ.....	21
<i>Скуріхін С. М.</i> ПРАВОВЕ МИСЛЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ.....	25
<i>Турянський Ю. І.</i> РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ В СУЧАСНОМУ ГЛОБАЛІЗОВАНОМУ СУСПІЛЬСТВІ.....	29

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Васильченко О. П.</i> ПРАВО НА ДОСТУП ДО МЕРЕЖІ: НАДАТИ НЕ МОЖНА ПОЗБАВИТИ.....	34
<i>Джафаров К. А.</i> КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОХРАНИ ПРАВ І СВОБОД ГРАЖДАНІНА В АЗЕРБАЙДЖАНСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ.....	38
<i>Полічко Т. В.</i> КОНСТИТУЦІЙНА ПРАВОТВОРЧІСТЬ ЯК ВИД КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....	42
<i>Федоренко В. Л., Нестерович В. Ф.</i> УТВЕРДЖЕННЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ: ВІД НАЙДАВНІШИХ ЧАСІВ ДО СУЧАСНОСТІ.....	47

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Бондаренко О. М.</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОВОГО ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ.....	53
<i>Городецька І. А.</i> ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ.....	57
<i>Гоцалюк С. Ю.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕТИЧНИХ КОДЕКСІВ У СОЦІОКУЛЬТУРНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	61
<i>Давидюк А. М.</i> ЩОДО ПИТАННЯ МЕНЕДЖМЕНТУ ЗЛОЧИННИМИ АКТИВАМИ В УКРАЇНІ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....	65
<i>Доценко О. С.</i> СТРАТЕГІЧНА МЕТА ТА ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ.....	69
<i>Капличний В. А.</i> СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ СПОРТУ.....	74

<i>Коваленко А. А.</i> ОХОРОНА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ КРИЗЬ ПРИЗМУ ФУНКЦІЙ ФІНАНСОВОГО ПРАВА.....	78
<i>Коврига М. М.</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ КРИПТОВАЛЮТ.....	83
<i>Крилов Д. В.</i> ПОКРАЩЕННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	86
<i>Лецинський В. П.</i> ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ.....	90
<i>Майоров В. В.</i> ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДНИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕФОРМ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	94
<i>Садовська І. О.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ АДВОКАТСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ.....	97
<i>Слаблюк Н. С.</i> ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ВІД РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ ДО СЬОГОДЕННЯ.....	101
<i>Сусак М. С.</i> СУДОВІ РІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД.....	107
<i>Тернуцак М. М.</i> АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ВІДНОСИН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	112
<i>Ткаченко О. Г., Разумейко Н. С.</i> СПІВУЧАСТЬ ТА ЗАМАХ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ У ПРАВОПОРУШЕННІ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА РЕЖИМ УТРИМАННЯ В СЛІДЧИХ ІЗОЛЯТОРАХ ТА УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ.....	116
<i>Хома В. О.</i> ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ МИТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНІВ.....	121
<i>Яблуновська К. М.</i> ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВЛІЙНОГО ВИБОРУ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	125

CONTENT

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

<i>Andryts M.</i> THE RULE OF LAW IN DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION.....	4
<i>Hanchuk O.</i> THE SOCIAL CONSTANT OF LEGAL ORDER.....	9
<i>Dashkovsya O.</i> THE RIGHT TO EDUCATION IN A MODERN INFORMATION SPACE.....	12
<i>Yepur M.</i> LIBERAL DEMOCRATIC POLITICAL REGIMES IN MODERN STATES.....	17
<i>Syrovackyi V.</i> WORLD OUTLOOK CONCEPTS OF STATE COERCION AS A LEGAL INFLUENCE ON A PERSON.....	21
<i>Skurikhin S.</i> LEGAL THINKING: CONCEPTS AND APPROACHES TO CLASSIFICATION.....	25
<i>Turianskyi Yu.</i> THE ROLE OF THE STATE IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS IN TODAY'S GLOBALIZED SOCIETY.....	29

CONSTITUTIONAL LAW AND MUNICIPAL LAW

<i>Vasylchenko O.</i> RIGHT TO NETWORK ACCESS: TO GRANT IMPOSSIBLE NOT TO GRANT.....	34
<i>Jafarov K.</i> CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN.....	38
<i>Polychko T.</i> CONSTITUTIONAL LAW-MAKING AS A KIND OF CONSTITUTIONAL PROCESS.....	42
<i>Fedorenko V., Nesterovych V.</i> THE ASSERTION AND CONSTITUTIONAL CONSOLIDATION OF THE RIGHT TO INFORMATION: FROM ANCIENT TIMES TO THE PRESENT.....	47

ADMINISTRATIVE, FINANCE, TAX LAW

<i>Bondarenko O.</i> AREAS FOR IMPROVEMENT OF THE TAX DISPUTES COURT RULING.....	53
<i>Horodetska I.</i> THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW: MODERN SCIENTIFIC APPROACHES TO UNDERSTANDING.....	57
<i>Hotsaliuk S.</i> LEGAL REGULATION OF CODES OF ETHICS IN SOCIO-CULTURAL ACTIVITY.....	61
<i>Davydyuk A.</i> ON THE ISSUE OF CRIME ASSET MANAGEMENT IN UKRAINE (ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT).....	65
<i>Dotsenko O.</i> THE STRATEGIC GOAL AND TACTICAL OBJECTIVES OF COMBATING ORGANIZED CRIME IN UKRAINE.....	69
<i>Kaplichniy V.</i> SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SPORTS.....	74

<i>Kovalenko A.</i> PROTECTING PUBLIC FINANCES THROUGH THE LENS OF FINANCIAL LAW FUNCTIONS.....	78
<i>Kovryha M.</i> CONCEPTUAL APPROACHES TO DETERMINING THE LEGAL STATUS OF CRYPTOCURRENCIES.....	83
<i>Krylov D.</i> DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCING AS AN AREA FOR IMPROVING THE PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE.....	86
<i>Leshchynsky V.</i> TO THE QUESTION OF DETERMINING THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF URBAN PLANNING: A HISTORICAL ASPECT.....	90
<i>Maiorov V.</i> CONCEPT AND COMPONENTS OF THE REFORM ADMINISTRATIVE MECHANISM OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	94
<i>Sadovska I.</i> LEGAL REGULATION OF THE TAXATION INCOME LAW FIRM.....	97
<i>Slabliuk N.</i> THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE: TRANSFORMATION FROM SOVIET TIMES TO THE PRESENT.....	101
<i>Susak M.</i> COURT DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE AND PROCEDURAL JUDGMENT.....	107
<i>Ternushchak M.</i> ANALYSIS OF ADMINISTRATIVELY-PROCESS RELATIONS ON THE MODERN STAGE.....	112
<i>Tkachenko O., Razumeiko N.</i> COMPLICITY AND ATTEMPT IN ADMINISTRATIVE LAW CONCERNING VIOLATIONS AFFECTING THE REGIME IN PENITENTIARY INSTITUTIONS AND DETENTION CENTRES.....	116
<i>Khoma V.</i> CONCEPTUAL APPARATUS OF CUSTOMS LAW OF UKRAINE: PARTICULAR THEORETICALLY AND LAW PECULIARITIES OF APPLICATION OF CONCEPTS.....	121
<i>Yablunovska K.</i> RESTRICTION OF FREEDOM OF MOVEMENT AND FREE CHOICE OF RESIDENCE OF UKRAINIAN CITIZENS.....	125

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 41, том 1, 2019

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Бараненко К.В.

Підписано до друку 26.12.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 18,38, ум.-друк. арк. 15,58.

Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 0220/48.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)

Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а

Тел. (0552) 39-95-80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua