

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
МІЖНАРОДНОГО
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 47
Том 1



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 24 вересня 2020 р. № 1188 Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція» було включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія Б) за спеціальностями: 081. Право, 293. Міжнародне право.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 3 від 28.12.2020 р.

Видавничча рада:

С. В. Ківалов, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова 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. **Т. О. Губанова**

Голова редакційної ради – 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.; **Я. В. Петруненко**, канд. юрид. наук, доц.; **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).

Партнер журналу
Фінансово-правовий коледж



Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

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

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

*Іванов О. Ю.,**кандидат юридичних наук,**докторант**Національної академії Служби безпеки України**ORCID ID: 0000-0002-5890-5369*

«ГЕОРГІЇВСЬКИЙ ТРАКТАТ» 1783 Р. ПРО СОЮЗ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА ГРУЗІЇ: РОСІЙСЬКА ПРОПАГАНДА Й ІСТОРИКО-ПРАВОВА РЕАЛЬНІСТЬ

Анотація. У статті на основі аналізу історіографічної бази, а також комплексу першоджерел висвітлено реальні передумови надання грузинськими правителями згоди на укладення в 1783 р. «Георгіївського трактату» з Російською імперією та надано історико-правову оцінку його змісту. У ході проведеного аналізу встановлено, що укладенню «Георгіївського трактату» передувала тривала підготовча робота з боку Московії, пов'язана з постійним цілеспрямованим впливом на політичну верхівку Грузії задля її схилення до добровільного прийняття російського підданства. Основою ідеологічного обґрунтування необхідності встановлення протекторату над «єдиновірною» Грузією стала теза, що нібито піднесення і швидке зростання Московського царства після остаточного звільнення від золотоординського панування наприкінці XV ст. ознаменувало нову еру в долях християнського Сходу. Також доведено, що від 1724 р. варто вести початок активної фази російської експансії щодо Грузії, однак підготовча діяльність тривала протягом більше як двох століть поспіль, тим самим було створено сприятливі умови для повного підкорення церкви і країни загалом. Визначено також, що головним напрямом діяльності царату в той час було планомірне обмеження автономного статусу грузинської православної церкви з його кінцевою ліквідацією. Сформульовано й обґрунтовано тезу, що ідеологічна конструкція в межах концепції «Москва – Третій Рим» щодо необхідності захисту грузинів як «єдиновірного народу» вироблена без урахування давньої історії грузинської православної церкви та її більш довершених традицій. Виявлено, що розбрат серед вищих ієрархів, поширення літератури для богослужіння, спрямування власних кадрів до місцевих церков – ці та інші основні методи, відпрацьовані в балканських країнах, стали в нагоді також і щодо грузинської православної церкви. Зміст «Георгіївського трактату» свідчить про те, що там закріплено не автономію або протекторат, а повну ліквідацію політичної самостійності Грузії. Ліквідацію її автономного статусу, як і Гетьманщини здійснено виключно в межах російської експансіоністської ідеології.

Ключові слова: експансія, Іраклій II, католикос, православ'я, Російська імперія, протекторат, Карталія, Кахетія.

Постановка проблеми. Протягом кількох століть на порядку денному забезпечення світової та європейської безпеки зберігає актуальність питання загроз, які походять від зовнішньополітичної діяльності Росії. Ще із середини XV ст. розпочалося формування ідеологічних основ геополітичного курсу цієї держави, однак інструменти його реалізації залишаються незмінними й так само стало не узгоджуватися із засадами люд-

ської моралі, міждержавного співжиття та міжнародного правопорядку. Як і в попередні часи, сьогодні вістря російської експансії спрямоване на країни тих регіонів світу, котрі становлять стратегічний інтерес для політичної верхівки, і тим самим формується пряма загроза для безпечного існування загальноновизнаних і передбачених Статутом ООН атрибутів державності відповідних суб'єктів. Одним із таких регіонів для Росії повсякчас було й залишається Закавказзя, ключовим фактором для встановлення контролю над яким стало підкорення Грузії на рубежі XVIII–XIX ст. Саме в цей час, названий у російській історіографії періодом «приєднання окраїнних земель», відбулася й остаточна ліквідація автономного статусу гетьманської України. «Знаменним актом», за допомогою якого начебто зафіксовано цілковите панування Російської імперії над Грузією, росіяни називають «Георгіївський трактат» 1783 р. Як і в імперські часи, так і сьогодні навколо передумов укладення і змісту цього документа існує безліч спекуляцій, пов'язаних із перебільшенням ролі російського фактору в долі грузинського народу. З огляду на зазначене, а також на очевидну подібність зазначеного періоду в історії українського та грузинського державотворення, предметом дослідження статті обрано саме історико-правову сутність згаданого «Георгіївського трактату».

Історіографічна довідка. Основний історіографічний масив за темою дослідження накопичений російською імперською та радянською наукою. Більшість дослідників тих часів оцінювали перехід Грузії під владу Російської імперії за умовами «Георгіївського трактату» 1783 р. виключно як добровільний крок, пов'язаний із загрозливим становищем грузинських земель в умовах перської та турецької загрози. Розкриваючи ж передумови укладення цього договору, історики в основному вказували на те, що в період напередодні його укладення відбулося суттєве «зближення» російського та грузинського народів, зокрема, на релігійному ґрунті. Очевидною є й оцінка «винятково сприятливого» значення такого кроку в історичній долі грузинів як «єдиновірного братнього народу». Істотно, що роботи сучасних істориків, у тому числі західних, містять подібні висновки. Це зумовлено насамперед обмеженістю їхнього доступу до джерельної бази. Тому потреба системного історико-правового аналізу «Георгіївського трактату» 1783 р. зумовлюється відсутністю його незаідеологізованих оцінок у сучасній історіографії.

Мета статті. З урахуванням вищевикладеного метою пропонованої статті є висвітлення реальних передумов згоди грузинських правителів на укладення з Російською імперією

в 1783 р. «Георгіївського трактату» й надання його змісту історико-правової оцінки. Хронологічні межі дослідження охоплюють кінець XV–XVIII ст. ст., що становлять період формування та реалізації експансіоністських прагнень Московського царства й Російської імперії щодо Грузії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для російської історіографії з імперських часів характерне виділення «епохальних» подій, які начебто докорінно вплинули на звичний хід історії Росії. У цьому контексті в один ряд із перемогою над Наполеоном у 1812 р. чи, скажімо, «прорубуванням» вікна до Європи Петром I зазвичай ставиться підписання в 1783 р. угоди, відомої як «Георгіївський трактат». Цей документ являв собою договір між російським престолом і названим у ньому «царем Кахетії та Карталінії» Іраклієм II про прийняття останнім разом із його народом підданства Російської імперії [1]. Кахетія та Карталінія – це державні утворення, що існували на території сучасної Грузії, а тому саме згаданий договір вважається тим актом, який остаточно закріпив політичні зв'язки між Росією та Грузією. Якраз у цьому й убагацьється його «епохальне» значення, причому як для самодержавства, так начебто і для грузинського народу, для якого «лише» завдяки зв'язкам із Москвою завершилися століття поневірянь серед «реакційних магометанських» країн Сходу. Однак так цей договір характеризують переважно лише російські історики різних періодів.

При ознайомленні безпосередньо з текстом «Георгіївського трактату» 1783 р. помітно, що формально ним передбачалась автономія Кахетії та Карталінії в складі Російської імперії, у зв'язку з чим прописано взаємні зобов'язання обох сторін. Так, зокрема, згідно з шостим артикулом трактату, імператриця Катерина II брала на себе зобов'язання із захисту грузинського народу від зовнішніх ворогів, а також не мала права втручатися в здійснення місцевої влади, судочинства та збору податків. У свою чергу, наступний сьомий артикул закріплював, що Іраклій II повинен був бути готовим у разі потреби надати військо на підтримку російських інтересів, а при здійсненні самостійного призначення місцевих чиновників на посади йому належало враховувати наявність у них заслуг перед російським престолом. Разом із тим текст договору містив декілька «другорядних» положень, які неповною мірою охоплюються поняттям автономії:

- восьмий артикул передбачав, що католикос грузинської православної церкви вводився до складу російського Священного Синоду;

- артикул «другий на десять» (дванадцятий) містив гнучке положення, що гласило: «Цей договір укладається на вічні часи; але якщо буде вважатися за доцільно що-небудь змінити або додати для взаємної користі, це може мати місце за двосторонньою згодою» (форма такої згоди не визначалася);

- трактат доповнювався «Сепаратними артикулами», перший із них визначав необхідність узгодження Іраклієм II з російською монархією будь-яких кроків щодо зносин з іншими державами;

- у тому ж положенні зазначалося, що Іраклій II повинен був приділяти особливу увагу відносинам із «ясновельможним царем імеретинським» Соломоном – також правителем грузинської держави, на той час іще цілком не підкореної Російською імперією (хоча документ про присягу місцевого правителя Олександра існує і датований 1651 р.);

- після «Сепаратних артикулів» розміщено «Додатковий артикул», відповідно до якого Катерина II дозволяла збереження процедури помазання на престол грузинських правителів, однак лише після складення на вірність російському імператорові присяги, текст якої додавався.

Очевидно, що наведені положення «Георгіївського трактату» 1783 р. виходять за межі традиційного розуміння як протекторату, так й автономії. Причина того, чому вони поміщені до його тексту, полягає в тому місці, яке посідала Грузія в геополітичній парадигмі Російської імперії. Історичні джерела засвідчують, що об'єктом стратегічного інтересу самодержавства грузинські території стали ще за часів Московського царства, а саме в середині XVI ст. Протягом більш як двох століть, що минули від цих часів до моменту підписання згаданого трактату, Грузія постійно зазнавала суттєвого релігійного, культурного та соціально-економічного впливу з боку Московії. Це ставить під сумнів усталену в російській (і не тільки) історіографії базову причину встановлення протекторату задля захисту грузинських держав від систематичного агресивного впливу Персії та Османської імперії, а також гірських мусульманських народів Кавказу. Так, радянські історики подекуди зазначали, що царат надавав «допомогу» в боротьбі із зовнішніми ворогами «братнім народам» лише в тому випадку, коли це збіглося з поточними «національними інтересами» Московського царства.

Розглядаючи передумови укладення згаданого вище договору, більшість російських дослідників охоплює переважно період зонайбільше півтора десятиліття напередодні його укладення. Ідеться про те, що в ході російсько-турецької війни 1767–1774 рр. грузини воювали на боці Російської імперії проти спільного одвічного ворога, саме це начебто найбільше зблизило дві нації. У повоєнний період грузинська інтелігенція, особливо церковна, масово емігрувала до Росії, закликаючи до цього все більше й більше своїх соратників. Усе більше етнічних грузинів опинялося на дійсній військовій або державній службі при імператорському дворі. Поряд із цим інтенсифікувалися торгові відносини та культурні обміни між грузинськими державами й Петербургом. За логікою російської пропагандистської науки, саме таке «зближення» в усіх сферах життя призвело до того, що в 1783 р. грузинський «цар» Іраклій II висловив «добровільне» прохання Катерині II про прийняття російського протекторату. Причому того факту, що ініціатива такого прохання формувалася начебто без будь-якого впливу з боку Росії, жоден із дослідників під сумнів не ставить.

Огляд зовнішньополітичної документації Російської імперії часів вищезгаданої війни 1767–1774 рр. засвідчує, що в цей час при дворі Катерини II починалося планування майбутнього підкорення грузинських держав [2]. Так, зокрема, відомі листи графа М. Паніна, у яких він обґрунтовує імператриці стратегічну важливість установа політичного контролю над Грузією. Більше того, у цих документах містилися вказівки на давній і тривалий характер зв'язків між Російською імперією та грузинськими «царствами». Отже, самі придворні визнавали, що їхня держава мала доволі вже давні претензії на підкорення грузинської нації, і ґрунтувалися вони далеко не лише на «добрих» намірах щодо захисту «єдиновірного народу» від нападів Персії та Османської імперії. Головним завданням самодержавства в цьому напрямі було здобуття контролю над Кавказом як місцем зосередження великої кількості джерел природних ресурсів і плацдармом для просування до азійських ринків.

У преамбулі «Георгіївського трактату» 1783 р. зазначено, що повноваження на його підписання з боку Росії мав «ясновельможний князь Римської імперії» Г. Потьомкін. На перший погляд це виглядає як помилка писаря через не уважність, однак насправді згадана фраза має прихований зміст. Справа в тому, що в період укладення аналізованого документа набувала нового звучання давно відома ідеологічна конструкція «Москва – Третій Рим». Саме вона й стала наріжним каменем при конструюванні російськими урядовцями концепції «спільної історичної долі» росіян і грузинів як предтечі їхнього «закономірного» об'єднання: мовляв, у 1453 р. Візантійська імперія загинула – «і з цього часу грузини потягнулися до православної Москви», що вписувалося в парадигму концепції «Москва – Третій Рим». Політика Катерини II була загалом спрямована на продовження курсу Петра I щодо зближення з Європою, однак тепер йшлося про реальну можливість скласти конкуренцію західноєвропейським державам. Для цієї мети доволі зручно виявилася заново проголошена ідея відродження Візантійської імперії під скіпетром російського монарха, що явно видно з листування Катерини II з австрійським імператором Йосипом II [3]. Саме на такому тлі й розроблялися, зокрема, утілені надалі загарбницькі плани щодо Грузії.

Основою ідеологічного обґрунтування необхідності встановлення протекторату над «єдиновірною» Грузією стала теза, що нібито піднесення і швидке зростання Московського царства після остаточного звільнення від золотоординського панування наприкінці XV ст. ознаменувало нову еру в долі християнського Сходу. «Грузія ясно побачила, особливо після падіння татарських царств на Волзі – Казанського й Астраханського, що відтепер вона буде не одна в боротьбі з мусульманством і, так би мовити, сама історія вказала їй на союз і заступництво Росії, яка, у свою чергу, стала все ясніше і ясніше усвідомлювати своє покликання щодо християнських народів Сходу», – стверджували апологети самодержавства, розвиваючи концепцію «Росії-рятівника» щодо Грузії. У такому контексті зазначалося, що без своєчасного втручання російських військ падіння грузинської державності начебто було б неминучим. Поряд із цим той факт, що Грузія була стійким осередком християнства в Передній Азії, сприяв розвитку експансіоністської ідеології, що начебто прихильність до цього віросповідання стала «твердим ґрунтом» для зближення грузинів із «єдиновірним російським народом» [4]. Грузини, які в канонічний спосіб змогли створити власну єпархію в канонічний спосіб на кілька століть раніше від «корінних росіян», на думку останніх, за 500 років не були здатними знайти ефективні засоби для захисту своєї віри, а тому, за цією логікою, самостійно існувати як народ вони просто не могли.

Загалом історія грузинської православної церкви й особливого роду її автономії сягає корінням іще початку становлення Візантійської імперії, коли постать константинопольського патріарха стала символізувати покровителя всього східного світу, на протигагу підконтрольним Західній Римській імперії територіям. На той час, тобто станом на початок IV ст., Грузія перебувала під контролем Персії, де панували релігійні вчення іудаїзму та зороастризму. Ставлення до християнства в представників тогочасної династії Сасанідів було ворожим, однак держава, основу володіння якої становив на той час лише Аравійський півострів, не могла скласти конкуренцію в рівні впливовості візантійським базилевсам, котрі контролювали

всі східні володіння не так давно єдиної й могутньої Римської імперії. Саме тому грузини стали вбачати в прийнятті християнства реальну можливість заручитися підтримкою з боку Візантії задля протидії претензіям персів. Поштовхом до цього рішення був і той факт, що в 301 р. Трдат, правитель сусідньої з ними Вірменії, удався до запровадження християнства у своїй державі, а першим патріархом став Григорій Просвітник. Відомо також, що дещо згодом, у 335 р., архієпископ Картлі очолив грузинську церкву [5]. Обоє названих ієрархів стали іменувати католикосами, що з урахуванням етимології цього слова означало їхню роль як очільників самостійних осередків християнської церкви. Духовна влада католикоса на підконтрольній йому території була цілісною і неподільною, рівною владі константинопольського престолу.

Запровадження християнства як державної релігії в Грузії відбулося раніше, ніж у самій Візантії, де це відбулося тільки у 380 р., а до цього часу патріарх і базилевс існували як паралельні інституції. Саме це зумовило ту самотність, яка надалі склалася в структурі та догматиці грузинської православної церкви. Джерела свідчать, що римський престол розглядав її окремо від константинопольського патріархату й визнавав як самостійну інституцію. Так, у 1629 р. Папа римський Урбан VIII ініціював укладення з католикосом Захарієм договору про єдність церков. Попри оцінки російських пропагандистів, це був саме партнерський союз, а не спроба Риму усунути самостійність грузинського патріарха. Між іншим, останній здобував право заручитися підтримкою Папи римського (у тому числі військовою) в разі виникнення загрози існуванню церкви або держави, і це також чудово було зрозуміло росіянам. Тому самостійна й сильна православна церква, яка на початок XVIII ст. сформувалася в Грузії, аж ніяк не узгоджувалася з тими експансіоністськими планами, які виношували російські монархи. Пояснити інакше всі заклики щодо «допомоги» такій потужній і злагодженій структурі з давніми автентичними традиціями просто неможливо.

Оцінюючи позицію російської історіографії щодо зв'язків грузинської православної церкви з Папою римським, варто брати до уваги ідеологічне наповнення релігійної політики Московії. Згадана вище концепція «Москва – Третій Рим» серед іншого опосередковувала політичне протистояння між самопроголошеним московським патріархатом і римським престолом. Так, на початку XVII ст. апологет царського режиму, італієць за походженням ігумен М. Орбіні писав, що нібито папські агенти цілеспрямовано знищували духовну літературу в бібліотеках православних храмів Москви, аби приховати від народу «справжню» історію церкви й держави [6]. Поряд із цим між римсько-католицькою церквою та московським патріархатом йшла запекла боротьба за поширення впливу в Східній Європі, адже в умовах Середньовіччя це передбачало й справляння феодалних повинностей на користь тієї чи іншої сторони. Символічним було також і те, що Петро I назвав засноване ним місто Санкт-Петербургом на честь Святого Петра – покровителя Риму, а в його центрі як альтернативу римському Собору Святого Петра в 1704 р. було споруджено Петропавлівську церкву, яка в подальшому стала храмом. Саме тому московський цар, не бажаючи ділитися з Папою римським потенційними прибутками від грузинського патріархату, культивував ідею про необхідність захисту цього «єдиновірного народу» від католицької експансії.

Продовжуючи характеристику релігійного напрямку експансії Московії щодо Грузії, варто згадати, що правління представників мусульманської династії в Кахетії російські урядовці характеризували не інакше як «згубне» для грузинського народу [7]. Зокрема, саме цей фактор називали як основну причину розколу централізованої грузинської держави, що зробило її надто вразливою перед Персією та Османською імперією та начебто зумовило безальтернативність звернення за допомогою до московського царя. Водночас зовсім іншою була політика щодо мусульман у ході завоювання держав тюркських народів. Зокрема, у 1788 р. за указом Катерини II було створено Оренбурзьке магометанське духовне зібрання як верховний орган для всіх мусульман новоприєднаних територій. Метою таких дій було насамперед розірвання їхніх зв'язків із турецьким султаном як вищою духовною особою для всього тогочасного ісламського світу. Попри те що, по-перше, склад цього зібрання формувалася під суворим контролем імператриці, по-друге, мали місце негласні заохочення для «новохрещенців» – осіб, які змінювали іслам на православ'я, мусульманське віросповідання, однак, для цих народів поза законом не оголошувалося й жорстко не придушувалося, як у випадку з Грузією. Факти свідчать, що реальною мотивацією ворожого ставлення російської влади до поширення в грузинському середовищі ісламу була можливість у такий спосіб зближення Імеретії, Кахетії та Карталінії з порубіжними кавказькими мусульманськими державами, у союзі з якими вони дали би відсіч Росії. Останні ж, за твердженням російських учених, за «сприятливим» прикладом Грузії також присягали на вірність цареві.

На час початку активної фази експансії щодо Грузії росіяни вже мали досвід із розхитування позицій церков у Болгарії та Сербії, які мали власні автокефалії ще з початку XIII ст. Розбрат серед вищих ієрархів, поширення літератури для богослужінь, спрямування власних кадрів до місцевих церков – ці та інші основні методи, відпрацьовані в балканських країнах, стали в нагоді також і щодо грузинської православної церкви. Істотно, що російська історіографія дає згадки про перші контакти грузинського кліру з Московією на початку XVIII ст., однак насправді вони мали місце ще з кінця XV ст. Як правило, у джерелах згадується про переїзд грузинського правителя Вахтанга до Петербурга в 1724 р. разом з усією родиною та католикосом Афанасієм. Мотивом такого кроку був порятунок від потенційного завоювання Грузії перськими й турецькими військами. Саме після цього, зокрема, було розпочато активне книгодрукування на території Російської імперії для постачання літератури до грузинських церков, а на початку 1770-х рр. за рішенням Священного Синоду російської православної церкви відбулася уніфікація церковних обрядів грузинської та російської церков у повній відповідності до канонів останньої. Водночас відомо, що перше посольство московської церкви до Грузії дагується іще 1492 р. Відтоді такі акції стали регулярними, у зв'язку з чим на час перетворення в 1811 р. грузинської православної церкви на екзархат російської багато родів грузинських ієрархів були вже в кількох поколіннях російськими [8]. Цим, зокрема, і пояснюється «природне прагнення» грузинів до єднання з «єдиновірною» нацією. Отже, стає очевидним, що від 1724 р. варто вести початок активної фази російської експансії щодо Грузії, однак підготовча діяльність тривала протягом більш як двох століть поспіль, тим самим створено сприятливі умови для повного підкорення церкви й країни загалом.

Висновки. Отже, укладенню «Георгіївського трактату» 1783 р. передувала тривала підготовча робота з боку Московії, пов'язана з постійним цілеспрямованим впливом на політичну верхівку Грузії задля її схилення до добровільного прийняття російського підданства. Протяжність таких дій варто обраховувати щонайменше з кінця XV ст., а від 1724 р. виділяти вже активну фазу російської експансії щодо Грузії. Головним напрямом діяльності царату в той час було планомірне обмеження автономного статусу грузинської православної церкви з його кінцевою ліквідацією. Ідеологічна конструкція в межах концепції «Москва – Третій Рим» щодо необхідності захисту грузинів як «єдиновірного народу» вироблена без урахування давньої історії грузинської православної церкви та її більш довершених традицій. Схилення до співпраці католикоса Афанасія дало росіянам можливість нівелювати цей спадок. Безпосередньо зміст «Георгіївського трактату» 1783 р. свідчить про те, що там закріплено не автономію або протекторат, а повну ліквідацію (хоча й поступову) політичної самостійності грузинських Імеретії, Кахетії та Карталінії. Ліквідацію автономного статусу Грузії, як і Гетьманщини, здійснено виключно в межах російської експансіоністської ідеології.

Література:

1. Договор о признании царём Карталинским и Кахетинским Ираклием II покровительства и верховной власти России (Георгиевский трактат), 24 июля 1783 г. Санкт-Петербург, 1783. 25 с.
2. Грамоты и другие исторические документы XVIII столетия, относящиеся к Грузии. Санкт-Петербург : Типография Киришбаума, 1891. Т. I : С. 177 по 1774 год. 518 с.
3. Иванов О.Ю. Идеология российского экспансионизма как историко-правовой феномен. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 36–41.
4. Эсадзе Б. Летопись Грузии. Вып. 1. 1913. 352 с.
5. Рейфилд Д. Грузия. Перекрёсток империй. История длиной в три тысячи лет. Москва : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2017. 608 с.
6. Иванов О.Ю. Историко-идеологичні аспекти російської експансії в Молдові (кінець XVIII – середина XIX ст.) як предмет історико-правового дослідження. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 4 (70). С. 17–23.
7. Иоселиан П. Исторический взгляд на состояние Грузии под властью царей-магометан. Тифлис : Тип. Канц. Наместника Кавказского, 1849. 132 с.
8. Историческое изображение Грузии. Санкт-Петербург : Типография Шнора, 1802. 100 с.

Ivanov O. “St. George’s Treaty” (1783) on the union of the Russian Empire and Georgia: Russian propaganda and historical and legal realities

Summary. Based on the analysis of the historiographical base, as well as a set of primary sources, the article highlights the real preconditions for the Georgian rulers to agree to the conclusion of the St. George’s Treaty with the Russian Empire in 1783 and provides a historical and legal assessment of its content. The analysis found that the signing of the St. George’s Treaty was preceded by lengthy preparatory work by Muscovy, which was associated with the constant targeted influence on the political leadership of Georgia to persuade it to voluntarily accept Russian citizenship. The basis of the ideological justification for the need to establish a protectorate over Georgia as the state with the similar religion was the thesis that the alleged rise and rapid growth of the Muscovy after the final liberation from the Golden Horde rule in the late XV century marked a new era in the fate of the Christian East. It has also

been proved that the active phase of Russian expansion into Georgia began in 1724, but the preparatory work lasted for more than two centuries in a row, thus creating favorable conditions for the complete conquest of the church and the country as a whole. It was also determined that the main activity of the tsar at that time was the systematic restriction of the autonomous status of the Georgian Orthodox Church with its final liquidation. The thesis is formulated and substantiated that the ideological construction within the concept of “Moscow – the Third Rome” on the need to protect Georgians as a “single people” was developed without taking into account the ancient history of the Georgian Orthodox Church and its more

advanced traditions. It was found that discord among the highest hierarchs, the distribution of literature for worship, the direction of their own staff to local churches – these and other basic methods developed in the Balkans, were also useful for the Georgian Orthodox Church. The content of the St. George’s Treaty shows that it does not enshrine autonomy or protectorate, but the complete elimination of Georgia’s political independence. The abolition of its autonomous status, as well as that of the Hetmanate, was carried out exclusively within the framework of Russian expansionist ideology.

Key words: expansion, Heraclius II, Catholicos, Orthodoxy, Russian Empire, protectorate, Kartaliniya, Kakheti.

*Луцька Г. В.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Університету Короля Данила*

ТЕОРЕТИЧНА МОДЕЛЬ НОТАРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ, УСКЛАДНЕНОГО ДІЄЮ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Анотація. У статті аналізується теоретична модель нотаріального процесу, ускладненого дією правового режиму тимчасової окупації території України, яка складається з нотаріальної процесуальної дії, стадій нотаріального провадження та нотаріальних проваджень. Доведено, що нотаріальний процес, будучи самостійним юридичним процесом у сфері приватного права та процесу, у загальному механізмі охорони та захисту прав і свобод громадян відноситься до цивілістичного процесу і визначає порядок (процедуру) вчинення нотаріальних процесуальних дій на кожній стадії нотаріального провадження, їх межі та способи, а також суб'єктів нотаріального провадження. Пропонується у разі його обтяження дією правового режиму тимчасово окупованої території застосовувати загальні та спеціальні норми законодавства України у сфері нотаріального процесу. Визначено, що нотаріальні дії, спрямовані на забезпечення прав та свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованій території чи щодо об'єкту, котрий розташований на цій території, є основою нотаріальних стадій, вони закріплюються у законі, мають зумовлені законом межі реалізації. У статті пропонується виділяти: нотаріальні провадження з іноземним елементом, нотаріальні провадження з квазі-іноземним елементом та нотаріальні провадження, обтяжені дією правового режиму тимчасової окупації території України. Обґрунтовано, що нотаріальні процесуальні відносини, які виникають на кожній стадії нотаріального провадження, ускладненого дією правового режиму тимчасово окупованої території, характеризуються тим, що: охорона та захист прав громадян у нотаріальному процесі ґрунтується на диспозитивному принципі, а також на матеріальних та процесуальних нормах загального і спеціального законодавства України; нотаріальні процесуальні відносини мають комплексний характер та є безспірними; обов'язковим суб'єктом є нотаріальний орган, визначений Законом України «Про нотаріат», який повинен дотримуватися норм Конституції та законів України, а також не виходити за межі дії ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; термін учинення нотаріальних процесуальних дій залежить від складності нотаріальної справи, поданих доказів тощо, якщо інше визначено законом України (йдеться про відкриття та ведення спадкових справ); форма нотаріального акта є єдиною для всіх суб'єктів нотаріального провадження; платність провадження; обов'язкова реєстрація нотаріальної дії тощо.

Ключові слова: нотаріальний процес, нотаріальна процесуальна дія, стадії нотаріального провадження, нотаріальне провадження, охорона цивільних прав, захист цивільних прав, тимчасово окупована територія України.

Постановка проблеми. У лютому 2014 р. в Україні з'явилося таке юридичне явище, як «тимчасова окупація території України». Унаслідок тимчасової окупації території України, а також збройної агресії Російської Федерації проти України жителі території Автономної Республіки Крим, територій у Донецькій і Луганській областях були обмежені в низці прав та свобод, у т. ч. цивільних. Такий висновок слідє з норм чинного законодавства України, а також доповіді Управління Верховного комісара ООН із прав людини «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)», в якій констатується, що «з початком окупації українські закони були замінені законами Російської Федерації всупереч зобов'язанням за міжнародним гуманітарним правом, згідно з яким існує законодавство окупованої території повинно залишатися чинним» [1].

У зв'язку з тимчасовою окупацією території України, а також збройною агресією Російської Федерації проти України та з метою недопущення порушення та обмеження прав і свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України та яким гарантуються визначені Конституцією України та законами України права та свободи, Парламентом України прийнято низку законів, а саме «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII, «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII [2].

Сьогодні суб'єктами законодавчої ініціативи розробляються та закріплюються у відповідних проєктах законів механізми охорони та захисту прав громадян України, які проживають на території Автономної Республіки Крим, територіях у Донецькій і Луганській областях. Зважаючи на те, що ми підтримуємо запропоновану вченими (С. Бичковою, В. Комаровим, С. Короедом, О. Кармазою, Г. Тимченком, Г. Ціратом, С. Фурсою та ін.) комплексність гарантій у механізмі охорони та захисту прав громадян України, які проживають на території Автономної Республіки Крим, територіях у Донецькій і Луганській областях, котрі закріплені та реалізуються у цивілістичному процесі (нотаріальному, цивільному, господарському та виконавчому процесі), беручи до уваги, що цивілістичний процес охоплює нотаріальну форму захисту [3], пропонуємо розглянути теоретичну модель нотаріального процесу, обтяженого дією правового режиму тимчасової окупації території України.

Теоретична модель нотаріального процесу привертає увагу дослідників та практиків (адвокатів, нотаріусів, суддів тощо) як в Україні, так і у світі. Так, наукові розвідки у цій сфері здійснюють М. Бондарєва [4], М. Долинська [5], О. Кармаза [6], В. Комаров [7], Ф. Медвідь [8], І. Мельник [9], С. Фурса [10] та ін. Їхні праці стануть предметом нашого дослідження. Що ж стосується досліджень теоретичної моделі нотаріального процесу через призму охорони та захисту прав громадян України, які проживають на території Автономної Республіки Крим, територіях у Донецькій і Луганській областях, то наукових робіт дуже мало, оскільки переважно у тексті наукової статті декількома реченнями висвітлюються проблеми, пов'язані з визначенням саме теоретичної моделі нотаріального процесу, обтяженого дією правового режиму тимчасової окупації території України.

Мета статті полягає у науково-практичному аналізі теоретичної моделі нотаріального процесу, обтяженого дією правового режиму тимчасової окупації території України.

Вклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж з'ясувати теоретичну модель нотаріального процесу, обтяженого дією правового режиму тимчасової окупації території України, слід зазначити, що Закон України «Про нотаріат», Положення про вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р. № 296/5, а також інші законодавчі акти у сфері нотаріального процесу [11] не використовують терміни «нотаріальний процес», «нотаріальне провадження», «нотаріальна процесуальна дія», «стадії нотаріального провадження» тощо. Разом із тим ці терміни використовуються в багатьох наукових статтях, дисертаціях тощо (наприклад, Є. Білозерська «Речові докази в нотаріальному процесі» (2012 р.), О. Костенко, В. Костенко «Шляхи запровадження електронних довірчих послуг у нотаріальному процесі» (2018 р.), Н. Денисяк «Особливості й питання класифікації нотаріальних проваджень» (2019 р.) та ін.). Їхній зміст, значення та правова природа розкриваються на теоретичному рівні – на рівні теорії нотаріального процесу.

Слід також зазначити, що особливості нотаріального процесу, ускладненого дією правового режиму тимчасової окупації території України, слідують із норм законів України. Так, ст. 4 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначено, що правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Правовий режим тимчасово окупованої території може бути визначено, змінено чи скасовано виключно законами України. Ст. 9 цього Закону містить імперативну норму, за якою державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їхні посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Будь-які органи, їхні посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність уважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Тобто вчинення нотаріальних процесуальних дій стосовно, наприклад, переходу права власності на об'єкти (майно), розташовані на тимчасово окупованій території України, чи у разі, коли суб'єктом звернення є громадянин, який проживає на тимчасово окупованій території України, відбувається за межами тимчасово окупованої території України нотаріальними органами (державним чи приватним нотаріусом, посадовою особою органу місцевого самоврядування тощо), визначеними законом України, а саме Законом України «Про нотаріат». Слід також зазначити, що підзаконними актами України уточнюються нотаріальні органи, до яких має право звернутися громадянин, який проживає на тимчасово окупованій території України, оскільки за загальним правилом нотаріального процесу, наприклад під час учинення нотаріальних дій, пов'язаних зі спадкуванням, посвідченням цивільно-правових договорів стосовно нерухомого майна, як правило, вчинення нотаріальних дій відбувається за місцем знаходження нерухомого майна. Такий висновок слідує, зокрема, зі ст. 55 Закону України «Про нотаріат». Тож у Наказі Міністерства юстиції України «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України» від 28 березня 2016 р. № 898/5 передбачено, що: 1) державна реєстрація права власності та інших речових прав на нерухоме майно, що розташоване в межах території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей, проводиться незалежно від місцезнаходження такого майна; 2) ведення реєстраційних справ у паперовій формі щодо нерухомого майна, що розташоване в межах території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, забезпечує Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Одеса); 3) ведення реєстраційних справ у паперовій формі щодо нерухомого майна, що розташоване в межах тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей, забезпечує Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Харків).

Отже, особливістю нотаріального процесу, ускладненого дією правового режиму тимчасово окупованої території, є те, що загальне правило щодо місця вчинення нотаріальної дії містить винятки, визначені законодавчими актами України.

Здійснивши науково-практичний аналіз норм законодавства України у сфері нотаріального процесу, аналіз наукових праць з теорії нотаріального процесу, дійдемо висновку, що нотаріальні процесуальні відносини, які виникають на кожній стадії нотаріального провадження, ускладненого дією правового режиму тимчасово окупованої території, характеризуються тим, що: охорона та захист прав громадян у нотаріальному процесі ґрунтується на диспозитивному принципі, а також матеріальних та процесуальних нормах загального і спеціального законодавства України; нотаріальні процесуальні відносини мають комплексний характер та є безспірними; обов'язковим суб'єктом є нотаріальний орган, визначений Законом України «Про нотаріат», який повинен дотримуватися норм Конституції та законів України, а також не виходити за межі дії ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; термін учинення нотаріальних процесуальних дій залежить від складності нотаріальної справи, поданих доказів тощо, якщо інше не визначено законом України (йдеться про відкриття та ведення спадкових справ); форма нотаріального акта є єдиною для всіх

суб'єктів нотаріального провадження; платність провадження; обов'язкова реєстрація нотаріальної дії тощо.

Наголосимо, що в юридичній літературі нотаріальний процес визнається різновидом юридичного процесу [12, с. 79]. Отже, більшість дослідників ведуть мову про існування теоретичної моделі нотаріального процесу, яка складається з «нотаріального провадження», «стадій нотаріального провадження», «нотаріальної процесуальної дії» тощо. Разом із тим єдності у розкритті їх змісту немає.

Так, М. Долинська доводить, що нотаріальний процес – це сукупність вчинюваних нотаріальних проваджень або нотаріальних дій, якщо за однією заявою вчиняється одне провадження, та нотаріально-процесуальних правовідносин, які виникають під час учинення нотаріального провадження [13, с. 150]. На нашу думку, визначення є дискусійним, оскільки не зрозуміло, чим відрізняються нотаріальні провадження від «нотаріальних дій, якщо за однією заявою вчиняється одне провадження». Окрім того, розкриття змісту поняття і через «нотаріально-процесуальні відносини» потребує також уточнення.

В. Комаров та В. Баранкова під нотаріальним процесом як різновидом юридичного процесу розуміють діяльність, результати якої обов'язково оформляються у відповідних процесуальних актах-документах. На їхню думку, це діяльність, безпосередньо пов'язана з необхідністю використання різних методів і засобів юридичної техніки. У нотаріальному процесі існує система вимог, що ставляться до нотаріального провадження, які містяться в Правилах ведення нотаріального діловодства, затверджених наказом Міністерства юстиції України, і встановлюють єдиний для державних приватних нотаріусів порядок ведення нотаріального діловодства, складання й оформлення службових документів [14, с. 81–82].

Ми підтримуємо науковців, які доводять, що нотаріальний процес, будучи самостійним юридичним процесом у сфері приватного права та процесу, у загальному механізмі охорони та захисту прав і свобод громадян відноситься до цивілістичного процесу і визначає порядок (процедуру) вчинення нотаріальних процесуальних дій на кожній стадії нотаріального провадження, їх межі та спосіб, а також суб'єктів нотаріального провадження. У разі його обтяження дією правового режиму тимчасово окупованої території застосовуються загальні та спеціальні норми законодавства України у сфері нотаріального процесу.

Також зазначимо, що більшість дослідників наступним елементом в теоретичній моделі нотаріального процесу виділяють «нотаріальне провадження». Так, Н. Денисяк доводить, що нотаріальне провадження – це сукупність процесуальних дій, які в передбаченому законом порядку вчиняються нотаріусом та іншими суб'єктами нотаріального процесу, спрямованих на посвідчення безспірних прав і фактів і вчинення інших нотаріальних дій із метою надання їм юридичної вірогідності (достовірності) [15]. Аналогічне за змістом визначення міститься й у працях М. Долинської, В. Комарова. Тим самим підкреслюється, що форма і порядок учинення нотаріальних дій мають визначену правову врегульованість. Вид же нотаріального провадження – це порядок учинення об'єднаних у певні групи нотаріальних дій, подібних за своєю матеріально-правовою природою, що зумовила процесуальні особливості їх учинення [16, с. 91]. У розвиток цієї концепції, наприклад, О. Кармазоу пропонується класифікувати нотаріальні провадження на групи, зокрема, за інститутами цивільного права; за

змістом суб'єктивних прав; за волевиявленням громадян щодо відкриття нотаріального провадження; на підставі закону, який передбачає вчинення нотаріальної дії, тощо [17].

Оскільки не існує єдиних вимог до класифікації нотаріальних проваджень, класифікатором може бути будь-який юридичний факт тощо. Так, О. Кармаза, а також інші вчені, наприклад В. Баранкова, М. Дякович, В. Комаров, І. Мельник, О. Нікітюк, О. Снідевич, С. Фурса та ін., залежно від покладених на нотаріуса функцій нотаріальні провадження поділяють на: 1) правоохоронні – спрямовані на попередження можливості виникнення правопорушень (посвідчення договору про поділ житлового будинку з виділенням часток подружжя, накладення заборон щодо відчуження житла тощо), правозахисні – вчиняються з метою усунення вчинених правопорушень (вчинення виконавчого напису); 2) відповідно до правового змісту і мети пропонується виділити: нотаріальні провадження з посвідчення безспірного права (видача свідоцтва про право на спадщину тощо), провадження з посвідчення та засвідчення безспірних фактів (посвідчення правочинів), провадження з надання документам виконавчої сили (вчинення виконавчого напису), охоронні нотаріальні провадження – вжиття заходів з охорони спадкового майна, накладення заборони щодо відчуження нерухомого майна тощо; 3) за порядком вчинення нотаріального провадження: одноетапні (засвідчення копії правостановлюючого документу на житло) та багатоетапні (ведення спадкової справи) нотаріальні провадження; 4) за кількісним складом учасників нотаріального процесу: багатосуб'єктні та односуб'єктні нотаріальні провадження та інші групи [18, с. 179–181]. У продовження на підставі елемента (суб'єкта звернення чи об'єкта), який визначає особливості провадження, нами пропонується виділяти нотаріальні провадження з іноземним елементом, нотаріальні провадження з квазі-іноземним елементом та нотаріальні провадження, обтяжені дією правового режиму тимчасової окупації території України. Таким висновок, зокрема, слідує з норм національного законодавства України та доктрини [19].

В юриспруденції слушно вказується, що кожне нотаріальне провадження, яке вчиняє нотаріус, проходить у своєму розвитку певні стадії. Стадія нотаріального процесу як його складова частина утворюється сукупністю нотаріальних процесуальних дій, спрямованих до однієї найближчої процесуальної мети, і характеризується просторово-часовими межами, специфічним колом суб'єктів, що володіють певними правами й обов'язками, властивими їм саме у цій стадії, та процесуальними документами, що видаються нотаріусом у даній стадії. З урахуванням запропонованого визначення в нотаріальному процесі можливо виділити такі обов'язкові стадії: порушення нотаріального провадження; підготовка до вчинення нотаріальної дії; розгляд нотаріальної справи по суті та прийняття нотаріального акта [20, с. 85].

Разом із тим серед науковців відсутня єдність у кількісному складі стадій нотаріального провадження. Деякі вчені доводять існування двох стадій: підготовчу та вчинення нотаріальних дій [21, с. 99], інші вчені підтримують ідею тристадійної структури нотаріального провадження (В. Баранкова, О. Грінченко, О. Кармаза, В. Комаров, В. Стрілько, В. Ярков, С. Фурса). Окрім того, Л. Радзівська та С. Пасічник доводять, що нотаріальний процес має три обов'язкові (порушення, попередня підготовка до вчинення нотаріальної дії, розгляд заяви по суті і вчинення

нотаріальної дії) і дві необов'язкові (оскарження нотаріальних дій або відмова у вчиненні їх, стадії виконання нотаріального акта) стадії [22, с. 15–16]. На нашу думку, останній підхід є дискусійним, оскільки відмова від учинення нотаріальної дії зупиняє нотаріальне провадження, а оскарження відбувається у судовому порядку. Отже, вони не можуть розглядатися як стадії нотаріального провадження.

Останнім елементом у теоретичній моделі нотаріального процесу є нотаріальна процесуальна дія. Наголошуємо, що термін «нотаріальна процесуальна дія» і термін «нотаріальна дія», який, наприклад, ужито в ст. ст. 34, 36 Закону України «Про нотаріат», не є синонімами. В юриспруденції доводиться, що нотаріальна дія – це ціла система дій процесуального характеру, що здійснюються у встановленому законом порядку уповноваженими особами та спрямовані на досягнення певного результату з реалізації та (або) закріплення прав і законних інтересів громадян та організацій [23, с. 357]. Узагальнивши наукові визначення нотаріальної процесуальної дії, дійдемо висновку, що нотаріальні дії, спрямовані на забезпечення прав та свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованій території чи щодо об'єкта, який розташований на цій території, є основою нотаріальних стадій, закріплюються в законі, мають зумовлені законом межі реалізації тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, дійдемо висновку, що теоретична модель нотаріального процесу, ускладненого дією правового режиму тимчасової окупації території України, складається з нотаріальної процесуальної дії, стадій нотаріального провадження та нотаріальних проваджень. Особливістю нотаріального процесу, ускладненого дією правового режиму тимчасово окупованої території, є те, що із загальних правил щодо вчинення нотаріальних дій передбачено винятки, визначені спеціальними законодавчими актами України.

Література:

1. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. Тематична доповідь. Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна). URL: https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf.
2. Верховна Рада України : офіційний вебпортал парламенту України. *Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
3. Кармаза О.О. Взаємодія нотаріального, цивільного та виконавчого процесів у сфері захисту житлових прав громадян в Україні: загальнотеоретичні положення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 21. Ч. 1. Т. 1. С. 224–227.
4. Бондарева М.В. Особливості нотаріального процесуального правовідношення. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 162–164.
5. Долинська М.С. Нотаріальний процес : підручник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 652 с.
6. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав в Україні: матеріальний та процесуальний аспекти : монографія. Миронівка : Миронівська друкарня, 2013. 400 с.
7. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотаріат в Україні : підручник. Харків : Право, 2011. 384 с.
8. Медвідь Ф. Нотаріальний процес в Україні : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2006. 324 с.
9. Мельник І.С. Сутність форми нотаріальної діяльності як різновиду юридичного процесу. *Цивільстична процесуальна думка* : збірник наукових статей / за заг. ред. С.Я. Фурси. Київ, 2012. 528 с.

10. Теорія нотаріального процесу : науково-практичний посібник / за заг. ред. С.Я. Фурси. Київ : Алерта, 2012. 920 с.
11. Верховна Рада України : офіційний вебпортал парламенту України. *Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
12. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотаріат в Україні : підручник. Харків : Право, 2011. 384 с.
13. Долинська М.С. Нотаріальний процес : підручник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 652 с.
14. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотаріат в Україні : підручник. Харків : Право, 2011. 384 с.
15. Денисяк Н. Особливості й питання класифікації нотаріальних проваджень. *Юридичний вісник*. 2019. № 1. С. 47–52.
16. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотаріат в Україні : підручник. Харків : Право, 2011. 384 с.
17. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав у цивільстичному процесі : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2014. 36 с.
18. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав у цивільстичному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2014. 300 с.
19. Кармаза О.О., Грінченко О.О., Стрілько В.Ю. Нотаріальний процес з іноземним елементом : монографія. Київ, 2018. 216 с.
20. Комаров В.В., Баранкова В.В. Нотаріат в Україні : підручник. Харків : Право, 2011. 384 с.
21. Фурса С.Я. Нотаріальний процес: теоретичні основи : монографія. Київ : Істина, 2002. 320 с.
22. Радзівєвська Л.К., Пасічник С.Г. Нотаріат в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 528 с.
23. Долинська М.С. Нотаріальний процес : підручник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 652 с.

Lutska H. Theoretical model of the notarial process complicated by the legal regime in the temporarily occupied territories of Ukraine

Summary. The article analyzes the theoretical model of the notarial process complicated by the legal regime of temporary occupation of the territory of Ukraine, which consists of notarial procedural action, stages of notarial proceedings and notarial proceedings. It is proved that the notarial process, being an independent legal process in the field of private law and process, in the general mechanism of protection and protection of rights and freedoms of citizens belongs to the civil process and determines the procedure (procedure) of notarial proceedings at each stage of notarial proceedings. method, as well as the subjects of notarial proceedings. It is proposed to apply the general and special norms of the legislation of Ukraine in the field of notarial process in case of its encumbrance by the action of the legal regime of the temporarily occupied territory. It is determined that notarial actions aimed at ensuring the rights and freedoms of citizens living in the temporarily occupied territory or in relation to the object located in this territory are the basis of notarial stages, they are enshrined in law, have legal limits. The article proposes to distinguish: notarial proceedings with a foreign element, notarial proceedings with a quasi-foreign element and notarial proceedings, burdened by the legal regime of temporary occupation of the territory of Ukraine. It is substantiated that notarial procedural relations that arise at each stage of notarial proceedings complicated by the legal regime of the temporarily occupied territory are characterized by the fact that: protection and defense of citizens' rights in the notarial process is based on dispositive principle, as well as substantive and procedural norms legislation of Ukraine; notarial procedural relations are complex and indisputable; the obligatory subject is a notarial body

defined by the Law of Ukraine «On Notaries», which must comply with the Constitution and laws of Ukraine, as well as not go beyond the scope of Art. 9 of the Law of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime in the Temporarily Occupied Territory of Ukraine»; the term of performance of notarial procedural actions depends on the complexity of the notarial case, submitted evidence, etc., unless otherwise specified by the law of Ukraine (it is

a question of opening and conducting inheritance cases); the form of the notarial deed is the same for all subjects of notarial proceedings; payment of proceedings; mandatory registration of notarial acts, etc.

Key words: notarial process, notarial procedural action, stages of notarial proceedings, notarial proceedings, protection of civil rights, protection of civil rights, temporarily occupied territory of Ukraine.

*Мерник А. М.,**кандидат юридичних наук,**асистент кафедри теорії і філософії права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ДО ПИТАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню проблематики обмеження прав людини і громадянина. Розкрито механізми охорони, забезпечення та гарантування прав і свобод людини і громадянина. Надано характеристику критеріїв обмеження прав і свобод людини і громадянина. На цій основі сформовано ідею об'єктивного поєднання доцільності та достатності заходів державного обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах особливих правових режимів із дотриманням правових положень Конституції України та норм міжнародного права. Наголошено, що невисока ефективність державного управління та недостатньо розвинене громадянське суспільство можуть призвести до дисфункції їх взаємодії на шляху розвитку сучасної української правової держави. Зроблено висновок, що сьогодні Україні, ураховуючи існування та її теренах збройного конфлікту, потрібно розглядати специфіку територіальної організації суспільства, що, своєю чергою, породжує значний інтерес стосовно юридично правильного визначення поняття та видів правових режимів як складного явища, так і особливостей взаємодії вищих органів державної влади на центральному та місцевих рівнях у зазначених умовах. Акцентована увага на тому, що одним з актуальних питань залишається гарантія та захист прав людини і громадянина як на території однієї держави, так і в усьому світі. Права і свободи людини і громадянина є фундаментальним надбанням людства, важливим елементом у процесі становлення й соціалізації кожного індивіда, адже дають йому змогу задовольняти свої потреби та реалізовувати власний потенціал у різних сферах суспільного життя. Обґрунтовано положення щодо того, що сьогодні питання обмеження прав і свобод людини з боку інститутів державної влади набуло особливої уваги в контексті ідеї та практики правової державності. Предметом постійного занепокоєння правозахисної спільноти є факти порушень прав і свобод людини не лише з боку інших осіб, а й безпосередньо державою. Наголошено на тому, що для спільного мирного співіснування людям як членам суспільства потрібна організована структура, за допомогою якої вони зможуть безконфліктно співіснувати та взаємодіяти, необхідним є існування у суспільстві соціального утворення, що виступатиме регулятором, який у змозі об'єктивно вирішувати конфлікти та суперечки, що виникають між членами суспільства, їх об'єднаннями, для врегулювання конкретної ситуації. Зроблено висновок, що виникнення права зумовлене об'єктивною необхідністю врегулювання конфліктів, його дієвість та ефективність багато в чому залежать від суб'єктивного сприйняття правових явищ членами того чи іншого суспільства, оскільки людині властиво здійснювати ціннісний вимір явищ із позиції моральних категорій добра та зла, поганого та злого, правильного та неправильного, справедливого та несправедливого, гуманного та негуманного. У цьому

контексті у правовій системі будь-якої держави та в глобальній світовій системі права повинен бути єдиний ціннісний вимір, що слугуватиме джерелом, з одного боку, та кінцевою метою – з іншого, існування людини, суспільства, права та держави в сучасному світі.

Ключові слова: права людини, свободи людини, інтерес, особистість, громадянське суспільство, правова держава, обмеження прав, обмеження свобод.

Постановка проблеми. Сьогодні ми є свідками численних збройних конфліктів, кількість яких щодня збільшується. Важко знайти регіон планети без потенційно можливого або активніючого збройного конфлікту. У ХХІ ст. збройні конфлікти є великою небезпекою. Потрібно мати на увазі й те, що в багатьох районах подібних конфліктів, де військові дії припинилися, утворилася обстановка скоріше перемир'я, ніж міцного миру. Тому в сучасних концепціях поняття природного права можна простежити появу ціннісно-ідеальної реальності права, що є умовою прагнення людей до справедливості у сучасному світі як ідеалу гармонійного поєднання усіх цінностей. Сучасне природне право розглядає людину не як відособлену від суспільства, а як учасника суспільних відносин, що, своєю чергою, зумовлено більшою зацікавленістю людини до подій, які відбуваються у державі.

Одним з актуальних питань сьогодні залишається гарантія та захист прав людини і громадянина як на території однієї держави, так і в усьому світі. Права і свободи людини і громадянина є фундаментальним надбанням людства, важливим елементом у процесі становлення й соціалізації кожного індивіда, адже дають йому змогу задовольняти свої потреби та реалізовувати власний потенціал у різних сферах суспільного життя.

Сьогодні питання щодо обмеження прав і свобод людини з боку інститутів державної влади набуло особливої уваги в контексті ідеї та практики правової державності. Предметом постійного занепокоєння правозахисної спільноти є факти порушень прав і свобод людини не лише з боку інших осіб, а й безпосередньо державою.

Дослідженню питання обмеження прав і свобод людини та громадянина в умовах сучасності приділяли увагу такі науковці та правознавці, як П. Рабінович, Ю. Цуркан-Сайфуліна, В. Качур, Н. Волкова, К. Гасанов, Д. Карпов, В. Радченко та ін.

Мета статті – узагальнити погляди науковців щодо питання механізму формування балансу інтересів особистості, суспільства та держави; синтезувати їх та сформулювати механізми їх співвідношення у правовій державі. У ході дослідження планується вирішити низку завдань: дослідити підходи до визначення терміна «баланс інтересів»; визначити основні характерні риси формування балансу інтересів особистості,

суспільства та держави; висвітлити загальні та відмінні риси інтересів суспільства, особистості та держави; наголосити на значенні права як універсального соціального регулятора інтересів особистості, суспільства та держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному суспільстві існує багато чинників та критеріїв, за якими члени суспільства різняться та внаслідок цього віддаляються один від одного. Проте виклики природи у вигляді непереборних катастроф (пожежі, повені, цунамі, глобальне потепління, екологічні небезпеки, пандемії тощо) та штучно створені загрози людству (воєнні конфлікти, масові заворушення, техногенні катастрофи, зброя масового враження тощо) змушують людство задля спільного блага та світового миру шукати об'єднуючі інструменти. Саме таким об'єднуючим інструментом сьогодні і стають права людини.

Для спільного мирного співіснування людям як членам суспільства потрібна організована структура, за допомогою якої вони зможуть безконфліктно співіснувати та взаємодіяти, необхідним є існування у суспільстві соціального утворення, що виступатиме регулятором, який й зможе об'єктивно вирішувати конфлікти та суперечки, що виникають між членами суспільства, їх об'єднаннями, для врегулювання конкретної ситуації. У результаті еволюційного, цивілізаційного розвитку формується у суспільстві право, що й стає дієвим утворенням, здатним урегулювати антагоністичні інтереси членів суспільства. Поступово в суспільстві відокремлюються, формуються й інституції, що формують писане право, здійснюють правосуддя, застосовують унікальні за своєю природою повноваження щодо застосування примусу – державні органи влади.

Незважаючи на те що виникнення права зумовлене об'єктивною необхідністю врегулювання конфліктів, його дієвість та ефективність багато в чому залежать від суб'єктивного сприйняття правових явищ членами того чи іншого суспільства, оскільки людині властиво здійснювати ціннісний вимір явищ із позиції моральних категорій добра та зла, поганого та злого, правильного та неправильного, справедливого та несправедливого, гуманного та негуманного. У цьому контексті в правовій системі будь-якої держави та в глобальній світовій системі права повинен бути єдиний ціннісний вимір, що слугуватиме джерелом, з одного боку, та кінцевою метою – з іншого, існування людини, суспільства, права та держави в сучасному світі.

Історичний шлях розвитку людства призвів до розуміння того, що таким джерелом та метою повинна стати людська гідність, основою якої є права і свободи людини та громадянина. Людська гідність, права і свободи людини та громадянина сьогодні не належать лише до гносеологічних категорій процесів пізнання об'єктивного світу з філософського, релігійного, морального чи правового погляду, а являють собою ціннісний вимір практичної діяльності людини, громадянина, інституцій громадянського суспільства, держави, міжнародних утворень. Обґрунтоване та зважене прийняття рішень у конкретних ситуаціях правового характеру здійснюється сьогодні з позиції гуманізму, світосприйняття людини як найвищої цінності. Зазначена позиція базується на історичних прикладах нехтування ідеями гуманізму, прав і свобод людини й громадянина.

Як приклад можна навести «процес охоронців кордону» берлінської стіни у Німецькій Демократичній Республіці. Так, після спорудження паркану під напругою у 1961 р. Німеччина

була розділена навпіл. Урядом Німецької Демократичної Республіки було визнано злочином незаконний перетин кордону спочатку шляхом криміналізації злочину у Кримінальному кодексі Республіки, надалі шляхом ухвалення спеціального закону, згідно з яким поліція мала право використовувати зброю з метою недопущення порушення цієї заборони на перетин кордону зі східної частини країни в західну. На виконання зазначеного закону були прийняті підзаконні нормативно-правові акти, які надавали право службовцям прикордонних військ під час несення державної служби стріляти у осіб, що здійснюють незаконний перетин державного кордону.

За інформацією з різних джерел, загальна кількість жертв, які загинули на кордоні (з 1961 до 1989 р.), становить 136–245 осіб [1, с. 179]. Під час розгляду судом «процесу охоронців кордону» судді не визнали військове законодавство Німецької Демократичної Республіки виправданням жорстоких убивств на кордоні. Судді дійшли висновку, що ці законодавчі акти не є правом у нормативному сенсі на підставі формули Радбруха, відповідно до якої «конфлікт між справедливістю і правовою гарантією (впевненістю) має бути вирішений таким чином, що позитивне, ухвалене належно створеним органом влади з відповідною компетенцією право має перевагу також тоді, коли воно у змістовному відношенні є несправедливим та недоцільним за винятком тих ситуацій, коли суперечності між позитивним законом та справедливістю досягає такого нестерпного рівня, що закон як «неправильне право» має поступитися справедливості» [2, с. 105].

Справедливість, своєю чергою, як цінність права розкривається саме через ставлення людей один до одного з позиції гуманізму, прийняття свідомістю членів суспільства того факту, що конкуренція інтересів у суспільстві, вирішення будь-яких конфліктів має базуватися передусім на людській гідності, правах і свободах людини й громадянина, саме така формула є запорукою суспільного блага та особистої безпеки.

Зовнішнє щастя людини полягає взагалі у збереженні і збільшенні його зовнішньої досконалості. По відношенню до держави щастя полягає особливо в безпеці й у володінні необхідними благами всіх його членів. Отже, потрібно, щоб кожен громадянин був спокійний щодо своєї особистості, своєї свободи, свого майна, своїх прав і щоб йому було полегшено досягнення коштів до його добробуту. Нарешті, щоб держава підтримувалася в непорушному спокої свободи, при цьому природно розвивалися її внутрішня сила і зовнішня безпека.

За результатами аналізу розвитку вчення про особисті права М. Ковалевський дійшов висновку про те, що, зважаючи на обставини середовища й особисту підготовленість індивідів, що входять до складу держави, можна, з одного боку, побачити їх самодіяльність, а з іншого – велику опіку над ними. Звідси, на думку М.М. Ковалевського, випливає розширення або, навпаки, звуження індивідуальних прав у прямому протиріччі зі звуженням або розширенням меж державного втручання [3, с. 379].

Загалом необхідно звернути увагу на складність вирішення питання взаємного врахування інтересів особистості і суспільства. При цьому право як соціальний регулятор передбачає протизавагу декількох самостійних інтересів, які один одному протиставляються та які обмежують один одного. Призначення права й полягає саме в розмежуванні інтересів, що між собою зіткнулися. Питання про право тільки тоді й виникає, коли одному визнаному інтересу протиставляється інший, що також

визнаний і також вимагає для себе забезпечення можливості існування. Зрозуміло, що взаємозалежність інтересів особистості і держави здавна вимагала свого врегулювання і пошуків відповідного розумного балансу.

Вирішення питання ефективного обмеження влади є найважливішою проблемою підтримки громадського порядку. При цьому, з одного боку, порядок неможливий без уряду, а з іншого – завдання уряду повинно полягати у захисті людей від насильства і створенні умов для реалізації ними своїх інтересів. Але як тільки уряд захоплює задля вирішення цього завдання монополію на примус і насильство, він сам стає загрозою індивіду. Примус же сам по собі може допомогти вільним людям переслідувати свої цілі тільки в тому разі, якщо він сприяє дотриманню в суспільстві якихось універсальних правил, які аж ніяк не спрямовують людину до якоїсь певної мети, а лише дають їй змогу створити приватну сферу своїх інтересів і захистити її від непередбачуваних вторгнень інших людей (включаючи і уряд), тим самим залишаючи їй необхідну свободу.

Розглядаючи проблему універсальності прав людини, не можна оминати питання їх обмеження. Йдеться не про визначення юридичних меж природного права, а про обмеження закріплені у відповідних нормативних актах прав людини. Відповідне визначення юридичних меж прав людини є ширшим поняттям, що визначається такими чинниками, як: інтереси (потреби) людини, збалансовані з потребами суспільства; мораль, що домінує у відповідному суспільстві в певний час; мета певного права людини та відповідність їй правореалізаційної, правозабезпечувальної та правообмежувальної діяльності держави [4, с. 13].

Свобода людини обмежується: 1) свободою інших людей; 2) кількістю прав, що йому належать; 3) його фізичними і моральними силами, потребами для користування правом. Оскільки право свободи є загальним для всіх людей, то кожен може робити тільки те, що відповідає свободі всіх інших людей. У цих межах свобода називається законною, дії, що виходять за межі, – незаконними та самовільними.

Необхідно зазначити, що термін «обмеження» використовується як для визначення юридичних меж прав людини, так і для власне обмежень останніх. Так, І. Ліщина визначає низку допустимих обмежень прав людини, спричинених об'єктивними причинами чи необхідних для існування суспільства: обмеження, зумовлені рівнем економічного, соціального, духовного і культурного розвитку суспільства; пов'язані з конкретним власником прав, його економічними, фізичними та іншими особливостями; такі, що впливають із формули «права людини обмежують права іншого власника прав»; такі, що вводить держава (постійні чи тимчасові) [5, с. 8].

Отже, можна зробити висновок, що до обмежень у вузькому розумінні належать лише ті, що входять до останньої з наведених груп, причому переважно тимчасові. Наприклад, ст. 29 Загальної декларації прав людини містить формулювання постійних обмежень, необхідних для існування суспільства, які може вводити держава «для задоволення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту» [6]. У ст. 10 Європейській конвенції з прав людини міститься схожа підстава постійних обмежень: «В інтересах державної безпеки та територіальної цілісності» тощо [7]. Такі обмеження можуть установлюватися лише законами і у визначеному законодавством обсязі.

Висновки. Межі прав і свобод особистості співвідносяться з їх правовим регулюванням, у зв'язку з чим, відповідно до одного з підходів, поняття свободи можна розглядати як право робити все те, що дозволяють закони.

При цьому необхідно наголосити на дві важливі обставини: свобода громадянина повинна базуватися на його думці про забезпечення власного спокою та безпеки; щоб людина мала таку свободу, закон повинен передбачати норми, відповідно до яких один громадянин не відчуває страху перед іншим, але всі відчувають відповідальність перед законом. Закон нічого не має забороняти, окрім того, що є шкідливим будь-якій особі та суспільству загалом.

Збереження свободи та дотримання прав людини є загальною метою всього людства, яку можливо досягти тільки за дотримання взаємних прав і виконання обов'язків. Але щоб не порушувати чужі права й охороняти власні, потрібно знати, які дії є правомірними та які порушують правові приписи.

Література:

1. Кірте С. Транспозитивні основи позитивних прав людини. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 178–195.
2. Radbruch G. Gesetzliches unrecht und übergesetzliches recht. *Süddeutsche juristenzeitung*. 1946. S. 105
3. Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (гол.) та ін. ; Інститут історії України НАН України. Київ : Наук. думка, 2007. Т. 4. С. 379.
4. Європейський Суд з прав людини : матеріали практики (2005–2006 рр.). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України. Серія II. Коментарі прав і законодавства*. 2007. Вип. 7. 272 с.
5. Лищина И.Ю. Международные механизмы защиты прав человека. 16(57) ; Харьковская правозащитная группа. Харьков : Фолио, 2001. С. 8.
6. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Mernyk A. On the issue of restriction of human rights and freedoms and citizen institutions of state power

Summary. The article is devoted to the study of the issue of restriction of human and civil rights. Mechanisms for protection, provision and guarantee of human and civil rights and freedoms are revealed. The characteristic of criteria of restriction of the rights and freedoms of the person and the citizen is given. On this basis, the idea of an objective combination of expediency and sufficiency of measures of state restriction of human and civil rights and freedoms in the conditions of special legal regimes in compliance with the legal provisions of the Constitution of Ukraine and international law. It is emphasized that the low efficiency of public administration and underdeveloped civil society can lead to a dysfunction of their interaction on the path of development of the modern Ukrainian rule of law. It is concluded that as of today for Ukraine, given the existence and its areas of armed conflict, it is necessary to consider the specifics of the territorial organization of society, which in turn generates considerable interest in the legally correct definition of the concept and types of legal regimes, public authorities at the central and local levels in these conditions.

Today we are witnessing numerous armed conflicts, the number of which is increasing every day. It is difficult to find a region of the planet without a potentially possible or active armed conflict. And in the 21 century, armed conflict is a great danger. It should also be borne in mind that in many areas of such conflict, where hostilities have ceased, a situation of truce rather than lasting peace has been created. Therefore, in modern concepts of the concept of natural law can be traced the emergence of the value-ideal reality of law, which is a condition of people's desire for justice in the modern world, as the ideal of a harmonious combination of all values. Modern natural law considers man not as isolated from society, but as a participant in social relations, which in turn is due to the greater interest of man in the events taking place in the state.

The limits of the rights and freedoms of the individual are correlated with their legal regulation, and therefore, according

to one approach, the concept of freedom can be seen as the right to do whatever the law allows. At the same time, it is necessary to emphasize two important circumstances: the freedom of a citizen should be based on his opinion about ensuring his own peace and security; and for a person to have such freedom, the law must provide rules according to which one citizen does not feel fear of another, but all feel responsible to the law. The law should not prohibit anything other than what is harmful to any person and society as a whole. Preservation of freedom and respect for human rights is a common goal of all mankind, which can be achieved only through respect for mutual rights and responsibilities. But in order not to violate the rights of others and to protect their own, you need to know what actions are legal and which violate legal requirements.

Key words: human rights, human freedoms, interest, personality, civil society, rule of law, restriction of rights, restriction of freedoms.

*Парасюк М. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПРОБЛЕМА СІМ'Ї ТА СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН У «ФІЛОСОФІЇ ПРАВА» Г. ГЕГЕЛЯ (ДО 190-РІЧЧЯ ВІД ДНЯ СМЕРТІ)

Анотація. Розглянуто проблему сім'ї і сімейних відносин та їх роль у соціально-правовому, етико-релігійному і духовному розвитку громадянського суспільства і держави.

У статті акцентовано увагу на ролі і місці сім'ї в формуванні духовності і високих моральних та християнських чеснот. Встановлено, що у своїх теоретичних працях Гегель глибоко і всебічно розкрив діалектику взаємовідносин та існуючих суперечностей в суспільстві та їх вплив на розвиток та існування сім'ї.

У статті показано роль шлюбу й любові як важливих чинників і детермінант існування морально-здорової сім'ї. Не оминув німецький філософ і проблему взаємозв'язку і взаємовідносин батьків і дітей, акцентуючи увагу на етично-моральних, правових, духовних і релігійно-християнських чеснотах та їх ролі у зміцненні суспільних відносин та прогресивному розвитку держави.

У цьому аспекті мислитель особливо увагу звертає на виховання дітей, прищеплення їм ідей патріотизму, духовності, моралі, християнських чеснот. У статті наводяться приклади проблем, які існують у сучасних українських сім'ях, які у наш час є надзвичайно актуальними.

У статті розглядається проблема сім'ї та сімейних відносин у «Філософії права» видатного німецького мислителя Г.В.Ф. Гегеля (1770–1831). Цей твір увійшов в історію філософсько-правової думки як один з найбільш відомих. Ідеї, сформульовані у цій роботі, не втратили своєї актуальності і у наш час. У своєму творі Гегель розглядає сім'ю як складне соціально-правове, духовне і морально-психологічне явище, яке відіграє важливу роль у всіх сферах розвитку та існування суспільства і держави. Гегель одним з перших мислителів зумів глибоко і всебічно розкрити складну діалектику розвитку сім'ї, суспільства та держави. «Сім'я, – заявляв Гегель, – повинна будуватися на засадах християнської релігії, моралі, поваги та любові. Суспільство та держава повинні бути зацікавленими щодо створення міцної сім'ї, яка буде активно функціонувати і виступати важливим чинником його прогресивного розвитку» [8].

Гегель у своєму творі розкриває складну діалектику взаємозв'язку батьків та дітей. Він наголошує на тому, що важливою функцією та обов'язком сім'ї є не тільки народження дітей, але й їх виховання. У цьому аспекті батьки несуть відповідальність перед суспільством та державою.

Звертаючись до молоді, німецький філософ закликає її пам'ятати про повагу і шанобливе ставлення до своїх батьків. Гегель аналізує соціальний стан і положення в ньому чоловіка і жінки. Гегель виступає за рівність, однакові права і обов'язки між чоловіком та жінкою.

Серед проблем, які хвилювали Гегеля, – проблема розлучення. Він виступав активним противником розірвання шлюбу, але якщо цей процес все ж таки відбудеться, жінки та діти мають право на соціально-правовий захист.

Гегель акцентує увагу на вихованні у всіх громадян держави, й особливо у сім'ї, поваги до неї, існуючого права і моралі, патріотизму, готовності захисту її незалежності. «Філософія права» – це твір, який не втратив своєї наукової цінності та є актуальним і в наш час.

Ключові слова: сім'я, суспільство, держава, право, закон, мораль, розлучення, майно, духовність, релігія.

Постановка проблеми. У розвитку та функціонуванні сучасного суспільства важливу роль відіграє сім'я. У різних галузях науки поняття «сім'я» визначається по-різному. З юридичної точки зору це поняття теж не є однозначним. На наш погляд, найбільш влучним визначенням є таке: «Сім'я – це те місце, де зустрічаються різні покоління й допомагають одне одному зростати у людській мудрості та узгоджувати інтереси з вимогами суспільного життя» [1, с. 354].

Загальновідомо, що сім'я виконує багато функцій, серед найбільш важливих – репродуктивна, крім того, вона бере активну участь в економічній, соціально-політичній, правовій, культурно-естетичній, релігійній діяльності держави і громадянського суспільства.

Багато сучасних сімей у різних державах, особливо з перехідною економікою, зіткнулись з багатьма проблемами, серед яких соціально-економічні, морально-психологічні та правові. Аналізуючи роль сучасної сім'ї, Ю. Антонян вказує на те, що характерними її ознаками є дезорганізованість, внутрішній розлад та відсутність як матеріальних, так і емоційних зв'язків. Передусім саме цим зумовлюється зростання кількості розлучень, збільшення частки неповних і неблагополучних родин, почастішання випадків неврозів на сімейно-побутовому підґрунті, нівелювання престижу сімейних цінностей [2, с. 158].

Філософ І. Ільїн писав, що така сім'я подібна тим хворим рослинам, котрим жодний хороший садівник не дасть місця у своєму саду [3, с. 8].

Чорною бідою, яка знищує українську сім'ю, є алкоголізм. Так, згідно з дослідженням Г. Собко 94,2% кривдників, які вчинили насильство в сім'ї, перебували у стані алкогольного сп'яніння, а 5,8% – у стані наркотичного сп'яніння. Свої дії 9,7% правопорушників виправдовують почуттям ревності, а 64,7% станом алкогольного сп'яніння [4, с. 254–255].

В подібній ситуації, на думку відомого іспанського філософа Х.А. Ліврага, чоловік може стати тираном не тільки своєї дружини, але й своїх дітей [5, с. 247].

Суттєвим чинником, який виступає загрозою існування сім'ї та родинним зв'язкам, є соціально-економічні, моральні умови життя багатьох вітчизняних сімей.

Бідний не може навчати своїх дітей, дати їм знання. Бідний легко опиняється поза правосуддям, без витрат неможливо добитися відновлення своїх прав, без грошей неможливо вести процес. Не може він також і піклуватися про своє здоров'я: на лікарів і ліки потрібні гроші [6, с. 455].

Добре зрозуміло, що в подібних ситуаціях опиняється багато українських сімей, де на одному полюсі сформувалася і продовжує рости невелика за чисельністю група надбагатіїв, яка прибрала і продовжує прибирати до своїх рук не тільки народне добро, а й здобуває контроль за економікою країни та політичною владою.

Актуальною проблемою у сучасних умовах виступає інститут шлюбу, який повинен будуватися на глибокому взаємному почутті, повазі та щирій любові, а також на глибокому морально-психологічному підґрунті та релігійно-християнських чеснотах.

Стан дослідження. «Філософія права» Гегеля – це одна з найбільш відомих робіт у всій історії правової, політичної та соціальної думки. Історична доля цього філософського твору, як зазначає В. Нерсисянц, переконливо продемонструвала його неперевершене знання [7, с. 3].

У 30–40-х роках 20 сторіччя з'являються праці відомих вчених М. Аржанова, Б. Кедрова, Є. Пашуканіса, А. Піонтовського та інших. У нових історико-політичних умовах у 70–80-х роках 20 сторіччя з'являються праці А. Богомолова, А. Володіна, А. Дворцова, Д. Керимова, Ж. Келле, А. Малиніна, С. Дуєва та інших, у яких, на відміну від їх попередників, глибше аналізуються деякі аспекти праці Гегеля.

Слід вказати й на те, що й ці дослідники не уникнули впливу марксистско-ленінської ідеології. З поля радянських дослідників практично зникає проблема аналізу сім'ї. На жаль, і у 21 сторіччі значно знизився інтерес у вітчизняних дослідників до творчості Гегеля, ролі і місця філософської методології.

Проблема діалектики взаємозв'язку держави, громадянського суспільства і сім'ї, особливо впливу моралі, права та християнської релігії на становлення та розвиток сім'ї, практично випали з поля зору вітчизняних дослідників.

Отже, вважаємо за доцільне висвітлити у статті деякі аспекти діалектики взаємозв'язку сім'ї, держави та громадянського суспільства.

Метою статті є аналіз сім'ї як важливого чинника існування та розвитку суспільства і держави в «Філософії права» Гегеля.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значний внесок в аналіз проблеми сім'ї і сімейних відносин зробив видатний німецький філософ Г. Гегель (1770–1831). Окрім «Філософії права», він розглядав цю проблему у таких працях, як «Енциклопедія філософських наук», «Філософія релігії» та інших. Для мислителя сім'я виступає як складне соціально-правове, духовне й морально-психологічне явище, яке відіграє важливу роль у всіх сферах існування та розвитку суспільства та держави. Гегель одним з перших філософів зумів глибоко і всебічно розкрити складну діалектику функціонування та розвитку сім'ї і сімейних відносин.

Першим базисом держави є сім'я. Сім'я представляє собою ядро, яке об'єктивно включається у всезагальний зв'язок, і цей зв'язок є державою і громадянським суспільством [8, с. 241].

Сім'я, на глибоке переконання мислителя, повинна будуватися на міцному підґрунті моралі, любові, повазі та християнських чеснотах.

Важливе місце в створенні сім'ї та укладенні шлюбу посідає правова моральна любов, які функціонують на правовій, моральній основі, заснованій на розумності та свободі [8, с. 217].

У сім'ї, як вважає Гегель, повинна існувати єдність любові і почуття взаємної довіри, а потаємна близькість перетворює шлюб на неподільний союз осіб, а тілесне з'єднання є наслідком морального союзу [8, с. 311].

Значне місце в утворенні сім'ї відіграє шлюб, який повинен базуватися на любові, взаєморозумінні та взаємоповазі. Він повинен підтримуватися сім'ями з обох сторін, громадою та церквою.

Гегель – прихильник створення такої сім'ї, дух якої базується на християнській релігії, оскільки саме релігія є основою шлюбу, а церква вступає в цю сферу, благословляє цей акт, встановлює та визнає його [6, с. 426].

Варто відзначити, що сам Гегель був вірцем прекрасного сім'янина. Саме про Гегеля відомий філософ А. Гуліга писав, що лише наприкінці четвертого десятка він відчув потребу у власній сім'ї. «Мені незабаром виповнюється сорок», – писав він Нитхаммеру, висловлюючи побажання, щоб його дружина допомогла у пошуках супутниці життя. Філософ ставився до шлюбу як до великої відповідальності і не приховував від майбутньої дружини своїх поглядів на шлюб як на союз передусім релігійний [9, с. 90].

Гегель вважав, що любов та шлюб потребують не тільки надзвичайно високих почуттів, але й насамперед почуття обов'язку та відповідальності одне перед одним. Релігія – одна з самих важливих справ нашого життя [10, с. 47].

Гегель дотримувався точки зору, що держава як моральний інститут повинна разом з церквою бути зацікавлена щодо створення міцної сім'ї, яка буде активно функціонувати у суспільстві та виступати важливим чинником його прогресивного розвитку, буде дотримуватися правових приписів та морально-християнських чеснот. Таким чином, Гегель робить висновок про те, що релігія служить основою шлюбу та забезпечує функціонування сім'ї.

Гегель у своєму творі розкриває складну діалектику взаємозв'язку батьків та дітей. Він наголошує на тому, що важливою функцією та обов'язком сім'ї є не тільки народження дітей, але й їх виховання. У цьому аспекті Гегель виступає не тільки як філософ, але й як педагог. Виховання дітей, на його думку, це складний процес, який вимагає від батьків великого терпіння. В процесі виховання важливо домогтися дисципліни, сутність якої полягає в тому, щоб подолати неслухняність, свавілля дитини. Не слід думати, що можна обійтися лише добротою. Якщо не виховувати у дітей почуття підлеглості, то у них розвивається зухвалість, нахабність і нескромність. Діти повинні виховуватися в любові, довірі та слухняності. Це одна з важливих умов та завдань, щоб зробити їх самостійними та вільними особистостями [6, С. 220–221].

Філософ звертає увагу на те, що об'єктивно діти люблять батьків менше, ніж батьки дітей [6, с. 221], а тому, звертаючись до молоді, Гегель закликає їх пам'ятати про повагу та шанобливе ставлення до батьків [11, с. 409].

Цікаві думки висловлює німецький філософ щодо характеристики сутності чоловіка та жінки, їх ролі у суспільстві та сім'ї. Чоловік є духовним самостійним і вільним, що своїм мисленням і волею досягає кінцевої мети. Жінка представляє собою духовне як знання і волю субстанціонального в формі

конкретної одиничності і почутті. Виходячи з вищевикладеного, Гегель характеризує чоловіка сильним та активним, а жінку пасивною. Активність чоловіка проявляється передусім у галузі науки і взагалі у боротьбі, праці, у відношенні з зовнішнім світом і з самим собою [6, с. 215]. Гегель вважає, що жінки не здатні виконувати важливі політико-державні функції. Якщо жінки знаходяться на чолі уряду, держава знаходиться у небезпеці, оскільки вони діють не згідно з вимогами всезагального, а виходячи із випадкової прихильності або погляду.

Перевага чоловіка над жінкою полягає і в тому, що чоловік володіє більшим інтелектуальним потенціалом. Жінки отримують знання більше з життя, в галузі мислення жінки не досягають великих успіхів. Жодна жінка не створила великих творів мистецтва. Жінки можуть бути освіченими, але для вищих наук, філософії та деяких творів мистецтва, які вимагають всезагального, вони не створені. Жінки можуть володіти уявленням, смаком, вишуканістю, але ідеальним вони не володіють [6, с. 216].

Добре зрозуміло, що симпатія Гегеля на боці чоловіків, у зв'язку з цим він зауважує, що у сім'ї провідну роль відіграє чоловік. Філософ покладає на чоловіка велику відповідальність, яка полягає у здобутті засобів для існування сім'ї, піклуванні, задоволенні її потреб, йому ж належить право розпоряджатися й управляти сімейним майном. Але оскільки майно є загальною власністю, кожен член сім'ї володіє правом на її користування. Чоловік не повинен володіти більшою значимістю, ніж його дружина [6, с. 218].

Замислюючись над проблемою розірвання шлюбу, Гегель вважав, що якщо між чоловіком та дружиною постійно виникають конфлікти і непорозуміння, то в кінцевому результаті це призводить до ненависті та антипатії, тоді в такій ситуації розлучення як юридично-правовий акт вступає в свою силу. Але держава і законодавство повинні всіма засобами перешкоджати розлученню. Гегель звертає увагу на морально-етичну сторону розлучення. Якщо любов переноситься на іншу жінку, то це не що інше, як помилка любові, і розплатою за неї будуть докори сумління [12, с. 112]. Гегель виступає за справедливість та законність у разі розлучення або смерті чоловіка, у таких випадках необхідний соціально-правовий захист жінки [6, с. 218].

Якщо в сім'ї виникає ворожість та сварки, особливо щодо спадщини, ця проблема має вирішуватися законом та правом. Після смерті батьків на володіння їх майном та спадщиною своє право заявляють родичі, але серед них виникають суперечності, які стають приводом для зневаги, підлих зусиль, свавілля та хитрощів, що дає привід для задоволення пихи, гонору, деспотизму [6, с. 223]. Гегель звертає увагу, що в результаті хитрощів спадкоємцем може стати індивід самої низької поведінки. Ця проблема є актуальною і в наш час, коли після смерті батьків або їх розлучення настає етап боротьби за спадщину.

Як зазначалося раніше, функціонування та розвиток сімейних відносин Гегель тісно пов'язував з громадянським суспільством. На його глибоке переконання, кожний індивід об'єктивно, незалежно від його волі тісно пов'язаний з суспільством. У цьому взаємозв'язку громадянське суспільство повинно захищати свого члена, відстоювати його право, а індивід своєю чергою зобов'язаний дотримуватися усіх його вимог. У результаті цього зв'язку громадянське суспільство зобов'язало і має право наглядати за вихованням дітей і впливати на ті

сім'ї, де існує свавілля батьків над дітьми [6, с. 269]. Гегель вважав, що суспільство має право встановлювати опіку над тими, хто у своєму марнотратстві ставить своїх дітей у важкій матеріальний та морально-психологічний стан та навіть голод. Мислитель вважає, що якщо громадянин є членом суспільства, він має право вимагати від нього засоби для існування, але суспільство має право захищати його від нього самого.

Висновки. Слід підкреслити, що ці положення німецького філософа й нині є актуальними для нашого суспільства. У «Філософії права» Гегель глибоко і всебічно розкриває діалектику розвитку та взаємозв'язку економічних, політичних, соціально-правових, морально-етичних та релігійних чинників в розвитку суспільства та держави. Значну увагу мислитель зосереджує на місці та ролі сім'ї, шлюбу та сімейних відносинах, їх впливу на всі сфери розвитку громадянського суспільства та держави.

Сім'я в розумінні Гегеля є важливим чинником та ядром існування суспільства та держави, важливою функцією якої є духовна, моральна, патріотична, культурно-естетична та виховна.

Значна увага приділяється шлюбові, який повинен базуватися на почуттях любові, взаєморозумінні та взаємозв'язку, підтримуватися громадою та церквою. Гегель переконаний, що держава та громадянське суспільство зацікавлені в функціонуванні та розвитку таких сімей, існування яких базується на високій духовності, християнських чеснотах, повазі до права та нормативно-правових приписів.

Також філософ акцентує увагу на відповідальності сім'ї щодо виховання дітей, прищепленні їм кращих духовних, морально-правових, патріотичних якостей як громадянам та захисникам своєї держави.

Акцентуючи увагу на діалектичному взаємозв'язку батьків і дітей, філософ закликає дітей поважати та опікуватися батьками. Аналізуючи соціальну, економічну та політико-правову роль чоловіка та жінки, симпатії філософа виявляються на боці чоловіка. Гегеля глибоко хвилювала проблема розірвання шлюбу, в результаті якого жінка та діти можуть бути позбавлені правового захисту.

Таким чином, творче осмислення «Філософії права» Гегеля в європейській філософсько-правовій думці є актуальним і в наш складний, бурхливий час, наповнений суперечностями та конфліктами. Праця, створена 200 років тому, не втратила своєї соціальної цінності і сьогодні.

Література:

1. Сімейне право : підручник за заг. ред. В.А. Кройтора та В.Ю. Євко. Харків : ХНУВС. 2016. 512 с.
2. Антонян Ю.М. Психология преступника и расследование преступлений. Москва, Юрист. 1996. 336 с.
3. Шлюб. Діти. Розлучення. Поділ майна та інші відповідні питання. Законодавство. Судова практика. Зразки документів. Упоряд.: С.Г. Туманов. Харків, 2020. 336 с.
4. Собко Г.М. Психічне насильство і кримінологічні та кримінально-правові засади протидії : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 484 с.
5. Ліврага Х. Плисти проти течії. Філософські роздуми. Київ. 2015. 298 с.
6. Гегель Г.В.Ф. Філософія права / Г.В.Ф. Гегель; пер. с нем.; ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. Москва, Мысль. 1990. 534 с.
7. Нерсесянц В.С. «Філософія права»: история и современность // Гегель Г. В. Ф. Філософія права. Пер. с нем. : Ред. и.

сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц; Авт. вступ. ст. и примеч. В.С. Нерсесянц. Москва, Мысль, 1990. С. 3–43.

8. Гегель. Энциклопедия философских наук. Философия духа. Отв. ред. Е.П. Ситковский. Ред. коллегия: Б.М. Кадров и др. Москва, Мысль. Т. 3. 1977. 471 с.
9. Гулыга А.В. Гегель. Москва, Молодая гвардия. 1970. 272 с.
10. Гегель. Народная религия и христианство. Работы разных лет. М. 1972. Т.1. 668 с.
11. Гегель Г. Философская пропедевтика. Работы разных лет в 2-х томах. Москва, 1973. 630 с.
12. Гегель. Философия религии. В 2-х томах. Москва, 1975. Т. 1. 532 с.

Parasiuk M. The problem of family and family relations in Hegel's "Philosophy of Law" (up to 190 years from the date of death)

Summary. The problem of family and family relations and their role in the socio-legal, ethical-religious and spiritual development of civil society and the state are considered.

The article focuses on the role and place of the family in the formation of spirituality and high moral and Christian virtues. It is established that in his theoretical works Hegel deeply and comprehensively revealed the dialectic of relationships and existing contradictions in society and their impact on the development and existence of the family.

The article shows the role of marriage and love as important factors and determinants of a morally healthy family. The German philosopher did not miss the problem of the relationship between parents and children, emphasizing the ethical, moral, legal, spiritual and religious-Christian virtues and their role in strengthening social relations and the progressive development of the state.

In this aspect, the thinker pays special attention to the upbringing of children, instilling in them the ideas of patriotism, spirituality, morality, Christian virtues. The article gives examples of problems that exist in modern Ukrainian families, which are extremely relevant today.

The article examines the problem of family and family relations in the "Philosophy of Law" by the famous German thinker G.V.F. Hegel (1770-1831). This work entered the history of philosophical and legal thought as one of the most famous. The ideas formulated in this work have not lost their relevance in our time. In his work, Hegel considers the family as a complex socio-legal, spiritual and moral-psychological phenomenon that plays an important role in all spheres of development and existence of society and the state. Hegel was one of the first thinkers to discover deeply and comprehensively the complex dialectic of the development of the family, society and the state. The family, Hegel argued, must be built on the principles of the Christian religion, morals, respect and love. Society and the state must be interested in creating a strong family that will function actively and be an important factor in its progressive development.

In his work, Hegel reveals the complex dialectic of the relationship between parents and children. He emphasizes that the important function and responsibility of the family is not only the birth of children, but also their upbringing. In this aspect, parents are responsible to society and the state.

Addressing the youth, the German philosopher urges them to remember the respect and esteem of their parents. Hegel analyzes the social status and position of men and women in it. Hegel advocates equality, equal rights and responsibilities between men and women.

Among the problems that worried Hegel was the problem of divorce. He was an active opponent of divorce, but if this process still takes place, women and children have the right to social and legal protection.

Hegel emphasizes the education of all citizens of the state, and especially in the family, respect for it, the existing law and morals, patriotism, readiness to defend its independence. "Philosophy of Law" is a work that has not lost its scientific value and is relevant today.

Key words: society, state, law, law, morality, divorce, property, spirituality, religion.

КОНСТИТУЦІЙНЕ
ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

*Олійник А. Ю.,**кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри приватного та публічного права
Київського національного університету технологій та дизайну*

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СВОБОДИ ОСОБИ НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ У ПРОЦЕСІ ТОВАРНО-ГРОШОВИХ, ТОВАРНО-ОБМІННИХ ТА ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ

Анотація. У статті аналізуються поняття та види реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій. Досліджено праці окремих авторів, аналіз яких дав змогу запропонувати ознаки та визначення реалізації названої свободи. Ознаками реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій є такі : а) втілення в суспільні відносини правових норм, що регулюють свободи, які є предметом дослідження; б) товарно-грошові, товарно-обмінні та фінансові операції як бізнес-процеси свободи підприємництва; в) міжнародні, конституційні норми, норми законів і підзаконних нормативно-правових актів; г) організація та управління процесами купівлі-продажу для задоволення попиту споживачів і збільшення капіталізації її суб'єктів; г) метою реалізації досліджуваної свободи є отримання прибутку, економічного чи соціального результату.

Під реалізацією конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій слід розуміти втілення в суспільні відносини міжнародних, конституційних норм та норм законів і підзаконних нормативно-правових актів щодо комерційного і фінансового підприємництва з метою отримання прибутку, економічного чи соціального результату.

Товарно-грошові, товарно-обмінні операції як бізнес-процеси щодо свободи підприємництва в юридичній літературі іменують комерційними. Різновидами комерційного підприємництва є торгове, торгово-закупівельне, торгово-посередницьке підприємництво і діяльність товарних бірж. Фінансове підприємництво – це різновид комерційного підприємництва, оскільки об'єктом його купівлі-продажу виступає специфічний товар: гроші, валюта, цінні папери (акції, облигації, векселі). Фінансова діяльність пов'язана і з виробничою і комерційною, однак вона може бути і самостійною (наприклад, банківська або страхова справа).

Ключові слова: реалізація, конституційні свободи, свобода підприємницької діяльності, товарно-грошові, товарно-обмінні та фінансові операції.

Постановка проблеми. Реалізація конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність характеризується різними видами діяльності, серед яких виробнича, комерційна і фінансова. Підприємництво у сфері комерційної діяльності включає товарно-грошові відносини і торгово-обмінні операції, що пов'язані з продажем товарів і послуг. Характеристика фінансового підприємництва є різновидом комерційного підприєм-

ництва, об'єктом якого виступає купівля-продаж специфічного товару, такого як гроші, валюта, цінні папери (акції, облигації, векселі). Проблема реалізації названої свободи в процесі комерційної і фінансової діяльності пов'язана з практичними завданнями їх здійснення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій передбачає характеристику наукових праць та нормативно-правових джерел щодо реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій. Серед них праці таких авторів, як С. Архієреєв, С. Віницька, Є. Жуков, Ж. Крисько, В. Кушнір, О. Попадинець, Н. Решетняк, О. Соболева, С. Тютюннікова, Н. Шибасва. Аналіз публікацій свідчить про те, що названа проблема в юридичній літературі ще не досліджувалася.

Метою дослідження є реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій. Для здійснення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати існуючі наукові і нормативні джерела щодо названої свободи; б) сформулювати ознаки і визначення конституційної свободи, що є предметом дослідження; в) дослідити процес реалізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність під час товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій; г) запропонувати висновки і рекомендації по темі дослідження.

Виклад основного матеріалу. Проблема реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій досліджується в наукових працях різних авторів та урегульована в міжнародних угодах, законах та інших нормативно-правових актах. Так, С. Архієреєв, аналізуючи економічні проблеми глобалізації, вважає, що глобалізація виявляється у зростанні міжнародної торгівлі й інвестицій, небаченій до цього диверсифікації світових фінансових ринків і ринків робочої сили, значному підвищенні ролі транснаціональної корпорації (ТНК) у світогосподарських процесах, загостренні глобальної конкуренції, появі систем глобального, стратегічного менеджменту. Глобалізація зачіпає всі сфери суспільного життя, включаючи економіку, політику, міжнародні відносини, соціальну сферу, культуру, екологію, безпеку та інше і вносить значні корективи у подальші перспективи розвитку всієї світової спільноти. Якщо раніше світова економіка була полем, на якому діяли лише суверенні держави, то в умовах глобалізації суспільного життя вона перетворюється на самостійний

суб'єкт, що діє на полі суверенних держав світу. Це означає: 1) вихід діяльності національних економічних суб'єктів за межі національно-державних об'єднань; 2) на глобальний рівень піднімаються «приватні» економічні проблеми й інтереси, що сприяє розвитку економічної ситуації і процесів в окремих країнах і впливає на інші держави; 3) стає актуальною загальносвітова координація національної економічної політики різних держав як умови стабільності світової економічної системи [1, с. 307–309]. Отже, С. Архієреєв підкреслює той факт, що в умовах глобалізації національна економіка виходить за межі державних об'єднань, піднімається приватна економічна проблематика, актуалізується загальносвітова координація національної економіки як умова стабілізації світової економічної системи.

С. Вініцька, досліджуючи попит і пропозицію, підтверджує, що головними елементами в розумінні механізму дії ринкової економічної системи є попит і пропозиція. Взаємодія головних суб'єктів ринку – виробника і споживача, на її думку, здійснюється саме по каналах попиту і пропозиції і прагне досягти рівноваги поміж цими елементами шляхом врівноважуючої функції ринкової ціни [1, с. 67]. Отже, С. Вініцька під конституційною свободою підприємницької діяльності розуміє економічну систему, в основі якої лежать попит і пропозиція, що врівноважуються ринковою ціною.

Є. Жуков досліджує функції ринку позикових капіталів і визначає їх сутність і роль. Сутність ринку позикових капіталів не залежить від того, який грошовий капітал використовується – власний чи чужий, акумульований, тобто не має значення, чи веде банкір свою справу лише за допомогою власного капіталу або тільки капіталу, депонованого у нього. Зміст, характер використання, закономірності розвитку ринку позикових капіталів визначаються соціально-економічними відносинами виробництва. Своєю чергою сутність цього ринку зумовлює конкретну роль, яку він виконує в сучасному механізмі державно-монополістичного капіталу. Він виділяє функції ринку позикових капіталів: 1) обслуговування товарного обігу через кредит; 2) акумуляція, або збирання, грошових накопичень підприємств, населення, держави, а також іноземних клієнтів; 3) трансформація грошових фондів безпосередньо в позичковий капітал і використання його у вигляді капіталовкладень для обслуговування процесу виробництва; 4) обслуговування держави і населення як джерел капіталу для покриття державних і споживчих витрат; 5) яка спрямована на прискорення концентрації і централізації капіталу для утворення потужних фінансово-промислових груп. Зазначені функції ринку позикових капіталів спрямовані на підтримку виробництва, забезпечення функціонування економічної системи державно-монополістичного капіталу [2]. Отже, Є. Жуков визначає сутність, зміст, характер використання, закономірності розвитку ринку позикових капіталів та напрями впливу на їх ринок.

Ж. Крисько визначає комерційну діяльність в умовах конкурентного середовища як організацію та управління процесами купівлі-продажу для задоволення попиту споживачів і збільшення капіталізації її суб'єкта. Операції, пов'язані з реалізацією підприємством комерційної функції, мають багато спільних рис із торговельними, проте містять істотні відмінності, що виокремлює комерційну функцію з поміж інших у сфері товарно-грошового обігу [3, с. 82]. Отже, Ж. Крисько реалізацію конституційної свободи на підприємництво під час

комерційної діяльності розглядає як організацію та управління процесами купівлі-продажу для задоволення попиту споживачів і збільшення капіталізації її суб'єкта.

В. Кушнір та Н. Решетняк досліджують теорію фірм, їх економічну природу, основні типи та малі, середні і великі фірми. Найважливішим господарським суб'єктом, поведіння якого визначає економічну ситуацію на мікрорівні, є виробник. Його функція – забезпечення пропозиції, тобто постачання на ринок необхідної кількості товарів і послуг. Виробництво благ – це складний процес. Деякі з них можуть бути зроблені індивідуально, а деякі вимагають координованих зусиль багатьох людей. Кожний з учасників трудового процесу виконує свою частку роботи в процесі поділу праці, а кінцевий продукт є результатом їхніх спільних зусиль, тобто кооперації праці. Розрізняються поняття «фірма» і «підприємство», хоча в закордонній і вітчизняній літературі вони часто ототожнюються. Під підприємством варто розуміти певний виробничо-технологічний комплекс, використовуваний для виробництва товарів і послуг у будь-якій галузі національної економіки. Фірма – це організація, що володіє підприємствами і веде господарську діяльність на них. У складі фірми може бути одне чи кілька підприємств [1, с. 83]. У розвинутій ринковій економіці фірми займаються виробництвом товарів, їхньою реалізацією, наданням усіляких послуг: фінансових, посередницьких, інформаційних, консультативних, науково-дослідних. По сферах підприємницької діяльності вони можуть бути промисловими, сільськогосподарськими, будівельними, транспортними, телекомунікаційними, торгово-посередницькими, рекламними, інжиніринговими, юридичними [1, с. 84] тощо. Отже, В. Кушнір та Н. Решетняк визначають економічну природу різних видів фірм, показують відмінність підприємства від фірми, характеризують функцію виробника щодо постачання на ринок товарів і послуг, досліджують по сферах підприємницької діяльності види фірм.

О. Попадинець досліджує проблеми ринку та характеризує конституційну свободу особи на підприємництво в процесі товарного виробництва та грошового обігу і обміну виготовленими товарами за допомогою ринку. Серед головних принципів функціонування ринку вона відзначає наступні свободи: а) різноманіття форм власності та форм господарювання; б) підприємництва та вибору; в) особистого інтересу; г) конкуренції; г) вільного ціноутворення. Так, свобода вибору для підприємця має назву свободи підприємництва і означає, що приватні підприємства мають право купувати економічні ресурси, за власним вибором організувати виробництво товарів та послуг, реалізовувати їх на ринках згідно з вибором самої фірми. Свобода вибору для власників ресурсів означає, що власники матеріальних, трудових ресурсів та грошового капіталу можуть їх використовувати за власним розсудом. Свобода вибору для споживачів полягає в тому, що в межах своїх доходів вони можуть купувати будь-які товари та послуги для задоволення своїх потреб [1, с. 55–56]. Отже, О. Попадинець пропонує розглядати конституційні свободи реалізації різних форм власності і господарювання, використання економічних ресурсів за власним вибором, вибору споживачів в межах своїх доходів купувати будь-які товари та послуги для задоволення своїх потреб.

О. Соболева досліджує поняття економічного зростання і вважає, що цілями економічного зростання є: а) підвищення добробуту суспільства; б) зростання якості та асортименту това-

рів та послуг; в) збільшення вільного часу; г) поліпшення розподілу доходів серед усіх верств населення; р) створення умов для всебічного розвитку і соціального захисту людей [1, с. 258]. Отже, О. Соболева реалізацію конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій досліджує через цілі економічного зростання в Україні.

С. Тютюнникова визначає бізнес як сукупність взаємопов'язаних бізнес-процесів, що здійснюються на підприємстві. Це, наприклад, матеріально-технічне постачання, підбір, оцінка, стимулювання персоналу, розроблення та виконання виробничої програми, фінансування, впровадження інновацій, управління якістю продукції та інші бізнес-процеси. За критерієм взаємозв'язку бізнес-процесів та функцій підприємства і його підрозділів слід розрізняти такі види бізнес-процесів: 1) інтегровані бізнес-процеси господарської діяльності підприємства як цілісної системи, наприклад, інтегрованим бізнес-процесом інноваційного підприємства є комерціалізація інновацій, що включає різноманітні субпроцеси впровадження інновацій; 2) структурні бізнес-процеси, що здійснюються в межах певних підрозділів та інших структурних складників підприємства; 3) функціональні бізнес-процеси, здійснення яких пов'язано з реалізацією певних функцій підприємства [4, с. 31]. Отже, бізнес-процеси є складовими елементами бізнесу, що реалізуються на підприємстві та мають різні критерії для групування їх на види.

Н. Шибасева досліджує економічні функції держави і розділяє їх на 3 групи. До першої групи належать функції, що забезпечують інституційно-правову основу діяльності економічних суб'єктів: законодавча і правоохоронна діяльність по захисту свободи особи і приватної власності, включаючи підтримку контрактної дисципліни; сприяння формуванню інститутів, корисних для розвитку економіки і суспільства, проведення необхідних реформ. Друга група функцій держави пов'язана з ліквідацією або компенсацією провалів ринку: національна оборона і безпека, захист від зовнішніх погроз; надання інших суспільних благ, крім оборони й охорони правопорядку, це – охорона здоров'я, освіта тощо з метою розширення кола людей, що користуються цими благами, крім тих, хто в змозі оплачувати їх за реальною вартістю; надання соціальних гарантій, захист уразливих шарів населення; захист суспільства від таких негативних побічних ефектів господарської діяльності, як руйнування навколишнього середовища; забезпечення екологічної безпеки. Третя група поєднує функції держави, спрямовані на підтримку нормального функціонування ринкового механізму (це проведення власне економічної політики у вузькому змісті): забезпечення макроекономічної стабільності (недопущення інфляції, згладжування циклічних коливань економіки), подолання наслідків економічних шоків, сприяння розвитку економіки [5, с. 162]. Отже, одним з економічних напрямів правореалізаційної діяльності конституційної свободи особи на підприємництво комерційних і фінансових операцій є свобода особи і приватної власності.

Підсумовуючи результати дослідження праць різних авторів, можна сформулювати ознаки і визначення реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій.

Втілення в суспільні відносини правових норм, що регулюють реалізацію конституційних свобод особи на підпри-

ємницьку діяльність під час здійснення товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій, включає норми: а) міжнародних договорів та актів міжнародних організацій; б) кодифікованих, органічних та поточних законів; в) підзаконних нормативно-правових актів [6]. Товарно-грошові, товарно-обмінні операції як бізнес-процеси щодо свободи підприємництва в юридичній літературі іменують комерційними або «перепродаж товарів і послуг». Різновидами комерційного підприємництва є торгове, торгово-закупівельне, торгово-посередницьке підприємництво і діяльність товарних бірж. Фінансове підприємництво – це різновид комерційного підприємництва, оскільки об'єктом його купівлі-продажу виступає специфічний товар: гроші, валюта, цінні папери (акції, облігації, вексели). Фінансова діяльність пов'язана і з виробничою і комерційною, однак вона може бути і самостійною (наприклад, банківська або страхова справа тощо) [7].

Система нормативно-правового регулювання грошового обігу, як і система банківського права, складається з кількох рівнів, як-от: а) міжнародні норми та норми Конституції України; б) закони (кодекси, органічні, поточні); норми підзаконних нормативно-правових актів (постанови, інструкції, положення, розпорядження, накази тощо) [8]. Комерційна діяльність, як і будь-яка інша підприємницька діяльність, має потребу в значному регулюванні з боку держави. Предметом особливої уваги державних органів управління є питання підвищення якості продукції. Підприємства, що не дотримують технологічні вимоги до виробництва товарів, продукції, санітарні правила і норми, будуть витіснені зі споживчого ринку. Для цього створюється необхідна нормативно-правова база [9].

Метою реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій є отримання прибутку, економічного чи соціального результату. Процес реалізації конституційної свободи на підприємницьку діяльність може мати місце під час: а) товарно-грошових операцій; б) торговельно-обмінних операцій; в) фінансових операцій. Названі види операцій в своїй основі мають гроші. Щодо походження й сутності грошей існує декілька різних поглядів. Одні економісти стверджують, що гроші розглядають як результат угоди, свідомої домовленості між людьми. Інші зазначають, що гроші «впроваджуються» державою як інструмент для виміру цін товару. Треті вважали, що золото й срібло є грошми за своєю природою, незалежно від характеру суспільних відносин. Четверті взагалі не вбачали різниці між товарами й грошми. Проте жодна з цих теорій не давала дійсного наукового з'ясування природи грошей як економічної категорії. Насправді ж гроші не є результатом суб'єктивних дій людей та державних органів. Вони виникли в процесі об'єктивного багатовікового розвитку форми прояву вартості чи мінової вартості [10]. З розвитком міжнародного обміну еквівалентом грошей починають використовувати срібло та золото. Грошима вони стали з огляду на свої специфічні природні властивості, а саме: мають високий ступінь схоронності, портативні, володіють подільністю, високою вартістю тощо. В основі грошей є грошовий оборот і грошова система, що характеризується як товарно-грошові, торговельно-обмінні та фінансові операції.

Господарсько-торговельною є діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання у сфері товарного обігу, спрямована на реалізацію продукції виробничо-технічного призна-

чення і виробів народного споживання, а також допоміжна діяльність, яка забезпечує їх реалізацію шляхом надання відповідних послуг (ст. 263 ГК України) [11]. Пропонуємо як удосконалення норми після слів «господарсько-торгівельна діяльність» додати слова «в сфері товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій» і далі по тексту.

Висновки. Підсумовуючи результати дослідження, пропонуємо по темі такі висновки і рекомендації. Ознаками реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, торговельно-обмінних та фінансових операцій є такі: а) втілення в суспільні відносини правових норм, що регулюють свободи, які є предметом дослідження; б) товарно-грошові, товарно-обмінні та фінансові операції як бізнес-процеси свободи підприємництва; в) міжнародні, конституційні норми, норми законів і підзаконних нормативно-правових актів; г) організація та управління процесами купівлі-продажу для задоволення попиту споживачів і збільшення капіталізації її суб'єктів; ґ) метою реалізації досліджуваної свободи є отримання прибутку, економічного чи соціального результату.

Під реалізацією конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність у процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій слід розуміти втілення в суспільні відносини міжнародних, конституційних норм та норм законів і підзаконних нормативно-правових актів щодо комерційного і фінансового підприємництва з метою отримання прибутку, економічного чи соціального результату.

Запропоновані рекомендації по тексту сприятимуть удосконаленню реалізації конституційної свободи особи на підприємницьку діяльність в процесі товарно-грошових, товарно-обмінних та фінансових операцій.

Література:

1. Курс економічної теорії : навч. посібник / С.І. Архієєв, С.Г. Вінницька та ін. ; За ред. С.І. Архієєві, Н.Б. Решетняк. Харків : НТУ «ХП», 2008. 332 с.
2. Общая теория денег и кредита: Учебник для вузов / Под ред. проф. Е.Ф. Жукова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. 359 с.
3. Криско Ж. Сутність та види комерційної діяльності підприємства / *Українська наука : минуле, сучасне, майбутнє*. 2013. Вип. 18. С. 75–83.
4. Тютюннікова С.В., Фрідман О.А. Трансформації інноваційного підприємництва в умовах становлення цифрової економіки. *Економічна теорія та право* : зб. наук. пр. / редкол.: А. П. Гетьман та ін. Харків : Право, 2020. № 2 (41). С. 26–47. 208 с.
5. Шибаєва Н.В. Держава в економічній системі. Курс економічної теорії : навч. посібник / С.І. Архієєв, С.Г. Вінницька та ін.; за ред. С.І. Архієєві, Н.Б. Решетняк. Харків : НТУ «ХП», 2008. С. 161–177. 332 с.
6. Лукашев О.А. Правове регулювання грошової системи України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 200 с.
7. Види і форми підприємництва. URL: https://stud.com.ua/20765/ekonomika/vidi_formi_pidpriemnistva.
8. Правове регулювання грошового обігу в Україні. URL: https://knowledge.allbest.ru/finance/3c0b65635b2ad79b5d53a89521316c36_1.html.
9. Комерційна діяльність торгового підприємства по продажу товарів і обслуговуванню покупців. URL: <https://cinref.ru/razdel/01300finans/12/224672.htm>.
10. Товарно-грошові відносини. URL: <http://ukrefs.com.ua/204056-Tovarno-denezhnye-otnosheniya.html>.
11. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст.144. Поточна редакція від 16.10.2020 р.

Oliynyk A. Realization of the constitutional freedom of a person to entrepreneurial activity in the process of commodity-money, commodity-exchange and financial operations

Summary. The article analyzes the concept and types of implementation of the constitutional freedom of a person to entrepreneurial activity in the process of commodity-money, commodity-exchange and financial transactions. The works of individual authors have been studied, the analysis of which made it possible to suggest signs and definitions of the realization of this freedom. Signs of realization of the constitutional freedom of the person on business activity in the course of commodity-money, trade-exchange and financial operations are the following: a) embodiment in public relations of the legal norms regulating freedoms which are a subject of research; b) commodity-money, commodity-exchange and financial transactions as business processes of freedom of enterprise; c) international, constitutional norms, norms of laws and by-laws; d) organization and management of sales processes to meet consumer demand and increase the capitalization of its entities; e) the purpose of the exercise of the freedom under study is to obtain a profit, economic or social result. Under the implementation of the constitutional freedom of the individual to entrepreneurial activity in the process of commodity-money, commodity-exchange and financial transactions should be understood as the implementation in public relations of international, constitutional norms and laws and bylaws on commercial and financial entrepreneurship for profit, economic or social outcome. Commodity-money, commodity-exchange operations, as business processes on the freedom of enterprise in the legal literature are called commercial and resale of goods and services. Varieties of commercial entrepreneurship are trade, trade and procurement, trade and intermediary business and the activities of commodity exchanges. Financial entrepreneurship is a kind of commercial entrepreneurship, because the object of its purchase and sale is a specific product: money, currency, securities (stocks, bonds, bills). Financial activity is associated with both production and commercial, but it can be independent: banking, insurance.

Key words: realization, constitutional freedoms, freedom of entrepreneurial activity, commodity-money, commodity-exchange and financial operations.

*Павленко В. В.,
кандидат юридичних наук*

ВИБОРИ ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Анотація. Актуальність статті полягає в тому, що за час незалежності Україна скористалася усіма існуючими виборчими моделями: мажоритарною, пропорційною та змішаною. Але, на жаль, слід визнати, що вибори в Україні у посткомуністичний період проходили і проходять зазвичай із використанням методів адміністративного тиску, широко застосовується підкуп населення, залякування кандидатів та виборців. У статті аналізується становлення виборчої системи в Україні. Розкривається суть понять «вибори» та «виборча система», показано вітчизняний та зарубіжний досвід їх розвитку. Визначається роль виборів для будь-якої демократичної держави. Розглядаються шляхи подальшого розвитку виборчої системи в Україні. Наголошується на необхідності вивчення історії виборчої системи нашої держави. Окреслено концептуальні підходи удосконалення виборчого законодавства України. Наголошено, що політико-правовий вимір виборчої системи інтегрує правовий і політичний аспекти виборчого процесу і означає порядок організації і проведення виборів до представницьких органів влади і здійснення громадянами своїх виборчих прав. У цьому разі виборча система розглядається як елемент політичної системи, яка організовує та обслуговує інститут виборів встановленим законом або іншим нормативним актом способом визначення результатів голосування і порядком розподілу мандатів між партіями і кандидатами. З'ясовано, що суб'єктивне виборче право, зокрема в Україні, традиційно закріплюється Конституцією і розглядається як гарантоване державою право громадянина України вільно обирати та бути обраним до виборчих органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). При цьому виокремлюються активне (право обирати) та пасивне (право бути обраним) виборче право. Зроблено висновок, що виборча система – це врегульована конституційно-правовими нормами (в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права) система суспільних відносин, які складаються в рамках врегульованого законом порядку організації та проведення вільних виборів, як форми прямої демократії та безпосереднього народовладдя, завдяки якій отримують можливість на законних підставах (легально) та на основі загальносуспільного визнання (легітимно) функціонувати представницькі органи публічної влади на окремому історичному етапі розвитку суспільства.

Ключові слова: вибори, виборча система, виборче законодавство, історико-правовий аналіз, народовладдя.

Актуальність теми. Сьогодні, коли Україна проходить складний шлях розбудови незалежної держави важливо забезпечити стабільне і продуктивне функціонування базових інститутів демократії. Тому вибори і виборче право безумовно стають фундаментом демократії і належать до основних засад конституційного ладу нашої держави.

Якщо говорити про народовладдя, яке означає належність усієї повноти влади народу, то воно напряму залежить від типу виборчої системи, яку застосовують у тій чи іншій країні світу. Треба сказати, що за час незалежності Україна скористалася усіма існуючими виборчими моделями: мажоритарною, пропорційною та змішаною. Але, на жаль, слід визнати, що вибори в Україні у посткомуністичний період проходили і проходять, як правило, із використанням методів адміністративного тиску, широко застосовується підкуп населення, залякування кандидатів та виборців. Попри те, що у 2014 році було проголошено курс на європейську інтеграцію, вибори в нашій державі досі не набули демократичного наповнення. Саме ця обставина змушує в черговий раз говорити про актуальність дослідження виборчої системи в Україні задля удосконалення вітчизняного законодавства та політичної системи загалом.

Виправити ситуацію, на наш погляд, може врахування міжнародних стандартів щодо організації та проведення виборів, розроблення доктринальної концепції сучасної національної виборчої системи, яка має ґрунтуватися не лише на чіткому розумінні основ виборчого права, а й на створенні оптимальної моделі виборів, яка б звела до мінімуму вплив суб'єктивного фактора на здійснення народного волевиявлення. Крім того, як ніколи треба приділити увагу ретельному вивченню вітчизняного досвіду, особливо проблемам, пов'язаним зі становленням виборчої системи у період Української революції 1917–1921 рр., в радянську добу та в період перебування українських етнічних територій у першій пол. XX ст. у складі таких європейських країн як Чехословаччина, Румунія, Польща.

В історично-правовій науці ще й досі вітчизняні дослідники розглядають трансформацію виборчої системи і всього, що з нею пов'язано, здебільше фрагментарно, у контексті вивчення окремих інститутів виборчого права, безпосередньої демократії, місцевого самоврядування тощо. Тому, актуальним, на нашу думку, залишається цілісний аналіз природи й еволюції виборчої системи в умовах становлення, розвитку та занепаду окремих форм української державності у першій половині XX ст.

В основі статті лежить провідна ідея інтеграції досвіду, що вивчений через концепт історично-правової науки, з сучасними інноваційними підходами до удосконалення виборчої системи України, як однієї з необхідних умов забезпечення справжнього волевиявлення громадян.

Стан дослідження. Із початком процесу демократизації суспільного життя та становленням багатопартійності у 80–90-х рр. минулого століття утворилися сприятливі умови для об'єктивного наукового аналізу політико-правових систем розвинутих країн світу та вивчення можливості застосування їх досвіду. У цей час, за досить короткий період, на пострадянському просторі, в тому числі й в Україні, з'явилося достатньо широке коло досліджень, присвячених проблемам теорії

та історії розвитку демократії, формуванню і функціонуванню інститутів виборчої системи у демократичному суспільстві. Йдеться про праці В. Бабкіна, Г. Каменської, А. Ковлера, М. Марченка, О. Підгорної, С. Рябова, В. Селіванова, А. Требова, Б. Страшуна та інших [3; 2; 17; 29; 33; 40; 37; 23; 39; 38]. У цих роботах висвітлено основні етапи розвитку демократії, оскільки цей процес безпосередньо впливає на систематизацію правових норм, у тому числі й на виборчі права громадян.

Варто наголосити, що з часів отримання незалежності стають доступними як для наукової громадськості, так і для широкого загалу, роботи західних дослідників, зокрема Р. Даля [11], Р. Дарендорфа [12], Ж. Зіллера [16], Д. Каррі [18], А. Лейпхарта [28], К. Поппера [34], Дж. Сарторі [36], А. Токвіля [38]. Автори цих праць розкривають міжнародні стандарти виборчого права, висвітлюють сучасні форми та методи забезпечення демократичного народного волевиявлення, акцентують увагу на тому, що демократичність держави визначається не проголошеною формою державного устрою, а саме рівнем реальної участі громадян в управлінні державними справами. Необхідно наголосити, що саме ці вчені у своїх роботах звертають увагу на міжнародні стандарти прав людини, а це на думку автора, є дуже важливим.

Йдеться про реалізацію права особи брати участь у виборах, референдумах і плебісцитах. Автори вказаних праць наголошують, що вибори та інші електоральні процеси розглядаються світовим співтовариством як один із ключових факторів внутрішньодержавних владних відносин, що мають системоутворюючий характер і визначають увесь «вигляд» національної і політичної системи. З таким ствердженням не можна не погодитися.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про сучасні міжнародні стандарти проведення виборів, референдумів, плебісцитів, також варто звернути увагу на те, що цей процес фактично розпочався у першій половині ХХ ст., а точніше після завершення Першої світової війни. Необхідно зазначити, що «на той час норма про вільне волевиявлення була, по суті, тестом на розуміння демократії взагалі» [33, с. 278].

У 20-х рр. ХХ ст. вибори, виборче право, виборчий процес займають дедалі вагомніше місце і набувають усе більшого значення в міжнародному праві. І хоча утвердження універсальних правил організації волевиявлення громадян у повоєнний період проходило складно, але цей процес відбувався «в результаті природних зовнішньополітичних акцій, які за своєю суттю є відбитком умонастроїв, рівня розвитку політичної і правової культури, рівня правової свідомості держав, які їх робили та які не мислили ці акції іншими, але ще не надавали їм характеру загальних, з погляду усвідомлення важливості процесів демократизації суспільства для всієї людської цивілізації» [7, с. 137].

Сьогодні у сучасному міжнародному праві сформувався нормативний масив міжнародних стандартів виборчого законодавства, розроблений країнами, де демократія не є порожнім звуком. Зрозуміло, що фундаментом тут є міжнародні стандарти у сфері прав людини, а точніше – міжнародні стандарти у міжнародному праві прав людини [6]. Крім того, зазначені стандарти – це ще й міжнародно-правові зобов'язання держави, які розвивають та конкретизують принцип поваги прав людини.

Треба сказати, що міжнародні стандарти поширюються і на місцеве самоврядування, у сфері якого виникають та здійснюються практично всі життєві прагнення конкретної людини, таким чином реалізуючи всі її права та свободи.

Тому можна зробити висновок, що міжнародні стандарти прав людини, в тому числі й міжнародні виборчі стандарти, – це принципи, які регулюють коло досить складних суспільних відносин і є важливими для демократичної держави, яка керується нормами міжнародного права та міжнародних угод. Держави, які підписали відповідні документи і визнають зазначені норми, беруть на себе зобов'язання щодо їх закріплення у своєму законодавстві та наступної реалізації у практичній діяльності суб'єктів права, які перебувають на їх юрисдикційній території.

Аналізуючи нормативні підходи до визначення і закріплення міжнародних виборчих стандартів, необхідно з'ясувати структуру таких стандартів. На нашу думку, тут можна погодитися із Б. Кофманом, який до елементів структури таких стандартів відносить: а) міжнародні стандарти виборчого права; б) міжнародні стандарти виборчого законодавства; в) міжнародні стандарти виборчого процесу; г) міжнародні стандарти участі громадськості в електоральній демократії [26, с. 79].

Досліджуючи історію становлення виборчої системи в Україні, безумовно, не можна оминати і таке поняття, як принципи виборчого права. Йдеться про основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу і соціальну сутність цього поняття. Крім того, принципи виборчого права встановлюють рамки, в яких існує і діє механізм правового регулювання виборчих взаємовідносин, та є основою, на якій формується правова регламентація цих відносин.

Не підлягає сумніву, на думку автора, і те, що принципи виборчого права становлять фундамент регулювання виборчих правовідносин. Вони також відображають сутність організації та підготовки виборів, реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державою, вільно обирати та бути обраними до органів публічної влади.

На наш погляд, наведені принципи є обов'язковими вимогами та умовами, які дають підстави визнавати вибори легітимними. Тут слід звернути увагу на наявність в українській історіографії думки про те, що вітчизняному виборчому законодавству «варто уникати вживання окремо терміна «принципи» без терміна «засади», об'єднавши їх в одному понятті «засади виборчого процесу» та «засади виборчого права» [21, с. 4].

Наступним, на чому хотілося б наголосити, є те, що особливе значення має конституційне закріплення принципів виборчого права, оскільки саме Конституція є базою національного законодавства. Принципи, які встановлює Конституція, визначають у подальшому параметри всього законодавчого регулювання і є критерієм оцінки законодавства, яке приймається та діє. Тут якраз дуже важливо, коли Конституція закріплює основні принципи організації виборів і участі в них суб'єктів та учасників виборчого процесу, оскільки вибори і виборчі права становлять одну з основ політичної системи. Варто також звернути увагу на те, що в нині діючій Конституції України відповідно до міжнародно-правових документів у ст. 71 прописано норму, яка рівною мірою впливає як на активне, так і на пасивне виборче право: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення» [25].

Сьогодні українськими науковцями ще не напрацьовано єдиної класифікації принципів виборчого права, отже є декілька поглядів на це питання. Авторці статті найбільше

імпонує точка зору Ю.Б. Ключковського, який систематизує принципи виборчого права таким чином: а) принципи, які стосуються виборів у цілому, вимагають, щоб вони були: загальними, прямими, рівними, вільними, чесними; б) принципи, що стосуються голосування і передбачають: таємне голосування, особисте голосування, однократне голосування, факультативне голосування» [20, с. 43].

Є й інша класифікація принципів виборчого права, надана Л.М. Козодоем, який обґрунтовує її призначенням механізму правового регулювання виборчих відносин [22, с. 109]. За цією ознакою принципи можна поділити на організацію та проведення виборів, а також на участь громадян у виборах. Крім того, В.В. Кравченко поміж принципів виборчого права виокремлює ті, які прямо стосуються забезпечення та реалізації виборчих прав громадян, і ті, що стосуються інших суб'єктів виборчого процесу з точки зору їх юридичної сили. Дослідник констатує, що «принципи виборчого права – це умови його визнання і здійснення, які разом забезпечують реальний характер волевиявлення народу, легітимність виборчих органів публічної влади. Ці принципи зафіксовані у відповідних міжнародно-правових документах» [27, с. 151].

Необхідно звернути увагу і на те, що проблематика формування інститутів представницької системи врядування не одразу зайняла чільне місце в українській правовій науці. Кількасотрічний колоніальний і напівколоніальний статус українських земель кликав вітчизняних дослідників на шлях наукового та соціального пошуку, насамперед в одному генеральному напрямі, який коротко можна визначити словами «боротьба за українську державність». Проте провідні учасники цього пошуку прагнули досягнути історичну перспективу боротьби і чимало зробили для розробки принципових засад політичного та державного устрою майбутньої української держави. Не залишилися поза їх увагою і світовий досвід формування та функціонування представницької системи і, певна річ, можливості його використання на українському ґрунті.

Варто згадати М. Драгоманова, який у своїх працях [14] активно і наполегливо обґрунтовував переваги представницького правління, як єдино прийняттого для майбутньої демократичної української держави. Він навіть розробив власний проєкт побудови її владних інститутів. Чимало цікавих ідей щодо формування та функціонування представницьких органів влади висунув М. Грушевський [9; 10, с. 210].

У своїх працях ці вчені звертають увагу на тривалу історію становлення парламентаризму в Україні, яка почалася ще з часів існування віча за княжої доби. Існує думка, що саме віче надавало правління київських князів найбільш демократичного характеру [13].

Беззаперечним фактом є те, що активний інтерес до питань виборів і виборчої системи зародився у вітчизняному правознавстві ще із середини XIX – початку XX ст. У цей час відбувається становлення парламентаризму. Праці цього періоду вирізняються нарративно-публіцистичним стилем та ідейною заангажованістю, що відображало своєрідність політичної боротьби в українському суспільстві на початку XX ст.

Що стосується періоду становлення та розвитку виборчої системи після завершення Першої світової війни, то значним здобутком історіографії зазначеної теми є монографічні та дисертаційні дослідження, в яких йдеться про вивчення провідного інституту представницької демократії в Україні – парламента-

ризму. Тут передусім слід згадати працю «Український парламентаризм: минуле і сучасне», підготовлену вченими інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України за участі науковців інших установ та практичних працівників [41]. У цій праці висвітлюється історія формування, утвердження та вдосконалення українського парламентаризму. Зрештою, це видання можна назвати першою працею такого роду в Україні, де, в загальних рисах, висвітлюється історія українського парламентаризму.

Крім того, можна ще згадати монографії О.М. Бандурки та Ю.Д. Древалю «Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток», а також Ю.Д. Древалю «Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз)» [4; 15]. Автори вказаних праць пов'язують становлення парламентаризму в Україні з періодом діяльності австро-угорського та російського імперських парламентів.

Без сумніву, вибори є одним із ключових моментів політичного самоутвердження громадян, а разом із тим – юридичного визнання за ними права брати участь в управлінні державою. Такий механізм може бути дієвим і справедливим за умови функціонування ефективної і демократичної виборчої системи, яка має забезпечити процедуру формування представницьких органів влади. Як зазначено у «Популярній юридичній енциклопедії», «порядок організації і проведення виборів до представницьких органів та формування виборчих органів держави» [35, с. 51] прийнято називати виборчою системою, яку ще визначають як систему суспільних відносин, що існує у сфері формування складу представницьких органів шляхом виборів.

Отже, виборчу систему слід розглядати як політико-правовий інститут, що дає змогу поєднати нормативно-правовий підхід з описом виборчої системи як суспільно-політичного явища, яке знаходить свій вияв у відповідних правових відносинах [19, с. 5; 31].

Досліджуючи трансформацію виборчої системи України у будь-яких хронологічних рамках, потрібно визначитися з розумінням цього терміну у історико-правовому значенні.

Поняття «виборча система» поєднує в собі два терміни – «вибори» та «система», які у взаємозв'язку детермінують її зміст. У науковій літературі поширені такі поняття, як «вузьке» та «широке» [24, с. 200; 42, с. 362]. Зауважимо: вживання термінів «вузьке» та «широке» розуміння правових явищ демонструє відсутність чітко вираженої гносеологічної чи онтологічної ідентифікації виборчої системи як об'єкта наукового аналізу. Безумовно, це є перешкодою щодо змістового визначення базового для дослідження історико-правового поняття «виборча система».

Узагальнений аналіз літератури дає підстави для висновку, що у «вузькому» розумінні виборча система розглядається як електоральна формула, спосіб визначення результатів виборів, нормативно регулятивним рівнем виборчої системи [32, с. 107; 8, с. 43]. У «широкому» ж розумінні, окрім зазначеного фактора, мова йде ще й про інституційний простір, у якому перебувають суб'єкти виборчого процесу (державна, політичні сили, електорат), а також те, що слугує своєрідним «вестибулярним» апаратом системи – її інформаційно-комунікативна структура [1, с. 56]. У дослідженнях на цю тему наголошується на цілісному процесі формування виборчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, включаючи організацію

і проведення виборів, а також визначення їхніх результатів і відповідний розподіл депутатських мандатів [30, с. 268].

Таким чином, у вузькому розумінні, виборча система – це спосіб визначення результатів виборів, що зводиться до математичного алгоритму, певної сукупності дій, які необхідно виконати з числовими даними, отриманими внаслідок голосування, щоб визначити розподіл мандатів у виборчому органі. А у широкому (політико-правовому) розумінні, виборча система означає порядок організації і проведення виборів до представницьких органів влади, місцевого самоврядування та здійснення громадянами своїх прав. У доктринальному розумінні – це вся сукупність врегульованих законом механізмів і процедур виборів – від призначення виборів до оголошення результатів та реєстрації обраних під час виборів.

Якщо поєднати «вузьке» і «широке» розуміння виборчої системи, можна дійти висновку, що в політологічному вимірі виборча система, як політичний інститут – це сукупність правил, прийомів і процедур, що забезпечують і регулюють легітимне формування державних представницьких органів політичної влади. У юридичному вимірі виборчу систему слід розуміти як правовий інститут, тобто як сукупність норм, що регулюють відповідні правовідносини.

Політико-правовий вимір виборчої системи інтегрує правовий і політичний аспекти виборчого процесу і означає порядок організації і проведення виборів до представницьких органів влади і здійснення громадянами своїх виборчих прав. У цьому разі, виборча система розглядається, як елемент політичної системи, яка організовує та обслуговує інститут виборів, встановленим законом, або іншим нормативним актом способом визначення результатів голосування і порядком розподілу мандатів між партіями і кандидатами. Правовий аспект цього процесу кореспондується з усією сукупністю встановлених законом правил організації і проведення виборів, критеріїв і способів визначення їхніх результатів. Мова йде, по-перше, про закріплення принципів, на основі яких відбуваються вибори, а також право громадян обирати та бути обраними. По-друге, йдеться про регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі організації і проведення виборів в органи державної влади і місцевого самоврядування. По-третє, про встановлення гарантії виборчих прав громадян і відповідальність депутатів та інших обраних осіб перед виборцями [30, с. 268].

Розгляд виборчої системи як елементу правової системи, передбачає аналіз взаємозалежності предмету правового регулювання конституційного права зі сферою політичних відносин, які вивчаються методами політичної науки. Так, окремі науковці (Н. Богашевська, Ю. Ключковський, Н. Мяловицька, В. Шаповал та ін.) наголошують, що конституційне право регулює відносини державного владарювання, тобто суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням публічної влади, що свідчить про вплив конституційного права на політичні відносини. Вони розглядають такий зв'язок природним «...для виборчого права, оскільки у виборчому процесі надзвичайно тісно переплітаються правові відносини і політична боротьба» [5].

Отже, під виборчою системою, на думку автора, слід розуміти систему суспільних відносин, які складаються у зв'язку з виборами органів публічної влади та визначають законодавчий порядок їх формування. Ці відносини регулюються конституційно-правовими нормами, які в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права.

Розглядаючи і аналізуючи виборче право як підгалузку конституційного права, слід розуміти його як в об'єктивному, так і в суб'єктивному значенні. Об'єктивне виборче право – це один із головних конституційно-правових інститутів, зміст якого складають норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та інших виборчих органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). Цей інститут характеризується такими особливостями: 1) він більшою мірою (порівняно з іншими конституційно-правовими інститутами) зазнає впливу норм міжнародного права; 2) значна частина його норм є полівалентними, тобто такими, що одночасно належать до двох та більше галузей права; 3) переважна більшість норм цього інституту є процесуальними нормами. Норми інституту виборчого права встановлюють: принципи виборчого права; вимоги до виборців і кандидатів; порядок утворення та діяльності виборчих органів; процедуру висування і реєстрації кандидатів; статус виборців та інших суб'єктів виборчого процесу; процедуру ведення передвиборної агітації та голосування; порядок визначення результатів виборів тощо.

Суб'єктивне виборче право, зокрема в Україні, традиційно закріплюється Конституцією і розглядається як гарантоване державою право громадянина України вільно обирати та бути обраним до виборчих органів публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування). При цьому виокремлюються активне (право обирати) та пасивне (право бути обраним) виборче право.

Таким чином, історико-правовий аналіз еволюції виборчої системи в Україні в її конкретних історичних формах має враховувати, що, по-перше, неодмінною передумовою ефективного, в інтересах суспільства функціонування тієї чи іншої виборчої системи на конкретному етапі історичного розвитку є забезпечення та дотримання державою принципів виборчого права, зафіксованих в конституції та виборчому законодавстві з обов'язковою гарантією та дотриманням конституційності виборчого органу. По-друге, виборча система має сприйматися суспільством як об'єктивна і справедлива. Якщо б розумну виборчу систему не було сконструйовано, якщо суспільство буде вважати, що вона спрямована на маніпулювання волею виборців, якщо вона викликати недовіру, така система не буде прийнята. Тим самим, вибори оцінюються як недемократичні, а легітимність їх результатів є сумнівною. По-третє, у функціонуванні виборчої системи завжди слід враховувати фактор політичної доцільності. Проте, як справедливо наголошує Ю.Ключковський: «...політичними цілями, які ставляться при відборі системи, мають бути не вузькопартійні цілі, переваги конкретних партій чи кандидатів перед їх конкурентами, а цілі суспільно-політичні, загальні, спільні для всіх...» [19, с. 121-122]. Водночас важлива, на нашу думку, гарантованість дотримання двох чинників – правового та суспільного.

З огляду на вищевказане можна констатувати, що виборчу систему в історико-правовому вимірі слід розуміти таким чином. Виборча система – це врегульована конституційно-правовими нормами (в сукупності утворюють конституційно-правовий інститут виборчого права) система суспільних відносин, які складаються в рамках врегульованого законом порядку організації та проведення вільних виборів, як форми прямої демократії та безпосереднього народовладдя, завдяки якій

отримують можливість на законних підставах (легально) та на основі загальносуспільного визнання (легітимно) функціонувати представницькі органи публічної влади на окремому історичному етапі розвитку суспільства.

Таким чином, можна зробити висновок, що виборча система відіграє важливу роль у процесі формування політичної волі в Україні, а здатність її забезпечити між різними політичними партіями консенсус в процесі боротьби за владу є важливим фактором стабільності та руху вперед.

Література:

1. Авдеенкова М. Современные избирательные системы. *Выборы. Законодательство и технологии*. 2000. № 7/8. С. 54–59.
2. Бабкін В.Д. Вид правової та соціально-правової держави. *Правова держава* : щоріч. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2001. Вип. 12. С. 270–281.
3. Бабкін В.Д. Соціальна держава та захист прав людини. *Правова держава* : щоріч. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 1998. Вип. 9. С. 3–11.
4. Бандурка О.М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. Університет внутрішніх справ. Харків, 1999. 288 с.
5. Богашевська Н. Еволюція виборчої системи в Україні [Електронний ресурс] / Наталія Богашевська, Юрій Ключковський. *Вісник Центральної виборчої комісії* / Центральна виборча комісія. URL: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk/index.php?mID=12>.
6. Бурлак О.В. Поняття міжнародного стандарту у міжнародному праві прав людини – новий етап розвитку. *Держава і право : збірник наукових праць*. Київ, 2006. Вип. 33. С. 509–515.
7. Буроменский М.В. Политические режимы государств в международном праве. Влияние международного права на политические режимы государств. Харьков : Ксилон, 1997. 243 с.
8. Виборче право України : навч. посіб. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького ; ред. В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук. Київ : Парламентське видавництво, 2003. 383 с.
9. Грушевський М.С. Очерк истории украинского народа / Акад. наук УРСР, Михаил Грушевский; [сост. и ист.-биограф. очерк: Ф.П. Шевченко, В.А. Смолия; примеч. : В.М. Рички, А.И. Гуржия]. Киев : Лыбидь, 1991. 400 с.
10. Грушевський М.С. Історія України-Руси : [в 11 т., 12 кн.] Т. 3. До року 1340; [ред. кол.: П.С. Сохань (голова), С.І. Білокінь, Г.В. Борjak та ін.]; Археографічна комісія АН УРСР, Ін-т історії України АН УРСР [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1993. 586 с.
11. Даль Р.А. О демократии = On demoscasy; [пер. с англ. А.С. Богдановского]. Москва : Аспент пресс, 2000. 203 с.
12. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы; [пер. с нем. Л. Ю. Панфиной]. Москва : РОССПЭН, 2002. 284, [2] с. (Университетская библиотека. Политология).
13. Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Т. 1 / Степан Дністрянський. Прага : Наклад Українського Університету в Празі, 1923. 400 с.
14. Драгоманов М.П. Вибране («...мії задум зложити очерк історії цивілізації на Україні»); [упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р.С. Мішук ; приміт. Р.С. Мішук, В.С. Шандри]. Київ : Либідь, 1991. 688 с.
15. Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз): монографія; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2003. 280 с.
16. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз ; [пер. з фр. В. Ховхун]. Київ : Основи, 1996. 420 с.
17. Каменская Г.В. Генезис идей демократии. Социс = Социологические исследования. Москва, 1994. № 4. С. 29–40.
18. Каррі Д.П. Конституція Сполучених Штатів Америки : посіб. для всіх; [пер. з англ. О. Мокровольський]. Київ : Веселка, 1993. 192 с.
19. Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство : монографія ; Нац. ун-т «Києво-Могилянська Академія». Київ : Час Друку, 2011. 132 с.
20. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація. *Вибори і референдум в Україні: законодавче забезпечення, проблеми та шляхи вдосконалення* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2003. С. 41–53.
21. Ковальчук О.Б. Виборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02; Одеська нац. юрид. акад. Одеса, 2003. 20 с.
22. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02; Київ. нац. ун-т внут. справ. Київ, 2006. 227 с.
23. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник / [рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Стрешун]. 4-е изд., обновл. и дораб. Москва : Норма, 2007. 896 с.
24. Конституційне право України : підручник / Мін-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. : В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
25. Конституція України від 28 червня 1996 року
26. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна структурна характеристика. *Вісник Центральної виборчої комісії*. Київ, 2007. № 3. С. 74–80.
27. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб.; Ін-т економіки та права «Крок». 2-ге вид., допов. Київ : Атіка, 2002. 480 с.
28. Лейпхарт А. Демократии : типы мажоритарного и консенсусного правления в двадцати одной стране. Москва : Наука, 1984. 184 с.
29. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. МГУ им. М.В. Ломоносова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : [ООО «Изд. Проспект»], 2004. 640 с.
30. Михальченко М. Порівняльний аналіз європейських виборчих систем. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. Київ, 2010. Вип. 6. С. 267–286.
31. Осипова Н.П. Політико-правовий інститут як суб'єкт реалізації законності. *Проблеми законності* : республ. міжвід. наук. зб. Харків, 2003. Вип. 60. С. 189–199.
32. Основи конституційного права України : підручник / [М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков та ін.] ; за ред. В.В. Копейчикова ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 287 с.
33. Підгорна О.А. Роль міжнародних стандартів виборчого права в реалізації принципів безпосередньої демократії. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса, 2004. Вип. 22. С. 278–282.
34. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. Т. 1. У полоні Платонових чарів / Карл Поппер ; [пер. з англ. О. Коваленко]. Київ : Основи, 1994. 444 с.
35. Популярна юридична енциклопедія / [В.К. Гіжєвський, В.В. Головченко, Е.Ф. Демський та ін. ; кер. В.С. Ковальський]. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
36. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів; [пер. з 2-го англ. вид.]. Київ : Артєк, 2001. 211 с.
37. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України : методологічні аспекти : монографія; Акад. прав. наук України. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
38. Токвиль А. де. Демократия в Америке; [пер. с франц. В.П. Олейника, Е.П. Орловой, И.А. Малаховой и др.] ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; комм. В.Т. Олейника. Москва : Прогресс, 1992. 554 с.
39. Требков А.А. Узнать международные стандарты прав человека. *Государство и право*. Москва, 1993. № 10. С. 142–150.
40. Україна в сучасному світі : конф. випускників програм наукового стажування у США / Kennan Institute ; Woodrow Wilson

International Center for Scholars ; [голова ред. кол. О.В. Гарань]. Ялта ; Київ : Стилос, 2003. 394 с.

41. Український парламентаризм: минуле і сучасне / [Ю.С. Шемшученко, О.М. Мироненко, В.Ф. Погоріло] ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Парламентське видання, 1999. 367 с.
42. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1. А – Г / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (головний ред.), М.П. Зяблюк, В.П. Горбатенко та ін.] Київ : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. 672 с.

Pavlenko V. Elections and the electoral system in Ukraine: historical and legal analysis

Summary. The relevance of the article is that since independence Ukraine has used all existing electoral models: majority, proportional and mixed. But, unfortunately, it should be acknowledged that the elections in Ukraine in the post-communist period were and are held, as a rule, using the methods of administrative pressure, bribery of the population, intimidation of candidates and voters. In the article the formation of the electoral system in Ukraine is analyzed. The essence of the concepts “elections” and “electoral system” is revealed, domestic and foreign experience of their development is shown. The role of elections for any democratic state is determined. Ways of further development of the electoral system in Ukraine are considered. The need to study the history

of the electoral system of our state is emphasized. Conceptual approaches to improving the electoral legislation of Ukraine are outlined. It is emphasized that the political and legal dimension of the electoral system integrates the legal and political aspects of the electoral process and means the procedure for organizing and conducting elections to representative bodies of government and the exercise of citizens' voting rights. In this case, the electoral system is seen as an element of the political system that organizes and serves the institution of elections, established by law or other regulations by way of determining the results of voting and the distribution of seats between parties and candidates. It was found that subjective suffrage, particularly in Ukraine, is traditionally enshrined in the Constitution and is considered a state-guaranteed right of a citizen of Ukraine to freely elect and be elected to elected bodies of public authority (state power and local self-government). At the same time, active (right to vote) and passive (right to be elected) suffrage are distinguished. It is concluded that the electoral system is a system of public relations regulated by constitutional and legal norms (together form the constitutional and legal institution of electoral law), which is formed within the statutory procedure for organizing and holding free elections as a form of direct democracy and direct democracy which have the opportunity on legal grounds (legally) and on the basis of public recognition (legitimately) to function representative bodies of public authority at a particular historical stage of development of society.

Key words: elections, electoral system, electoral legislation, historical and legal analysis, democracy.

Писарева Е. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

Воронов Д. О.,

*помічник адвоката
Адвокатського об'єднання «Могильницький та партнери»,
аспірант
Донецького національного університету імені Василя Стуса*

КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ ТА ДОДЕРЖАННЯМ ВИСНОВКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню особливостей та окремих проблемних аспектів здійснення контролю за виконанням рішень та додержанням висновків Конституційного Суду України (КСУ).

Зазначається, що однією з проблем у діяльності КСУ є виконання його рішень та додержання висновків. Існують випадки затягування, невиконання та неналежного виконання рішень КСУ, що безпосередньо пов'язано з певними прогалинами та недосконаlostями законодавства щодо контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ.

На підставі аналізу чинного законодавства та наукових розвідок з питань контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ автори зазначають, що такий контроль у розумінні частини 1 статті 97 Закону № 2136-VIII є складовою частиною конституційного контролю і полягає у діях, що вчиняються КСУ та відповідними державними органами, означеними у рішенні або висновку КСУ, з метою перевірки діяльності відповідних органів та посадових осіб, на яких покладені певні обов'язки з виконання рішень та додержання висновків КСУ.

Визначено, що КСУ наділений спеціальними повноваженнями щодо здійснення контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ: 1) встановлює порядок і строки виконання рішень та додержання висновків КСУ; 2) зобов'язує відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішень, додержанням висновків; 3) вимагає від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішень, додержання висновків; 4) збирає інформацію про стан виконання рішень та додержання висновків КСУ; 5) узагальнює практику виконання актів КСУ за результатами конституційного провадження; 6) у разі наявності інформації про невиконання рішень, недодержання висновків КСУ, вирішує питання про вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення або умисне недодержання ними висновку КСУ, а також про включення відповідної інформації до щорічної інформаційної доповіді КСУ; 7) здійснює підготовку та оприлюднення щорічної інформаційної доповіді КСУ.

Автори стверджують, що при покладенні обов'язку на відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ, компетенція

КСУ з контролю за виконанням рішення та додержанням висновку КСУ не знімається та не перекладається повністю на відповідні державні органи, а тому КСУ також є відповідальним за належне виконання його рішень і додержання висновків та є компетентним активно впливати на їх реалізацію.

Ключові слова: Конституційний Суд України, виконання рішень Конституційного Суду України, додержання висновків Конституційного Суду України, конституційний контроль, контроль за виконанням рішень та додержанням висновків, притягнення до відповідальності.

Постановка проблеми. Конституційний Суд України (далі – КСУ) є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, яка є Основним Законом держави та охороняє найважливіші сфери суспільних відносин, а тому потребує посиленого захисту. Як зазначає Р. Мартинюк, КСУ має за мету забезпечення єдино правильного розуміння й водночас застосування Конституції та законів України, що є однією з найважливіших ознак правової держави: права органу конституційної юрисдикції у встановлених законом формах здійснювати контроль за відповідністю Конституції України чинному законодавству, а також гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [1, с. 146].

Однак, як показує практика функціонування КСУ, суттєвою перешкодою у виконанні означеного завдання є проблема виконання його актів [2, с. 213]. Існують випадки затягування, невиконання та неналежного виконання рішень КСУ, що безпосередньо пов'язано з певними прогалинами та недосконаlostями законодавства щодо контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ.

Метою статті є визначення особливостей та проблемних аспектів здійснення контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями дослідження проблем конституційного контролю загалом та контролю виконання рішень та додержання висновків КСУ зокрема присвячені праці таких вчених, як Д.М. Белов, О.М. Буханевич, А.М. Івановська, А.Р. Крусян, Р. Мартинюк, К.С. Миша-

нич, В.А. Пахомова, С.В. Пілюк, І.К. Полховська, В.Є. Ско-
мороха, В.Л. Федоренко, Т.О. Цимбалістий, Л. Чубар та інші.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що зако-
нодавцем на КСУ покладена можливість впливати на процес
виконання його рішень та додержання висновків за допомогою
певних механізмів контролю. Для розуміння цього процесу
є доцільним звернутися до визначення поняття «контроль».

В.М. Гарашук, визначаючи етимологію слова «контроль»,
посилається на Словник іноземних слів, який визначає кон-
троль (від фр. «controle») як перевірку або спостереження
з метою перевірки [3].

Як вказує С.М. Кушнір, «слово «контроль» слід тлумачити
як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для
протидії чомусь небажаному, виявлення протиправної пове-
дінки з боку кого-небудь, запобігання їй і припинення проти-
правної поведінки з боку кого-небудь» [4, с. 56]. Це визначення
найбільш повно відповідає юридичному змісту контролю як
форми реалізації повноважень державних структур, що виявля-
ється в конкретній контрольній діяльності [5, с. 6].

На думку О.С. Шморгун, під час здійснення контролю
суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контро-
льований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує
свої функції. Контроль використовується для перевірки
відповідальності діяльності учасників суспільних відносин
встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають
діяти і є одним із найважливіших елементів державного управ-
ління та основним засобом забезпечення законності й дисци-
пліни в ньому [6, с. 146].

Контроль, як одна з важливих функцій державної влади
та управління, дозволяє не лише виявляти, але й попереджувати
помилки і недоліки в роботі учасників управління, віднаходити
нові резерви та можливості [7, с. 25]. На думку М.С. Студе-
нікіної, контроль полягає у спостереженні за відповідністю
діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від
об'єкта, тобто органів або посадових осіб [8, с. 49].

Аналізуючи питання контролю за виконанням рішень
та додержанням висновків КСУ, треба зазначити, що поняття
«контроль» використовується у різних розуміннях: як поняття
конституційного контролю та безпосередньо як контроль за
виконанням рішення, додержанням висновку КСУ, що передба-
чено частиною 1 статті 97 Закону України «Про Конституцій-
ний Суд» (далі – Закон № 2136-VIII) [9].

У юридичній літературі даються різні визначення поняття
«конституційного контролю». Наприклад, М. Нудель вважає,
що конституційний контроль (нагляд) – це перевірка законів
на відповідність їх конституції [10, с. 29]. А. Бланкенгель дає
визначення конституційного контролю як діяльності, що полягає
в обмеженні влади і вирішенні конфліктів [11, с. 104].

В.М. Шаповал трактує конституційний контроль як діяль-
ність судів загальної або конституційної юрисдикції або так
званих несудових органів, спрямовану передусім на вирішення
питань конституційності правових актів [12, с. 137].

Як зазначає М. Савенко, навіть з наведених визначень кон-
ституційного контролю, яким притаманне авторське бачення
його характерних ознак, можна виокремити два підходи до
його розуміння. У широкому розумінні конституційний кон-
троль – це діяльність компетентних органів державної влади
з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідно-
сті нормативних актів Конституції України. У вузькому – це

діяльність судових і квазісудових органів із вирішення питань
конституційності нормативних та інших актів. На думку нау-
ковця, «судовий конституційний контроль можна визначити
як діяльність компетентних судових та (або) спеціалізованих
судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповід-
ності законів, інших нормативно-правових актів Конституції
і вирішення питання про їх застосування або щодо їх консти-
туційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована
на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених
нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і грома-
дянина, конституційної законності» [13, с. 181].

Як зауважує С.В. Пілюк, одними з основних функцій орга-
нів конституційної юстиції у більшості країн у теперішній
час є забезпечення верховенства і прямої дії конституції, її
неухильного виконання усіма суб'єктами права на всій тери-
торії держави, а також контроль за дотриманням дії принципу
поділу влади, підтримання їхнього балансу і попередження
можливості узурпації державної влади якимось державним
органом [14, с. 551].

При цьому, на думку А.Р. Крусян, конституційний кон-
троль, який здійснюється КСУ в процесі формування консти-
туційного законодавства, має особливе значення. Зокрема, зав-
дяки контрольній діяльності органу конституційної юрисдикції
стає ефективнішою правова основа діяльності органів держав-
ної влади і місцевого самоврядування як нормативної основи
сучасних політико-правових перетворень, яка в сучасних умо-
вах потребує суттєвого удосконалення [15, с. 69].

Акцент на змістовному аспекті конституційного контролю
міститься у визначенні Ж. Овсепян, яка зазначає, що «консти-
туційний контроль є засобом і можливістю забезпечення ста-
більності суспільства шляхом послідовного і безперервного
характеру його розвитку за допомогою перевірки, виявлення,
констатації та усунення невідповідностей нормативних актів
Конституції, в ході якої органи конституційного контролю
уповноважені скасовувати виявлені невідповідності» [16, с. 47].

О. Зімін пропонує розглядати конституційний контроль не
лише як діяльність з перевірки на відповідність конституції
правових норм, а й як систему заходів, спрямованих на реальне
встановлення, підтримання, зміцнення і відновлення консти-
туційного порядку. Конституційний контроль дослідник визначає
як діяльність уповноважених органів державної влади (поса-
дових осіб) щодо встановлення, підтримання, зміцнення і від-
новлення конституційного порядку, яка полягає у перевірці на
відповідність конституції правових актів або дій спеціальних
суб'єктів державної влади (органів держави і посадових осіб зі
спеціальним конституційно-правовим статусом), а за необхід-
ності – в припиненні конституційних порушень і притягненні
винних до конституційної відповідальності [17, с. 8].

Так, на думку О.М. Буханевича та А.М. Івановської, наве-
дене визначення є одночасно широким і вузьким, оскільки воно,
з одного боку, охоплює такі важливі складові змісту консти-
туційного контролю як перевірка конституційності як актів, так
і дій органів державної влади та їх посадових осіб, а з іншого –
звужує коло об'єктів конституційного контролю, залишаючи за
його межами перевірку конституційності актів і дій осіб, що не
відносяться до «органів держави і посадових осіб зі спеціаль-
ним конституційно-правовим статусом», наприклад, органів
місцевого самоврядування, членів і (або) прихильників полі-
тичної партії тощо, що має місце в окремих країнах [18].

Проаналізувавши думки науковців стосовно поняття конституційного контролю, слід зазначити, що існує два основних підходи: у вузькому розумінні конституційний контроль – це діяльність компетентних органів державної влади з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності нормативних актів Конституції України; у широкому – це діяльність КСУ, судових органів та інших органів і посадових осіб із вирішення питань, що виникають у зв'язку з перевіркою конституційності нормативних та інших актів.

Як зазначає Л. Чубар, «виконання рішень КСУ, по суті, завершує процедуру конституційного контролю. А питання виконання рішень і висновків КСУ не належить безпосередньо до конституційного судочинства, а є компетенцією тих державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, яким адресовано відповідне рішення чи висновок» [19, с. 55]. Це передбачено і частиною 1 статті 97 Закону № 2136-VIII, де КСУ надано право зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ.

Очевидно, що хоча у вказаній нормі використовується поняття контролю без відсилання до конституційного контролю як категорії, перше повинно розумітися як складова частина останнього, однак лише у широкому розумінні даного поняття, оскільки під конституційним контролем в цьому сенсі розуміються і дії, що пов'язані з процесом перевірки конституційності нормативних та інших актів, що охоплюється можливістю КСУ зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ.

Таким чином, контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ слід розуміти як дії, що вчиняються КСУ та відповідними державними органами, означеними у рішенні або висновку КСУ, з метою перевірки діяльності відповідних органів та посадових осіб, на яких покладені певні обов'язки з виконання рішень та додержання висновків КСУ.

Крім того, що КСУ може зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням його рішення та висновку, він також має право вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку (частина 2 статті 9 Закону № 2136-VIII), а також здійснювати моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків і вирішувати питання, пов'язані з невиконанням рішень та недодержанням висновків, що передбачено главою 7 Регламенту КСУ [20].

Аналіз статей 97, 98 Закону № 2136-VIII і глави 7 Регламенту КСУ дає можливість стверджувати, що КСУ здійснює власний контроль за виконанням рішень та додержанням висновків через певні дії: 1) встановлює порядок і строки виконання рішень та додержання висновків КСУ; 2) зобов'язує відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішень, додержанням висновків; 3) вимагає від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішень, додержання висновків; 4) збирає інформацію про стан виконання рішень та додержання висновків КСУ; 5) узагальнює практику виконання актів КСУ за результатами конституційного провадження; 6) у разі наявності інформації про невиконання рішень, недодержання висновків КСУ, вирішує питання про вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення або умисне недодержання ними висновку КСУ, а також про

включення відповідної інформації до щорічної інформаційної доповіді КСУ; 7) здійснює підготовку та оприлюднення щорічної інформаційної доповіді КСУ.

При цьому слід зазначити, що вчинення перших трьох дій є правом КСУ, отже носить диспозитивний характер, законодавець не передбачив жодних критеріїв, за якими КСУ повинен вирішувати, чи встановлювати порядок і строки виконання рішень, висновків та чи покласти обов'язок на відповідні державні органи забезпечити контроль за їх виконанням.

На нашу думку, відсутність законодавчо закріплених критеріїв встановлення порядку і строків виконання рішень КСУ може призвести до загострення політичних відносин та кризи конституціоналізму, що продемонструвала ситуація, пов'язана із винесенням рішення КСУ від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 [21]. Закріплення вказаних критеріїв буде ефективним лише у тому випадку, коли у кожній справі КСУ буде зобов'язаний у мотивувальній частині рішення, що виноситься за результатами розгляду справи, вказувати на врахування ним згаданих критеріїв.

З іншого боку, КСУ акцентує увагу, що «встановлення порядку та строків виконання рішення, додержання висновку – це право КСУ, а не його обов'язок; КСУ використовує його, керуючись мотивами доцільності встановлення конкретного режиму виконання його акту» [22].

В цьому контексті слід наголосити, у Рішенні КСУ від 14 грудня 2000 р. № 15-рп/2000 зазначено, що системне тлумачення нормативних положень у контексті Конституції України свідчить, що рішення КСУ незалежно від того, визначено в них порядок і строки їх виконання чи ні, є обов'язковими до виконання на всій території України. Органи державної влади, органи Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, посадові та службові особи, громадяни та їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства повинні утримуватись від застосування чи використання правових актів або їх положень, визнаних неконституційними.

Рішення КСУ мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади.

Відповідно до змісту Закону про КСУ, у разі необхідності КСУ може визначити у своєму рішенні, висновку додаткові заходи, пов'язані з порядком їх виконання, звернувши увагу на терміновість чи обов'язки щодо його забезпечення. При цьому незалежно від того, чи визначено в рішенні, висновку КСУ, зокрема, порядок його виконання, відповідні державні органи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Проте додаткове визначення у рішеннях, висновках КСУ порядку їх виконання не скасовує і не піднімає загальної обов'язковості їх виконання [23].

Обов'язковість рішень та висновків, ухвалених КСУ, закріплено і у статті 151-2 Конституції України, а також у статті 2 Закону № 2136-VIII.

Слід зауважити, що при покладенні обов'язку на відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ, компетенція КСУ з контролю за виконанням рішення та додержанням висновку КСУ не знімається та не перекладається повністю на відповідні державні органи, що підтверджується, на нашу думку, наступним. По-перше, поняття конституційного контролю допускає одно-

часну паралельну діяльність не тільки КСУ, але й інших органів з питань, що виникають у зв'язку з перевіркою конституційності нормативних та інших актів.

По-друге, законодавцем у частині 2 статті 97 Закону № 2136-VIII та пункті 2 параграфу 78 Регламенту КСУ встановлено, що КСУ може вимагати від відповідних органів письмове підтвердження виконання рішення, додержання висновку. З аналізу цих положень можна дістатись висновку, що означена можливість КСУ відноситься як до випадків, коли КСУ передбачило у рішенні чи висновку покладення обов'язку по забезпеченню контролю за їх виконанням на відповідні органи, так і у випадках відсутності покладення такого обов'язку.

По-третє, пунктом 3 параграфу 78 Регламенту КСУ передбачено, що якщо надана органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами інформація за письмовим запитом КСУ свідчить про невиконання рішень, недодержання висновків, а також якщо за результатами моніторингу стану виконання рішень, додержання висновків КСУ наявна інформація про невиконання рішень, недодержання висновків, КСУ на засіданні вирішує питання про вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення КСУ або умисне недодержання ними його висновку. При цьому це відноситься як до випадків, коли КСУ передбачило у рішенні чи висновку покладення обов'язку по забезпеченню контролю за їх виконанням на відповідні органи, так і у випадках відсутності покладення такого контролю.

Таким чином, при покладенні обов'язку на відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ, компетенція КСУ з контролю за виконанням рішення та додержанням висновку КСУ не знімається та не перекладається повністю на відповідні державні органи, а тому КСУ також є відповідальним за належне виконання його рішень і додержання висновків, та є компетентним активно впливати на їх реалізацію.

Параграфом 77 Регламенту КСУ закріплено, що КСУ здійснює моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків КСУ. Збирання інформації про стан виконання рішень та додержання висновків КСУ, узагальнення практики виконання актів КСУ за результатами конституційного провадження покладено на Секретаріат КСУ.

Як зазначає О. Поляк, найдієвішим управлінським інструментом у розвинених країнах світу вважається моніторинг, що підтверджується надзвичайним розширенням меж його використання. Ця категорія визначається як процес постійного накопичення інформації з усіх визначених аспектів, мета якого визначити хід виконання та остаточне завершення запланованих дій, а також сприяти досягненню бажаної мети. Моніторинг виявляє проблеми, що постають у процесі реалізації завдань, дає змогу вносити вчасні корективи до того, як вони стануть занадто серйозними чи некерованими [24].

Для проведення моніторингу КСУ може звернутися з письмовим запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з метою отримання інформації, відповіді на запитання або роз'яснення про дії (заходи), спрямовані на виконання рішень та додержання висновків КСУ. Таке повноваження КСУ закріплено в частині 2 статті 97 Закону № 2136-VIII «Порядок виконання рішень та висновків Суду» та у пункті 2 параграфу 78 Регла-

менту КСУ «Вирішення питань, пов'язаних з невиконанням рішень та недодержанням висновків Суду», хоча прямо законодавець не пов'язує його з моніторингом. Вважаємо за доцільне дане повноваження КСУ закріпити у параграфу 77 Регламенту КСУ «Моніторинг стану виконання рішень та додержання висновків Суду», бо саме ця інформація надасть КСУ можливість зробити висновок про стан виконання рішень і додержання висновків та стане підґрунтям до порушення питання про притягнення до відповідальності за невиконання рішень та недодержання висновків КСУ. Крім того, таке звернення має на меті отримання інформації, відповіді на запитання або роз'яснення про дії (заходи), які спрямовані на виконання рішень та додержання висновків КСУ, що співпадає з метою моніторингу в цілому – визначення ходу виконання та остаточного завершення запланованих дій.

Водночас, як зазначає КСУ у Щорічній інформаційній доповіді за 2019 рік [22], Секретаріат КСУ не має ні організаційних, ні правових можливостей здійснювати оперативну діяльність, спрямовану на з'ясування ситуації щодо реалізації актів КСУ в державі; він має узагальнювати інформацію, отриману з різних джерел (компетентні державні органи, правозахисні організації, аналітичні центри тощо) і вчасно інформувати КСУ про стан виконання (додержання) його актів.

Дійсно, як зауважують науковці, «у конституційному судочинстві відсутній спеціальний орган, який би здійснював контроль за виконанням актів КСУ, на кшталт виконавчої служби» [2, с. 215]. В такому разі постає питання про доцільність існування окремого органу або законодавчого визначення уповноважених органів чи осіб, як це зроблено в деяких країнах світу. Так, за Конституцією Австрії виконання рішень Конституційного Суду покладається або на звичайні суди, або на Федеральний Президент, який призначає конкретним виконавцем орган Федерації чи земель, у тому числі федеральну армію [25, с. 106]. В Греції виконання рішень Конституційного Суду забезпечується лише діями судів загальної юрисдикції, в Албанії такий орган може бути визначений тільки у рішенні Конституційного Суду по конкретній справі, в Японії, Литві, Молдові на компетентні органи покладено обов'язок вжити невідкладні заходи щодо прийняття закону [19, с. 55]. В більшості країн контроль здійснюється безпосередньо самим Конституційним Судом.

В цьому сенсі доречними є пропозиції науковців, які зазначають, що перевірка (контроль) виконання рішень щодо неконституційності нормативно-правового акту повністю або в окремій частині може здійснюватись шляхом послідовного спостереження за ходом законотворчої роботи щодо усунення прогалин, які викликані рішенням суду; щодо тих рішень, у яких визначено порядок їх виконання, варто перевіряти наявність відповідного реагування на офіційному сайті Верховної Ради України, інших вищих органів державної влади або наділення КСУ правом законодавчої ініціативи лише в частині правових норм, які були предметом його розгляду [26, с. 72].

На думку І.М. Ласько, «найменш затратним та найбільш ефективним способом регулювання прогалин може бути надання КСУ повноваження заповнювати прогалини. КСУ, розглядаючи питання конституційності нормативно-правових актів (або окремих положень) та приймаючи рішення про їх неконституційність, повинен звернути увагу на те, чи не має прогалини в цьому випадку, через яку конституційні права не можуть бути реалізованими» [27, с. 3].

Контроль за виконанням рішень і висновків КСУ може здійснюватися й шляхом вжиття заходів щодо притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності за умисне невиконання ними рішення або умисне недодержання ними висновку КСУ. Відповідна постанова КСУ ухвалюється на його засіданні у разі:

якщо надана органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами інформація за письмовим запитом КСУ свідчить про невиконання рішень, недодержання висновків КСУ;

якщо за результатами моніторингу стану виконання рішень, додержання висновків КСУ наявна інформація про невиконання рішень, недодержання висновків КСУ.

Положення пункту 3 параграфу 78 Регламенту КСУ не містять конкретної процедури проведення такого засідання КСУ, крім того, не наданий і перелік заходів, які можуть бути вжиті у даній ситуації. Напевно, йдеться про вирішення питання про звернення до компетентних органів щодо порушення кримінального провадження. На сьогодні випадків притягнення до кримінальної відповідальності за невиконання рішень, недодержання висновків КСУ немає, що підтверджує наявність проблем у даному питанні.

Відповідно до пункту 5 частини 3 статті 42 та статті 43 Закону № 2136-VIII КСУ на своєму офіційному вебсайті оприлюднює щорічну інформаційну доповідь, підготовка якої здійснюється відповідно до Регламенту КСУ. Згідно з пунктом 1 параграфу 31 Регламенту КСУ, щорічна інформаційна доповідь КСУ є аналітичним документом, що має містити відомості за попередній рік, зокрема, щодо інформації про те, які державні органи КСУ зобов'язані забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку; а також чи всі акти, ухвалені КСУ у цей період, було виконано. Тобто у щорічній інформаційній доповіді КСУ відображає стан контролю за виконанням рішень і додержанням висновків КСУ.

Так, у Щорічній інформаційній доповіді за 2018 рік КСУ вказав, що за конституційними зверненнями у 2018 році КСУ у рішеннях та висновках не зобов'язував державні органи забезпечувати контроль за їх виконанням.

Натомість КСУ зазначає, що у 2018 році КСУ набагато активніше використовував можливості щодо визначення порядку виконання його рішень, ніж у попередні роки. Це стосується, зокрема, випадків, коли КСУ, визнаючи таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), певне положення закону, до якого було внесено зміни, спеціально зазначав про необхідність застосування його у первинній редакції (Рішення від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018); коли КСУ з метою відновлення рівня соціального захисту певних груп населення, який було знижено в результаті здійснених Верховною Радою України законодавчих змін, спеціально вказував на потребу передбачати необхідні кошти у Державному бюджеті України та вносити відповідні зміни до законів України (Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018); коли КСУ, визнаючи положення закону таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), відтермінував момент втрати ним чинності з метою надання можливості для уникнення прогалини в законодавчому регулюванні (Рішення від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018) [28].

У 2019 році КСУ лише у двох рішеннях надав вказівки щодо їх практичної реалізації. Однак відсутність таких вказівок

в інших випадках не означає, що цей акт не підлягає реалізації. «У будь-якому випадку визнання неконституційним означає втрату нормативним актом чинності (повністю або в конкретній частині); це зумовлює виникнення законодавчих прогалин, порушує цілісність, системність правового регулювання в конкретній сфері суспільного життя; відтак можуть опинитися під загрозою порушення й конституційні права і свободи людини і громадянина. Тому практично усі рішення чи висновки КСУ (крім тих, якими норми чинних нормативно-правових актів або законопроектів щодо внесення змін до Конституції України визнаються такими, що відповідають Конституції) підлягають дослідженню в частині їх практичної реалізації» [22].

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ у розумінні частини 1 статті 97 Закону № 2136-VIII є складовою частиною конституційного контролю і полягає у діях, що вчиняються КСУ та відповідними державними органами, означеними у рішенні або висновку КСУ, з метою перевірки діяльності відповідних органів та посадових осіб, на яких покладені певні обов'язки з виконання рішень та додержання висновків КСУ.

КСУ наділений спеціальними повноваженнями щодо здійснення контролю за виконанням рішень та додержанням висновків КСУ. При покладенні обов'язку на відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку КСУ, компетенція КСУ з контролю за виконанням рішення та додержанням висновку КСУ не знімається та не перекладається повністю на відповідні державні органи, а тому КСУ також є відповідальним за належне виконання його рішень і додержання висновків та є компетентним активно впливати на їх реалізацію.

Література:

1. Мартинюк Р. Взаємодія Конституційного Суду України з Верховною Радою України в контексті принципу поділу влади. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридичні науки»*. 2011. Вип. 54. С. 146.
2. Полховська І.К., Пахомова В.А. Проблемні аспекти виконання рішень Конституційного Суду України. *Форум права*. 2016. № 3. С. 213–218.
3. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
4. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект: дис... докт. юрид. Наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Запорізький національний університет. Київ-Запоріжжя. 2017. 403 с.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 302 с.
6. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 19. С. 145–151.
7. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління. *Вісник Української Академії державного управління при Президенті України*. 1998. № 2. С. 23–31.
8. Попова В.И., Студеникина М.С. Советское административное право: учебник. Москва: Юрид. лит., 1982. 286 с.
9. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических странах. Москва, 1968. 224 с.

11. Бланкенгель А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ. *Советское государство и право*. 1989. № 1. С. 102–109.
12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс. Київ. 2010. 464 с.
13. Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4-5. С. 179–184.
14. Пільок С. В. Сучасні моделі конституційного контролю. *Форум права*. 2012. № 3. С. 550-557.
15. Крусян А. Конституційний контроль та процеси політико-правових перетворень в сучасній Україні. *Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 20-ій річниці Конституційного Суду України «Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві»*. 2016. С. 68-74.
16. Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций. Ростов-на-Дону: Литера-Д, 1992. 320 с.
17. Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей: теоретико-правовые аспекты : автореф. дисс. канд. юрид. наук. 12.00.01. Москва. 2002. 23 с.
18. Буханевич О.М., Ивановська А.М. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. *Публічне право*. 2019. № 4 (36). С. 9-18. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=131:pp-2019-36-01&catid=92&Itemid=483&lang=uk.
19. Чубар Л. Обов'язок державних органів виконувати рішення конституційних судів. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001 № 5. С. 55–59.
20. Про Регламент Конституційного Суду України: постанова Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text>.
21. Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.
22. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2019 рік: загв. пост. Конституційного Суду України від 26 березня 2020 р. № 19-п/2020. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid_2019.pdf.
23. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 р. № 15-рп/2000 (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text>.
24. Поляк О. Моніторинг як інструмент якості управління органами місцевого самоврядування. *Управлінські, правові та соціально-економічні чинники розвитку Української держави у XXI столітті: матеріали VI науково-практичної конференції, 18-19 квітня 2008 р., Чернівецька філія МАУП*. 2008. Вип. VI. С. 87–92.
25. Окуньков Л.А. Конституции государств Европы: в 3-х томах. Москва : НОРМА, 2001. Т. 1. 824 с.
26. Белов Д.М., Мишанич К.С. Проблеми виконання рішень Конституційного Суду України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 30. Т. 1. С. 70–75.
27. Ласько І.М. Питання виконання рішень Конституційного Суду України та визнання нормативно-правового акту у сфері соціального забезпечення неконституційним. *Судова ателіяція*. 2013. № 2 (31).
28. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік: загв. пост. Конституційного Суду України від 06 червня 2019 р. № 22-п/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid_2018.pdf.

Pysarjeva E., Voronov D. Control over the implementation of decisions and compliance with the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine: some problematic aspects

Summary. The article is devoted to the study of the features and individual problematic aspects of monitoring the implementation of decisions and compliance with the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine (CCU).

It is noted that one of the problems in the activities of the CCU is the implementation of its decisions and compliance with the conclusions. There are cases of delay, non-compliance and improper execution of decisions of the Constitutional Court, directly related to certain gaps and imperfections in the legislation on monitoring the implementation of decisions and compliance with the conclusions of the Constitutional Court.

Based on the analysis of the current legislation and scientific research on the control over the implementation of decisions and compliance with the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine, the authors note that such control in the understanding of part 1 of Article 97 of Law: bodies designated in the decision or conclusion of the Constitutional Court, in order to check the activities of the relevant bodies and officials who are entrusted with certain responsibilities for the implementation of decisions and compliance with the conclusions of the Constitutional Court.

It was determined that the CCU is endowed with special powers to monitor the implementation of decisions and compliance with the findings of the CCU: 1) establishes the procedure and deadlines for the implementation of decisions and compliance with the findings of the CCU; 2) obliges the relevant state bodies to ensure control over the implementation of decisions, compliance with the conclusions; 3) requires from the relevant authorities a written confirmation of the implementation of decisions, compliance with the conclusions; 4) collects information on the status of implementation of decisions and compliance with the findings of the Constitutional Court; 5) summarizes the practice of executing acts of the Constitutional Court on the results of constitutional proceedings; 6) if there is information about non-compliance with decisions, non-compliance with the conclusions of the Constitutional Court, decides the issue of taking measures to bring officials to criminal liability for their deliberate failure to comply with the decision or their deliberate failure to comply with the conclusion of the Constitutional Court, as well as the inclusion of relevant information in the annual information report of the Constitutional Court; 7) preparation and publication of the annual information report of the CCU.

The authors affirm that when imposing the obligation on the relevant state bodies to ensure control over the execution of the decision, compliance with the withdrawal of the CCU, the competence of the CCU to monitor the implementation of the decision and the observance of the opinion of the CCU is not removed but is not transferred completely to the relevant state bodies, and therefore the CCU is also responsible for the proper executing its decisions and adhering to conclusions and is competent to actively influence their implementation.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, implementation of decisions of the Constitutional Court of Ukraine, compliance with the conclusions of the Constitutional Court of Ukraine, constitutional control, control over the implementation of decisions and compliance with the conclusions, prosecution.

*Халюк С. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ УКРАЇНИ

Анотація. У науковій статті розглянуто методологічну основу дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України. У межах дослідження були проаналізовані наукові позиції таких авторів: В.О. Боняк, О.П. Васильченко, С.Д. Гусарєва, Л.М. Дешко, М.І. Козюбри, М.В. Костицького, О.В. Крушельницької, А.Ю. Олійника, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомирова, В.Л. Федоренка й інших.

Методологія дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України має досить складну та неоднозначну структуру, яка, на наш погляд, не обмежена лише сукупністю філософських чи загальнонаукових методів. Дослідження категорії «статус» потребує системного підходу, що сприяє досягненню максимального ступеня об'єктивності за умови чітко визначеного методологічного інструментарію. У статті проаналізовано ключові концептуальні підходи до розуміння складових структурних елементів методології як філософсько-правових категорій. Відповідно до розглянутих наукових позицій, запропоновано авторську методологічну основу для дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя в Україні, що може стати підґрунтям для подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Методологічною основою публікації стало застосування сукупності методів, за допомогою яких можлива реалізація наукової мети. До таких методів можна віднести діалектичний, системно-структурний метод, метод формальної логіки (аналіз, синтез, узагальнення), герменевтики, які дали змогу опрацювати тексти нормативно-правових актів, доктринальних джерел, а також сприяли формуванню змісту наукової авторської позиції згідно з поставленим авторським завданням. Крім того, застосування даних методів надає можливість проведення якісного аналізу конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України у процесі її становлення у складний період оновлення, надасть можливість сформулювати якісні висновки, пропозиції та рекомендації.

Запропоновано авторське визначення методології дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України. Під методологією дослідження конституційно-правових статусу Вищої ради правосуддя варто розуміти систему предметно зумовлених філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, які мають комплексний характер застосування, з метою осмислення предмета дослідження й опису його результатів.

Ключові слова: методологія, методологічний підхід, принцип, метод, конституційно-правовий статус, Вища рада правосуддя.

Постановка проблеми. Конституційно-правовому статусу Вищої ради правосуддя України у працях конституціоналістів було присвячено багато уваги, але з погляду розкриття змісту методологічних аспектів дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України розглянуто не було. Саме тому нині нашим завданням є розкриття змісту й особливостей конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України.

Проблема методологічних основ дослідження тих чи інших правових явищ була предметом аналізу багатьох учених-теоретиків, філософів та представників галузевих юридичних наук. Не є винятком і науковці-конституціоналісти, які в межах своїх праць визначали поняття, зміст, ознаки та структуру методології дослідження окремих інститутів конституційного права. Серед них праці В.О. Боняк, О.П. Васильченко, Л.М. Дешко, М.І. Козюбри, М.В. Костицького, О.В. Крушельницької, А.Ю. Олійника, П.М. Рабіновича, В.Л. Федоренка й інших. У своїх наукових працях автори досліджували філософські, загальнотеоретичні, конституційні аспекти методології, приділяли увагу таким поняттям, як «метод», «принцип», «підхід» тощо. Окремо методологічне підґрунтя, яке є основою дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України, ще не розглядалося.

Мета статті – зробити аналіз наукових поглядів авторів щодо методології та виокремлення тих її змістових елементів, які фактично і забезпечать дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя України.

Виклад основного матеріалу дослідження. За своєю сутністю та функціональною направленістю методологія акумулює в собі та дозволяє в майбутньому застосувати способи здобуття наукових знань, які, по-перше, відображають динамічні процеси та явища, по-друге, передбачають особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета, по-третє, забезпечують усебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, яке вивчається, по-четверте, допомагають отримати нову інформацію та включити її до фонду теорії науки, по-п'яте, забезпечують уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці, по-шосте, створюють систему наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [1, с. 117; 2].

Значна кількість складових елементів, які утворюють таке поняття, як «конституційно-правовий статус» Вищої ради правосуддя, очікувано передбачає наявність різноманітних підходів щодо дослідження зазначених елементів статусу. Як наслідок –

необхідність у використанні різних методів, прийомів, підходів, які необхідні для проведення дослідження. Зрозуміло, що вибір цих інструментів дослідження зумовлюється поставленою метою, визначеним предметом, сформульованими завданнями, а також характером наявного матеріалу. Тому сукупність обраних методів, підходів, прийомів утворює відповідно упорядковану систему, що визначає в заданій послідовності їх використання з теоретичними й емпіричними матеріалами.

На цій підставі належне розробленню методологічного інструментарію, необхідного для здійснення наукового пізнання, є основним питанням для адекватного та повного визначення об'єкта пізнання [3, с. 118; 4]. Водночас сучасне дослідження потребує формування новітньої, відповідної вимогам і викликам часу методології його пізнання, яке має вирішуватись шляхом підбору методологічних інструментів, заснованих на методології права загалом і методології конкретної юридичної науки, у межах якої здійснюється наукове дослідження [5, с. 25]. Саме тому методологічна основа наукового пізнання конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя повинна забезпечити його вивчення з огляду на критичне переосмислення наявних у науці конституційного права знань та появу і формулювання нових.

Загалом, методологія – складне, багатозначне поняття, у різних наукових та енциклопедичних джерелах визначається по-різному. Згідно з «Великим тлумачним словником сучасної української мови», методологія (у широкому значенні) – це сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [6, с. 664]. Також методологія розглядається як філософське вчення про методи пізнання та практику або перетворення дійсності [7, с. 692]. О.В. Крушельницька під методологією розуміє філософське вчення про методи пізнання і перетворення дійсності, використання принципів світогляду у процесі пізнання й практики [8, с. 64].

Деякими дослідниками відзначається подвійний характер методології. Адже, з одного боку, методологія є сукупністю різних способів пізнання держави і права на загальнотеоретичному рівні, а з іншого – методологія сама є предметом пізнання [9, с. 9–10]. А також методологію визначають як вчення про методи пізнання й перетворення світу, як сукупність прийомів дослідження, які застосовуються наукою відповідно до об'єкта її пізнання [10, с. 429–430].

Досить аргументовано обстоює свою думку професор М.І. Козюбра, який звертає увагу на багаторівневий характер методології, аналізує філософську методологію як методологію вищого рівня узагальнення, яка становить світоглядну основу всієї наукової діяльності, та конкретні (спеціальні, приватні) рівні методологічного осмислення даних науки та практики, що становить систему дослідницьких принципів і методів спеціальних наук, а також вчення про цю систему [11, с. 7].

Крім того, окремими науковцями висловлюється думка, що термін «методологія» можна визначити в онтологічному та гносеологічному напрямках. В онтологічному розумінні методологія – це система методологічних принципів, прийомів, способів, засобів, методів та методик наукового пізнання, яка використовується для отримання даних у процесі дослідження державно-правової дійсності в контексті завдань юридичної практики. У гносеологічному розумінні методологія – це наука про методологічні принципи, прийоми, способи, засоби, методи

та методики наукового пізнання, що використовуються в юриспруденції. Указане визначення цілком збігається з домінуючим поглядом юридичної науки на методологію [12, с. 22–23].

Власну позицію щодо розглядуваного поняття має О.П. Васильченко, яка зазначає, що методологія – це вчення про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і способів пізнання цих реалій; вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності; вчення про принципи побудови, форми та способи наукового пізнання. Методологія об'єднує в собі значний обсяг знань щодо форм та методів наукового дослідження певного явища; це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища [13, с. 19]. П.М. Рабінович зауважує, коли характеризує методологію юридичної науки, що «це система філософсько-світоглядних підходів (матеріалістичного, ідеалістичного, діалектичного, метафізичного), методів (загальнонаукових, групових і спеціальних) та засобів науково-юридичного дослідження (емпіричних і теоретичних), а також вчення про їх використання в пізнанні державно-правових закономірностей» [14, с. 215].

На думку В.С. Сирих, методологія є сукупністю знань про методи дослідження юридичних явищ та про застосування таких методів у дослідженні тих чи інших юридичних явищ [15, с. 361–362]. О.В. Сурілов наголошує, що методологія як процес є не тільки пізнавальним відображенням методів, але і їх конструктивною модернізацією, наповненням новим змістом. Вона є і реєстратором суцього, і його творцем [16, с. 9–10].

З огляду на вищезначене очевидно, що центральним елементом методології є метод пізнання. Загалом, метод (від грец. *metodos*) визначається як «шлях до чогось», шлях дослідження, шлях пізнання, теорія, вчення, свідомий спосіб досягнення певного результату, здійснення певної діяльності, вирішення завдань. У «Словнику української мови» в одинадцяти томах даються такі визначення даних понять. Метод визначається як: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [7, с. 692].

Отже, стає абсолютно очевидним, що базовим елементом методології є метод пізнання. Так, А.Ю. Олійник поділяє таку позицію і розглядає методологію як вчення про методи пізнання, а систему методів дослідження розділяє на загальнонаукові та спеціальні методи [17, с. 76–77]. Схожої думки дотримуються Ю.М. Тодика й О.Г. Кушніренко, які вважають, що методологія відповідної юридичної науки є вченням про методи пізнання конституційно-правових реалій, теоретичне обґрунтування методів і способів пізнання цих реалій [18, с. 32].

Ученими В.Ф. Погорілком та В.Л. Федоренком методологія сучасної науки конституційного права розкривається як комплексне світоглядне, філософсько-правове вчення про принципи і методи, які використовуються в цій юридичній науці для пізнання юридичних якостей і властивостей об'єкта відповідних наукових досліджень [19, с. 184]. Проте професор О.Ф. Скакун розглядає поняття методології ще ширше. Зокрема, на її думку, методологію теорії держави і права можна визначити як систему загальних підходів, принципів, методів, способів і засобів пізнання права і держави, реалізованих на основі знань про закономірності їх застосування за допомогою сукупності юридичних понять і категорій, вчення про

теоретичні основи їх пізнавального використання [20, с. 8]. В.О. Боняк у своїй науковій праці зазначає, що методологією пізнання організації і функціонування органів охорони правопорядку є система принципів, підходів та методів пізнання, що є об'єктивно необхідною й ефективною для розв'язання визначених дослідницьких завдань [21, с. 64].

Схожої думки, на наш погляд, дотримується російський правознавець М.Н. Марченко, який під методологією розуміє систему особливих прийомів, способів і принципів вивчення загальних закономірностей виникнення, становлення та розвитку державно-правових явищ, а також філософських підходів [22, с. 21].

Зважаючи на представлені думки, зауважимо, що зведення розуміння поняття методології суто до методів наукового пізнання є занадто спрощеним. Поділяємо наукові позиції таких учених, як В.О. Боняк та О.Ф. Скакун, деяких інших щодо змістового наповнення методології, зазначимо, що вона має розглядатись як система методів, підходів та принципів пізнавального процесу. Узагальнимо, що основне завдання полягає не в пошуку єдиного правильного, універсального методу пізнання, а в ситуації методологічного плюралізму забезпечити вироблення стратегії і тактики власної пізнавальної діяльності, що відповідає досліджуваному об'єкту, фундаментальним методологічним принципам і своїм ціннісним настановам. А тому варто констатувати, що наявність методу – це, безумовно, важлива складова частина пізнання, але в жодному разі не достатня.

Науковці переважно наголошують на тому, що вибір методологічного інструментарію повинен бути зумовлений предметом наукового дослідження. Так, М.В. Костицький як прихильник методологічної свободи дослідника та поліпарадигмальної методології зазначає, що «<...> не предмет визначає метод, а дослідник. За методологію він може обрати будь-яку теорію, пов'язану з нею систему категорій, понять, правил, та через призму цієї теорії (як готової методології) пізнавати юридичну дійсність, а може сам (якщо він здатний) виробляти власну методологію» [23, с. 211]. Також він вважає, що під час здійснення правових досліджень необхідно відмовитися від ієрархічній-методологій, які визначаються як філософська, загальнонаукова, конкретно-наукова, а «розташувати» їх за горизонталлю. Крім того, учений може використовувати їх за власним вибором. Адже методологія як учення необхідна насамперед для розвитку наукового світогляду [24, с. 6].

Висновки. Узагальнимо вищевказане і зазначимо, що за результатами проведеного аналізу стану висвітлення проблеми методології конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя доходимо висновку, що методологічну основу дослідження статусу становлять філософсько-правові підходи, світоглядні принципи та методи, які можуть бути використані для дослідження предмета конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя. Під методологією дослідження конституційно-правових статусу Вищої ради правосуддя варто розуміти систему предметно зумовлених філософсько-світоглядних підходів, принципів, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, які мають комплексний характер застосування з метою осмислення предмета дослідження й опису його результатів.

Література:

1. Дідич Т.О. Теоретико-методологічні засади правоутворення : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2018. 588 с.
2. Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 655 с.
3. Кунев Ю.О. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема. *Право України*. 2009. № 11. С. 118–123.
4. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 479 с.
5. Федоренко В.Л. Теоретичні основи системи конституційного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 40 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.У. Бусел. Київ, 2004. 1035 с.
7. Словник української мови : в 11-и т. / ред. рада : І.К. Білодід та ін. Київ : Наук. думка, 1973. Т. 4. 840 с.
8. Крушельницька О.В. Методологія та організація наукових досліджень : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2006. 206 с.
9. Сурилов А.В. К общей теории государства и права : учебное пособие. Киев, 1971. 103 с.
10. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2003. 183 с.
11. Козюбра Н.И. Понятие и структура методологии юридической науки. *Методологические проблемы юридической науки* : сборник научных трудов. АН УССР. Ин-т государства и права. Киев : Наукова думка, 1990. 136 с.
12. Павліченко В.М. Проблеми гармонізації національного нормативно-правового забезпечення праці державних службовців до міжнародного законодавства : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 433 с.
13. Васильченко О.П. Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина в конституційному праві України: доктринальні та прикладні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2015. 467 с.
14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2008. 224 с.
15. Сырых В.М. Логические основания общей теории права : в 2-х т. Москва : Юстициформ, 2000. Т. 1. 528 с.
16. Сурилов А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Киев ; Одесса, 1989. 439 с.
17. Олійник А.Ю. Конституційні свободи людини і громадянина та їх забезпечення в Україні : монографія. Київ : КНУТД, 2018. 371 с.
18. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.
19. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / за ред. В.Ф. Погорілкі. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. Т. 1. 544 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє вид. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
21. Боняк В.О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект : монографія. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. 372 с.
22. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2-х т. / отв. ред. М.Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1998. Т. 1 : Теория государства. 404 с.
23. Костицький М.В., Кушакова-Костицька Н.В. Діалектика права як загальне вчення про право. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 2. С. 208–213.
24. Костицький М.В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3–11.

Khaliuk S. Methodological aspects of the study of the constitutional and legal status of the High Council of Justice of Ukraine

Summary. This scientific article considers the methodological basis of the study of the constitutional and legal status of the High Council of Justice of Ukraine. The research analyzed the scientific positions of such authors as V.O. Boniak, O.P. Vasylychenko, S.D. Gusareva, L.M. Deshko, M.I. Kozyubri, M.V. Kostytskoho, O.V. Krushelnytska, A.Yu. Oliynyk, P.M. Rabinovich, O.F. Skakun, O.D. Tykhomyrova, V.L. Fedorenko and others.

The methodology for studying the constitutional and legal status of the High Council of Justice of Ukraine has a rather complex structure, which is not limited to a set of philosophical or general scientific methods. The study of the category "status" requires a systematic approach that helps to achieve the maximum degree of objectivity in terms of clearly defined methodological tools. Therefore, the article analyzes the key conceptual approaches to understanding the constituent structural elements of methodology as philosophical and legal categories. In accordance with the considered scientific positions, the author's methodological basis for studying the constitutional and legal status of the High Council of Justice in Ukraine is proposed, which can become a basis for further scientific research in this direction.

In this case, the methodological basis of the publication was the use of a set of methods by which the realization of the scientific goal is possible. Such methods include, first of all, the dialectical, system-structural method, the method of formal logic (analysis, synthesis, generalization), hermeneutics, which made it possible to process the texts of normative legal acts, doctrinal sources, and also contributed to the formation of the scientific author's position. with the set author's task. In addition, the application of these methods provides an opportunity to conduct a qualitative analysis of the constitutional and legal status of the High Council of Justice of Ukraine in the process of its formation in a difficult period of renewal and provide an opportunity to formulate qualitative conclusions, proposals and recommendations.

The author's definition of the methodology of research of the constitutional and legal status of the High Council of Justice of Ukraine is offered. The methodology of studying the constitutional and legal status of the High Council of Justice should be understood as a system of objectively determined philosophical and ideological approaches, principles, general scientific and special scientific methods, which have a complex nature of application to understand the subject and describe its results.

Key words: methodology, methodological approach, principle, method, constitutional and legal status, High Council of Justice.

*Чайковський О. І.,
старший викладач кафедри філософії, політології, психології і права
Одеської державної академії будівництва та архітектури*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ «ЖИТЛО»

Анотація. Конституція України передбачає право на житло, проте не визначає, що саме вкладено в поняття житла як об'єкта вказаних прав. Досі в законодавстві України немає єдиного тлумачення поняття «житло», як немає і єдиного погляду щодо визначення цього поняття серед науковців. Незважаючи на це, у різних галузях права використовується поняття «житло» та тлумачиться з огляду на правовідносини, які регулюються цією галуззю. У зв'язку із цим дослідження правової категорії житла доцільно починати з визначення цього поняття. Чітке визначення категорії житла в контексті конституційного права на житло є невід'ємною умовою ефективного забезпечення і захисту даного права особи.

Для формування поняття житла як об'єкта конституційного права необхідно визначити межі, критерії й ознаки категорії «житло». Виведення критеріїв житла як об'єкта правового захисту зумовлює доцільність та послідовність застосування відповідних форм правового захисту.

Важливим є встановлення житла як цілісного об'єкта конституційного права. Так, наприклад, якщо ми розглядаємо безпечність, достатність, придатність та інші показники як невід'ємні ознаки житла, то, відповідно, некоректним був би підхід, за якого допускається розмежування права на житло та права на повагу до житла. За такого підходу наявність лише відповідного приміщення як предмета матеріального світу є недостатньою для констатації реалізованого права на житло. Навіть наділене всіма технічними ознаками придатності для проживання, таке приміщення не забезпечуватиме такого проживання особи, що є повною мірою безпечним та придатним для її життя і здоров'я. Отже, варто вести мову про встановлення додаткових обставин, що сприяють реалізації права на житло у процесі використання приміщення для проживання.

Закріплення права на житло визначає більш точну характеристику поняття категорії «житло». У зв'язку із цим виникає проблема розв'язання питання: чи можна вважати житлом приміщення, нерухоме майно, самочинно збудовані будівлі, готелі, садові будівлі, різного роду споруди, які використовуються для тимчасового чи постійного проживання? Однозначної відповіді на це питання немає, а тому в науці недостатньо уваги приділяється питанням, які пов'язані з визначенням категорії житла.

Ключові слова: житло, нерухомість, нерухоме майно, будівлі, споруди, садові будівлі.

Постановка проблеми. Житло є соціальним благом і особливим майном, забезпеченим конституційним захистом. До конституційних характеристик житла відносять:

- якісні (житлове приміщення, придатне для постійного проживання, що розташовано на будь-якій території та в будь-якому місці);
- майнові (житло як нерухоме майно);
- суб'єктивні (житло є основним чи переважним місцем проживання, куди має намір повернутись людина та де вона може бути зареєстрована) [1, с. 13].

Оскільки житло розглядається неоднаково, залежно від галузевого походження правовідносин, слушне твердження, що воно є поліаспектним поняттям, що проявляється по-різному, залежно від сфери застосування. Згідно з одним варіантом тлумачення, житло виступає способом задоволення потреб людини у проживанні, що робить його засобом реалізації природного права людини на життя, а також утілення права особи на задоволення потреби в житлі [2, с. 88]. У даному понятті відображено також конституційний зміст житла, що пояснює необхідність його конституційно-правової охорони та захисту.

Наведеним зумовлена додаткова актуальність питань конституційно-правового аналізу категорії житла як специфічного об'єкта права, зокрема й права використання, права власності, обмежених речових і зобов'язальних прав.

У межах правового регулювання інституту житла як комплексного правового утворення наукові дослідження поняття і природи житла проводилися у працях багатьох авторів (М. Галантич, Г. Самойленко, Л. Мойсей, Т. Фулей, Н. Горобець та інші). Проте натепер це питання все ж варто визначити як малодосліджене, що зумовлює актуальність цієї статті як у теоретичному, так і у практичному аспектах.

Мета статті – визначити поняття «житло», проаналізувати конституційно-правові аспекти категорії «житло» з метою захисту конституційного права на житло, виявити можливості імплементації права на житло в законодавство України з метою підвищення ефективності реалізації захисту цього права на національному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Саме поняття «житло» різниться залежно від галузі права. У житловому праві застосовують загальні правові принципи, що відображені в положеннях Конституції України, Цивільного кодексу України, Кримінального кодексу України, Житлового кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки тощо [3]. Серед них виділяють:

- 1) конституційний принцип (неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини);
- 2) кримінально-правовий (неприпустимість позбавлення права власності на житло);
- 3) цивільно-правовий (точне застосування чинного законодавства, відповідно до принципів добросовісності, справедливості та розумності);
- 4) цивільно-процесуальний (рівність перед законом і судом);
- 5) житлово-правовий (гласність, публічність реєстрації майнових прав на житло тощо) [4, с. 8–9].

На думку М. Галантича та Г. Самойленка, житло – водночас матеріальне благо (як об'єкт матеріального світу) та нематеріальне благо (спосіб забезпечення життєвих потреб людини, умова її безпеки тощо). Що ж до розуміння житла як немай-

нового блага, пов'язаного з реалізацією відповідного права людини, житло (як конституційно-правова категорія) фактично виступає способом забезпечення прав та свобод людини і громадянина на проживання в ньому, на недоторканність житла (як право на повагу до приватного життя), а також правового режиму (власність чи інше речове право) [5]. Наведена характеристика суттєво наближує до більш детального визначення змісту права на житло, оскільки демонструє факт охоплення правом на житло широкого кола правомочностей особи, що мають різне галузеве походження.

Складність полягає ще й у тому, що система нормативів, якими регулюються окремі аспекти права на житло, складається із широкого кола нормативних положень, які до того ж не завжди узгоджуються. Це пов'язано насамперед із широким функціоналом житла як соціально-економічного блага. Житло є необхідною умовою забезпечення й охорони значної кількості потреб людини, а також засобом реалізації її законних інтересів. Отже, положення щодо регулювання окремих прав та інтересів особи можуть поширюватись на житлово-правові питання (умови житлових приміщень, порядок забезпечення житлом тощо).

Так, Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. житло фактично закріплюється як одне із благ, необхідних для підтримання належного рівня здоров'я людини. У ст. 6 Закону закріплено право кожного громадянина на охорону здоров'я, що передбачає належний життєвий рівень, зокрема їжу, одяг, житло тощо. Ст. 25 Закону «житло» визнано складовою частиною життєвого рівня, який зобов'язана забезпечити держава.

Важливим актом деталізації права на житло є положення ст. 77 вказаного Закону, якою закріплено професійні права та пільги медичних і фармацевтичних працівників. П. «і» вказаної статті гарантує право даної категорії осіб на «<...> забезпечення житлом та телефоном». У п. «ї» також надається право на безплатне користування житлом з освітленням і опаленням у межах норм, установлених законодавством, тим, хто проживає і працює в сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали медичними та фармацевтичними працівниками і проживають у цих населених пунктах, надання пільг щодо сплати земельного податку, кредитування, обзаведення господарством і будівництва приватного житла, придбання автотранспорту. Отже, вказане положення дещо конкретизує схему забезпечення права на житло для відповідної категорії осіб.

Е. Голоманчук досліджує законодавство Російської Федерації та під житлом розуміє не лише місце проживання, але й місце перебування, як-от готель, санаторій, дім відпочинку, пансіонат, кемпінг, туристична база, лікарня чи інший подібний заклад, а також житлове приміщення, що не є місцем проживання громадянина, однак у якому він тимчасово мешкає (дача, садовий будинок) тощо [6, с. 12–13]. У такому підході враховано деякі обов'язкові сутнісні ознаки житла, оскільки ним визнається фактично будь-яке приміщення, що забезпечувало деяку автономію фізичного існування, побуту й особистого простору особи. Наведене доводить ледь не визначальну роль нематеріального аспекту у встановленні змісту права на житло.

Деякими науковцями категорія «житло» розглядається у вузькому (житло як призначений для постійного проживання і визнаний цивільним правом різновид нерухомого майна)

та широкому (конституційний інститут житла у вигляді обраного місця, адресно-географічні координати якого визначають приміщення, спеціально призначене для вільного проживання людини) значеннях. Водночас визначається, що в конституційному праві термін «житло» є ширшим за поняття «житлове приміщення», оскільки охоплює не лише житлові будинки, квартири та їхні ізолювані частини, а й інші споруди, що традиційно використовуються для проживання (чум, яранга, циганська кибитка) [7]

І. Фаловська зазначає, що «<...> поняття «житло» у контексті ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод тлумачиться доволі широко і означає швидше «домівка». Воно охоплює місце, облаштоване особою як її дім, навіть якщо його заснування не відповідало чинному законодавству» [8]. Отже, дана позиція розширює наведений вище напрям тлумачення правової категорії «житло», акцентує увагу на тому, що «житло» як цілісний комплекс матеріальних та нематеріальних благ охороняється правом як його природна складова частина, отже, не може обмежуватись навіть законом, якому суперечить. В окремих випадках даний підхід має досить міцне формально-логічне підґрунтя та практичне втілення.

Р. Герасимов розглядає питання ідентичності категорій «житло» та «житлове приміщення», визначає останнє суто як об'єкт нерухомості, цільовим призначенням якого є постійне проживання. «Житлу», як зазначає вчений, мають бути притаманні визначені якісні та кількісні критерії, серед яких достатність житла як необхідна властивість, що випливає із приналежності права на житло до права на достатній життєвий рівень [9, с. 8].

Т. Фулей зазначає, що термін «житло» у тлумаченні Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) означає насамперед місце, де особа є «вдома», що випливає з аналізу семантичного значення вказаного терміна офіційними мовами Конвенції (англ.: “home” – «дім», «житло», «батьківщина»; “at home” – «удома»; франц.: “domicile” – «житло», «місце проживання»; “domicile” – «удома»). Отже, основний акцент ставиться на «важливості об'єкта (помешкання) для особи, задоволення її потреб, а не на характеристиці самого об'єкта, наприклад, його відповідності певним вимогам». Із практики ЄСПЛ також випливає, що визнається житлом та підлягає правовому захисту ст. 8 Конвенції приміщення, не призначене та непридатне для проживання, якщо людина в ньому живе, це її єдиний «дім» (циганська кибитка (шатро)). ЄСПЛ визначає, що «ніщо у ст. 8 Конвенції та в попередніх рішеннях ЄСПЛ не свідчить на користь того, що концепція «житла» має обмежуватись резиденцією, яка облаштована відповідно до чинного законодавства». Вказана стаття гарантує також захист офісів (адвокатів, нотаріусів та інших) та іншого володіння особи [10, с. 159–159].

Справді, у рішенні у справі «Бак проти Німеччини» ЄСПЛ визначив, що поняття «житло» (“home”) у п. 1 ст. 8 охоплює не лише приватне житло особи. Термін “domicile” у французькій версії ст. 8 Конвенції має ширше тлумачення, аніж «житло», і може означати, наприклад, приміщення, у якому особа здійснює професійну діяльність. Отже, термін «житло» варто тлумачити як такий, що включає також зареєстрований офіс компанії, що управляється приватною особою, і юридичний офіс, зареєстрований офіс, філії й інші господарські приміщення.

Згідно із вказаними позиціями, юридична природа права на житло розкриває, серед іншого, нематеріальний зміст консти-

туційно-правової категорії «житло», що тяжіє до ідеї охорони житла як середовища, специфічного немайнового блага. Даний факт має бути враховано для характеристики видів (способів, засобів) захисту права на житло.

Зауважимо, що чітке виведення ознак та характеристик категорії «житло», встановлення її юридичного змісту має міжнародне значення, адже використання для визначення житла суто лінгвістичних особливостей окремих державних мов здатне призвести до неоднакового тлумачення житла як об'єкта правової охорони, що має місце у випадку з більш широким за англійське "home" французьким поняттям "domicile". Має бути чітко встановлено мінімально допустимий, однак не вичерпний, перелік ознак житла як правової категорії.

Прикладом захисту права на повагу до житла, передбаченого ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, є рішення у справі «Белоусов проти України» від 7 листопада 2013 р., у якому ЄСПЛ визнав огляд працівниками міліції житла громадянина таким, що здійснювався з порушенням закону. За сукупністю обставин було констатовано порушення вимог ст. 8 Конвенції (право на повагу до житла). Аналогічним чином захист права на повагу до житла Суд здійснив у справі «Багієва проти України» від 28 квітня 2016 р. У справі «Ратушна проти України» від 2 грудня 2010 р. мало місце порушення прав заявниці аналогічного характеру. Зокрема, було констатовано порушення вимог закону щодо процедури обшуку приміщення співробітниками міліції. Отже, окрім порушення права на повагу до житла, передбаченого ст. 8 Конвенції, було зафіксовано також порушення ст. 13 Конвенції «Право на ефективний засіб правового захисту». Порушення зазначеного права під час обшуку було констатовано також у справі «Володимир Поліщук та Світлана Поліщук проти України».

У справі «Кривіцька та Кривіцький проти України» ЄСПЛ визначено, що згідно з Конвенцією поняття «житло» не обмежується приміщенням, яке законно займано або створено. Питання про те, чи є конкретне місце проживання «житлом», яке підлягає захисту на підставі п. 1 ст. 8 Конвенції, залежить від фактичних обставин, а саме від наявності достатніх та триваючих зв'язків із конкретним місцем. Втрата житла визнається найбільш крайньою формою втручання у право на повагу до житла. Існує також важливий принцип прав людини, згідно з яким концепція «житла» має першочергове значення для особистості людини, самовизначення, фізичної та моральної цілісності, підтримки взаємин з іншими людьми, усталеного та безпечного місця в суспільстві.

Окреслена проблема знаходить і доктринальне роз'яснення. У дослідженнях співвідношення вказаних понять також є висновок, що «житлове приміщення» підпорядковується визначеним нормативам, тоді як категорія «житло» не потребує встановлення особливих критеріїв чи ознак, оскільки це може призвести до звуження вказаного поняття [11, с. 13] (отже, і права на житло – О. Ч.). Даний підхід без суперечностей корелює з наведеним вище висновком автора про необхідність встановлення таких ознак. Це пов'язано з наявністю примітки про необхідність встановлення саме невичерпного переліку ознак житла.

Зазначають також, що поняття «житло» та «майно» можуть суттєво збігатися за ст. 1 Протоколу № 1, однак існування «житла» не залежить від наявності права або інтересу сто-

совно нерухомого майна. Особа може мати право власності на конкретну будівлю або землю відповідно до ст. 1 Протоколу № 1, не мати водночас достатніх зв'язків із власністю для того, щоб вона утворила своє «житло» у значенні ст. 8 Конвенції. Важливим тут є також зауваження, що Конвенція виступає живим робочим документом, дозволяє ЄСПЛ гнучко реагувати на нові питання [12, с. 26].

Точність в окреслений вектор дослідження вносить теза Н. Горобець, відповідно до якої категорія «житловий простір» визначається як конкретне місце в межах фактичного володіння особи, де вона постійно чи тимчасово проживає, яким забезпечується приватність життя особи, здійснення нею власної життєдіяльності, щодо якого особа визначає поведінку та доступ інших осіб на законних підставах [13]. Окреслена концепція цілком відповідає загальним принципам системи прав людини. Важливий акцент на включенні до права на житло правомочностей особи щодо розпорядження власним простором усередині житлового приміщення. Здійснюючи право на житло, людина за власним волевиявленням допускає інших осіб до того простору, що забезпечений їй власним житлом.

Наведені характеристики чітко визначають і спрямованість заходів захисту права на житло особи. У даному напрямі цілком логічним буде навести висновок Я. Троян про те, що права і свободи людини не слугують засобом контролю держави над громадянами та їх об'єднаннями, а виступають засобом забезпечення індивідуальної автономії особистості та її взаємодії з іншими людьми, різними соціальними структурами, суспільством та державою. Саме тому, на думку вченої, захист права – це першочергове завдання держави, реалізація якого гарантує права людини [14, с. 210].

Література:

1. Коновальчикова С. Конституционное право на жилище и пределы его реализации при развитии застроенной территории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Омск, 2005. 20с.
2. Гальянч М., Самойленко Г. Характеристика житла за законодавством України та у практиці Європейського суду з прав людини. *Право України*. 2007. № 4. С. 88-92
3. Коваль О. Первісні та похідні способи виникнення права власності на житло. *Електронний репозитарій НАВС*. 2012. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/13381/1/Проб.%20та%20стан%20дотр.%20захист_p187-189.pdf.
4. Житлове право України : навчальний посібник / за заг. ред. Є. Харитоновна. Київ : Істина, 2008. 306с.
5. Гальянч М. Характеристика житла за цивільним законодавством України та в практиці Європейського суду з прав людини. *Приватне право і підприємництво*. 2015. Вип. 14. С. 134–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ppip_2015_14_35.
6. Голоманчук Э. Конституционное право граждан на жилище в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Волгоград, 21 с.
7. Мойсей Л. Житло як основа стабільності суспільства. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. Вип. 4. С. 117–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2010_4_28.
8. «Право на житло – одне з найважливіших соціально-економічних прав громадян України», – суддя ВС Ірина Миколаївна Фаловська. *Офіційний портал Верховного Суду*. 5 листопада 2018 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/590000/>.
9. Герасимов Р. А. Конституционное право на жилище и механизм его реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2005. 22 с.

10. Фулей Т. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : навчально-методичний посібник. Київ, 2015. 180 с.
11. Алексикова О. Конституционное право на жилище в современной России: содержание, обеспечение и защита : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2013. 20с.
12. Ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : стандарти застосування при здійсненні правосуддя / Н. Ахтирська та ін. Київ : Істина, 2016. 200 с.
13. Горобець Н. Поняття «житловий простір» у цивільному праві. *Форум права*. 2012. № 4. С. 250–254. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2012_4_41.pdf.
14. Троян Я. Інститут забезпечення конституційних прав і свобод: поняття, основні ознаки. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 6. С. 209–213.

Chaikovskiy O. Constitutional-legal aspects of the “housing” category

Summary. The Constitution of Ukraine provides for the right to housing but does not define the notion of housing as the object of the said right. At the same time, Ukrainian legislation still does not contain a uniform interpretation of the notion of “housing”, and scholars do not have a uniform point of view as regards the definition of this notion, either. Nevertheless, the notion of “housing” is used in various bodies of law, interpreted in accordance with the legal relationships regulated by the particular body of law. Considering the foregoing, a study of the legal category “housing” should begin with defining this notion. A clear definition of the “housing” category in the context of the constitutional

right to housing is an indispensable condition for the effective enjoyment and protection of the said personal right.

To form the notion of housing as an object of constitutional law, the scope, criteria and features of the “housing” category must be defined. The availability of criteria for housing as an object of legal protection enables the expediency and consistency of applying adequate forms of legal protection.

It is important to define housing as an integral object of constitutional law. Thus, for example, if we regard safety, sufficiency, suitability and other indicators as unalienable features of housing, an approach allowing to separate the right to housing and the right to respect of housing would, therefore, be incorrect. Under this approach, the availability of the relevant premise as an object of material world alone is insufficient to affirm the realized right to housing. Even if it has all technical features of being suitable for living, the said premise in itself would not ensure the person’s living that is fully safe and suitable for that person’s life and health. Therefore, additional circumstances enabling to realize the right to housing when using a premise for living should be established.

Formalization of the right to housing necessitates a more precise characterization of the “housing” category. Therefore, the following issue needs to be resolved: can facilities, immovable property, buildings constructed without authorization, hotels, garden buildings, and various structures used for temporary or permanent accommodation be regarded as housing? There is no unambiguous answer to this question, and therefore, scholars devote insufficient attention to the matters related to definition of the “housing” category.

Key words: housing, real estate, immovable property, buildings, structures, garden buildings.

АДМІНІСТРАТИВНЕ,
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

*Абдукадірова К. Е.,**аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

КОНФЛІКТ У СФЕРІ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ МИТНОГО СПОРУ

Анотація. Стаття присвячена визначенню правової природи, сутності та характерних ознак конфлікту у сфері митних правовідносин.

Встановлено, що особливу групу утворюють конфлікти у сфері митних правовідносин. Сфера виникнення правових конфліктів у митних правовідносинах – суспільні відносини, які виникають у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон України. Зроблено висновок, що конфлікт у сфері митного регулювання є невід’ємною складовою частиною митних правовідносин, йому властиві всі ознаки й елементи останніх.

Елементами змісту митного конфлікту є сторони, предмет і підстави. Предметом митного конфлікту є суб’єктивні права учасників митних відносин. Підстави митного конфлікту – це сукупність юридичних фактів, які свідчать про переконання однієї зі сторін митного конфлікту про порушення її прав. Специфіка суб’єктного складу митного конфлікту зумовлюється природою митних відносин, певним протистоянням владної та зобов’язаної сторони. Обов’язковою стороною митного конфлікту є суб’єкт владних повноважень. Таким суб’єктом є митний орган, котрий безпосередньо здійснює митну справу. Інша сторона (фізичні та юридичні особи, які переміщують предмети через митний кордон) реалізує правоздатність, що за своїм змістом залежна від компетенції владної сторони митних правовідносин.

Наявність протилежних інтересів суб’єктів митних відносин не означає виникнення між ними митного конфлікту. Митний конфлікт буде мати місце у разі вчинення суб’єктами митних відносин рішень, дій чи бездіяльності. Конфлікт у сфері митних правовідносин виникає у разі вчинення підвладним суб’єктом правопорушення в галузі митної справи або порушення суб’єктом владних повноважень (митним органом) прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, які переміщують предмети через митний кордон України.

Констатовано, що митним конфліктом є конфлікт, який виникає з митних правовідносин. Він має всі ознаки публічно-правового конфлікту з урахуванням специфіки, пов’язаної із правовим регулюванням законодавства України з питань митної справи. Конфлікт у сфері митних правовідносин є передумовою виникнення митного спору, однак не будь-який митний конфлікт стає митним спором. Митний спір виникає з моменту звернення особи до митного органу або адміністративного суду.

Запропоновано під конфліктом у сфері митних правовідносин розуміти суперечність між митними органами та фізичними чи юридичними особами, яка виникає у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон. До характерних ознак конфлікту у сфері митних правовідносин віднесено такі: митним є конфлікт, який виникає з митних правовідносин; обов’язковими суб’єктами митного конфлікту є митні органи та фізичні чи

юридичні особи, які переміщують предмети через митний кордон; предметом митного конфлікту є суб’єктивні права учасників митних правовідносин; підставами митного конфлікту є юридичні факти, з наявністю яких митне законодавство пов’язує можливість виникнення, зміни або припинення прав, свобод, законних інтересів учасників митних правовідносин.

Ключові слова: конфлікт, митні правовідносини, митний конфлікт, публічно-правовий конфлікт, митний спір, суб’єкти митних правовідносин.

Постановка проблеми. Наявність серед суб’єктів митних правовідносин носія публічної влади вказує на певну нерівність сторін суспільних відносин, що виникають у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон України. Це зумовлено характером повноважень митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників, а також тим, що у їхній діяльності переважають публічні, а не приватні інтереси [1, с. 115]. Зіткнення протилежних інтересів суб’єктів митних правовідносин є основною конфлікту інтересів між митними органами та фізичними чи юридичними особами, котрі переміщують предмети через митний кордон України. З огляду на це питання дослідження конфлікту в галузі митного регулювання набувають особливої актуальності.

Проблемам різних юридичних конфліктів присвячені праці таких учених, як Ю.Г. Барабаш, С.В. Бобровник, Л.М. Герасіна, А.А. Єзеров, В.М. Кривцов, В.В. Мадіссон та ін. Окремим питанням, пов’язаним із вивченням конфліктів у сфері митних правовідносин, приділено увагу М.В. Калантай, Ю.В. Оніщук, С.А. Попель, В.В. Решетою, М.М. Толстолицькою та ін., однак питанням правової природи та дослідженням характерних ознак цього інституту митного регулювання не було приділено достатньої уваги вчених-юристів.

Метою статті є визначення правової природи, сутності та характерних ознак конфлікту у сфері митних правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. У літературі дефініція «конфлікт» трактується по-різному. Причина цього, по-перше, у тому, що цей термін вивчає багато наук, і кожна дає своє розуміння природи конфлікту; по-друге, різні визначення охоплюють неоднозначні соціальні процеси, а це зумовлює вузьке та широке розуміння конфлікту [2, с. 64]. Сьогодні налічується близько 70 різних визначень конфлікту, узагальнення яких дозволяє дослідникам цієї проблеми визначити сутність цього явища з позицій зіткнення і протиборства суспільних суб’єктів (індивідів, соціальних, етнопонаціональних, релігійних та інших спільнот, а також держав чи їх блоків) з метою реалізації своїх суперечливих намірів, досягнення своїх цілей і забезпечення власних інтересів [3, с. 15; 4, с. 25].

Одним із різновидів конфлікту є юридичний конфлікт. В.М. Кудрявцев вважав, що це будь-який конфлікт, у якому суперечка так чи інакше пов'язана із правовими відносинами сторін (їхніми юридичними діями чи станом) і, відповідно, суб'єкти, чи мотивація їхньої поведінки, чи об'єкт конфлікту має правові ознаки, а конфлікт спричиняє юридичні наслідки [5, с. 7]. С.В. Бобровник визначає юридичний конфлікт як стан двостороннього зв'язку суб'єктів, заснований на правовій суперечності, що характеризується порушенням або перешкодою в реалізації ними інтересів і слугує причиною розвитку або кризи суспільних відносин [6, с. 6]. Великий енциклопедичний юридичний словник тлумачить юридичний конфлікт як протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їхніх інтересів, потреб або цінностей. До характерних ознак юридичного конфлікту віднесено: зв'язність конфлікту правовими відносинами; наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту; можливість вирішення правовими засобами; галузеву визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових заходів під час вирішення конфлікту; вирішення конфлікту у межах спеціальної юридичної процедури [7, с. 400].

Залежно від галузі права, у якій виникає правовий конфлікт, він має свою специфіку. Особливу групу утворюють конфлікти у сфері митних правовідносин. Сфера виникнення правових конфліктів у митних правовідносинах – суспільні відносини, що виникають у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон України. Митні відносини характеризуються як індивідуалізовані, майнові, публічно-правові, імперативні, які охороняються від правопорушень засобами державного примусу. Відносини у митній сфері регулюються нормами різної галузевої належності, але за своєю сутністю однорідні, оскільки безпосередньо пов'язані з переміщенням предметів через митний кордон. Усім цим відносинам властивий управлінський характер, що пов'язаний із організаційною діяльністю митних органів та інших органів державної влади та здебільшого охоплюється адміністративно-правовим регулюванням, однак, крім управлінських відносин, які за своєю сутністю належать до сфери виконавчої діяльності, серед відносин у сфері митного регулювання виділяють і інші, досить специфічні групи суспільних відносин, що потребують регулювання нормами інших галузей права (фінансового, цивільного та міжнародного) [8, с. 145]. Відповідно, конфлікт у сфері митного регулювання є невід'ємною складовою частиною митних правовідносин, йому властиві всі ознаки й елементи останніх.

Конфлікт у сфері митних правовідносин через своє багатогалузеве регулювання є узагальненою конструкцією, яка проявляється в різних аспектах тієї чи іншої галузі права. Основною кваліфікуючою ознакою конфлікту у сфері митної справи є те, що митним є тільки той конфлікт, який впливає із суспільних відносин, що виникають у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон України. У митній літературі під митним конфліктом розуміється суперечність між суб'єктами митних правовідносин, яка виникає у процесі переміщення предметів через митний кордон України, здійснення митного контролю та митного оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, адміністрування митних платежів, притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень у сфері митної справи, захисту прав і законних інтересів підвладних

осіб, що характеризується посиленням протилежних тенденцій учасників і підлягає правовому врегулюванню [1, с. 116].

Елементами змісту митного конфлікту є: сторони, предмет і підстава. Предметом митного конфлікту є суб'єктивні права учасників митних відносин. Підстава митного конфлікту – це сукупність юридичних фактів, які свідчать про переконання однієї зі сторін митного конфлікту про порушення її прав. Специфіка суб'єктного складу митного конфлікту зумовлюється природою митних відносин, певним протистоянням владної та зобов'язаної сторони. Обов'язково стороною митного конфлікту є суб'єкт владних повноважень. Таким суб'єктом є митний орган, котрий безпосередньо здійснює митну справу. Інша сторона (фізичні та юридичні особи, які переміщують предмети через митний кордон) реалізує правоздатність, за своїм змістом залежну від компетенції владної сторони митних правовідносин [1, с. 115].

Зауважимо, що наявність протилежних інтересів суб'єктів митних відносин не означає виникнення між ними митного конфлікту. Митний конфлікт буде мати місце у разі вчинення суб'єктами митних відносин рішень, дій чи бездіяльності. Конфлікт у сфері митних правовідносин виникає у разі вчинення підвладним суб'єктом правопорушення у галузі митної справи або порушення суб'єктом владних повноважень (митним органом) прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, котрі переміщують предмети через митний кордон України.

Під час характеристики конфлікту у сфері митних правовідносин постає питання щодо співвідношення таких дефініцій, як «митний конфлікт» і «митний спір».

Є.Б. Лупарев зазначає, що у правовому розумінні слід розмежовувати терміни «конфлікт» і «спір». Конфлікт може бути причиною виникнення спору в юридичному сенсі, але не будь-який спір розвивається на базі конфлікту і тим більше не будь-який спір є конфліктом [9, с. 28–30]. А.А. Дьомін наводить такий приклад: при стягненні контролером штрафу з безквиткового пасажира конфлікт може мати місце, але правовим спором його назвати не можна. Суперечка – це не будь-яке невдоволення однієї сторони правовідносин діями іншої, а офіційне пред'явлення позову до державного органу або посадової особи, уповноважених такий спір вирішити [10, с. 25–26].

Л.Р. Юхтенко звертає увагу на дотичний характер обох категорій «правовий конфлікт» і «правовий спір», оскільки останній можна розглядати різновидом правового конфлікту, його видовою підмножиною, однак такий підхід не є вичерпним, особливо з урахуванням практики діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Так, трапляються випадки, коли особа (фізична чи юридична) звертається до адміністративного суду із позовною заявою, предмет якої стосується оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, однак на момент подання позову суб'єкт владних повноважень міг і не знати про існування позивача, не мати з ним контактів. Тож у такому разі існує правовий спір, відтворений у правовій формі позовної заяви, а конфлікт як такий, що є «протиборством сторін», до моменту подання позовної заяви відсутній. Наведений приклад свідчить про можливість розгляду питання про збіг правового спору і правового конфлікту при поданні позовної заяви, проте проблема співвідношення цих категорій перебуває, більшою мірою, у площині теоретичних напрацювань [4, с. 27–28].

Цікавою є думка про подвійний характер податкового конфлікту. Дійсно, з одного боку, він виступає поштовхом для виникнення податкового спору і необхідністю його вирішення, фактично є різновидом юридичного факту, який породжує правовідносини з урегулювання спору в галузі оподаткування. З іншого – виникнувши, податковий конфлікт не завершується з появою податкового спору. Останній розвивається та вирішується в межах конфлікту між владною та зобов'язаною сторонами податкових відносин [11, с. 146].

Ю.В. Оніщик і М.М. Толстолицька стверджують, що митний конфлікт є передумовою виникнення митного спору [1, с. 115–116]. Незважаючи на те, що терміни «конфлікт» і «спір» мають спільні риси, слід зазначити, що вони не повністю збігаються за змістом. Мета спору – пошук істини та досягнення згоди або принаймні зменшення розбіжностей у позиціях його учасників [12, с. 536]. У спорі завжди сторони апелюють до третьої особи, на яку покладають повноваження вирішення конфлікту, тобто спір виступає формою прояву та способом вирішення наявних конфліктів [13, с. 23].

О.Й. Бучинський зауважує, що «конфлікт» і «спір» не є тотожними чи синонімічними поняттями з огляду на їхню сутність і значення, проте помилковим буде і повне розмежування цих категорій, адже вони мають пряму залежність і взаємний зв'язок. Враховуючи загальні правила конфліктології як вчення про конфлікт, його генезу, протікання, наслідки тощо, варто зауважити, що спір – це одна зі стадій розвитку конфліктних відносин. За змістом поняття «спір» є вужчим, ніж «конфлікт». Підставою будь-якого спору обов'язково буде конфлікт, але не завжди конфлікт пов'язується з вирішенням спору, тому що вичерпаність конфлікту незалежно від того, яким чином це зроблено, унеможливає виникнення спору. Так, слід розрізняти за змістом поняття «конфлікту» і «спору» як причини та наслідку, тобто існування конфлікту може стати підставою виникнення спору, але жодним чином не навпаки [14, с. 106].

Отже, поняття митного конфлікту та митного спору, хоч і схожі, не є тотожними. У такому випадку конфлікт є більш широкою категорією і власне передумовою для виникнення митного спору, тож, якщо митний конфлікт було переведено у процесуально-правову площину та є необхідність залучення адміністративного органу чи суду, він «переростає» у митний спір [15, с. 60].

Висновки. Митним конфліктом є конфлікт, який виникає з митних правовідносин. Він має всі ознаки публічно-правового конфлікту з урахуванням специфіки, пов'язаної із правовим регулюванням законодавства України з питань митної справи. Конфлікт у сфері митних правовідносин є передумовою виникнення митного спору, однак не будь-який митний конфлікт стає митним спором. Митний спір виникає з моменту звернення особи до митного органу або адміністративного суду.

Конфлікт у сфері митних правовідносин – це суперечність між митними органами та фізичними чи юридичними особами, яка виникає у процесі або із приводу переміщення предметів через митний кордон. До характерних ознак конфлікту у сфері митних правовідносин необхідно віднести такі: митним є конфлікт, що виникає з митних правовідносин; обов'язковими суб'єктами митного конфлікту є митні органи та фізичні чи юридичні особи, котрі переміщують предмети через митний кордон; предметом митного конфлікту є суб'єктивні права учас-

ників митних правовідносин; підставами митного конфлікту є юридичні факти, з наявністю яких митне законодавство пов'язує можливість виникнення, зміни або припинення прав, свобод, законних інтересів учасників митних правовідносин.

Література:

1. Оніщик Ю.В., Толстолицька М.М. Правова ідентифікація дефініції «митний спір». *Правові новели*. 2019. № 9. С. 114–119.
2. Тихомирова Є.Б. Конфліктологія як теорія переговорів. Суми : ВТД «Університетська книга», 2008. 240 с.
3. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 215 с.
4. Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що випливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 221 с.
5. Юридический конфликт: сферы и механизмы. Юридическая конфликтология / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. Москва, 1995. Ч. 2. 172 с.
6. Бобровник С.В. Компромiс i конфлікт у праві: теоретико-методологічне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2013. 21 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2007. 992 с.
8. Оніщик Ю.В. Митні правовідносини: поняття, ознаки, види. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2012. № 1 (56). С. 142–147.
9. Лупарев Е.Б. Адміністративно-правові спори : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 482 с.
10. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации. *Вестник МГУ. Серия 11. Право*. 1998. № 4. С. 18–26.
11. Латковська Т.А. Правова природа податкових конфліктів. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. № 1. С. 139–151.
12. Рузавин Г.И. Спор. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва, 2001. 726 с.
13. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навчальний посібник / за заг. ред. Л.В. Трофімової. Київ : КНТ, 2010. 360 с.
14. Бучинський О.Й. З'ясування сутності поняття «податковий спір». *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 103–111.
15. Бондаренко О.М. Теорія та практика вирішення податкових спорів: концептуальні засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Київ, 2020. 433 с.

Abdukadirova K. Conflict in the field of customs legal relations as a prerequisite for the emergence of a customs dispute

Summary. The article is devoted to the definition of the legal nature, essence and characteristics of the conflict in the field of customs relations.

It is established that a special group is formed by conflicts in the field of customs relations. The scope of legal conflicts in the field of customs relations – public relations that arise in the process or connection with the movement of objects across the customs border of Ukraine. It is concluded that the conflict in the field of customs regulation is an integral part of customs relations, it has all the features and elements of the latter.

It is determined that the elements of the content of the customs conflict are the parties, subject and grounds. The subject of the customs conflict is the subjective rights of the participants in the customs relations. The grounds for a customs conflict are a set of legal facts that indicate the belief of one of the parties to the customs conflict that its rights have been violated. The specificity of the subject composition of the customs conflict is determined by the nature of customs relations, a certain confrontation between the authorities and the obligated party. The subject of the customs conflict is necessarily the subject of power. Such an entity is a customs authority that directly carries out the customs business. The other party (individuals and legal entities that move objects across the customs border) exercises legal capacity, which in its content depends on the competence of the authoritative party of customs relations.

It is noted that the presence of opposing interests of the subjects of customs relations does not mean the emergence of a customs conflict between them. A customs conflict will take place when the subjects of customs relations make decisions, actions or omissions. Conflict in the field of customs relations arises in the case of a subordinate subject of an offense in the field of customs or violation of the subject of authority (customs authority) rights, freedoms and legitimate interests of individuals or legal entities moving objects across the customs border of Ukraine.

It is stated that a customs conflict is a conflict that arises from a customs relationship. It has all the hallmarks of a public-law conflict, taking account the specifics associated with the legal regulation of Ukrainian legislation on customs matters. Conflict in the field of customs relations is a prerequisite for a customs dispute. However, not every customs conflict becomes a customs dispute. A customs dispute arises from the moment a person applies to the customs authority or administrative court.

It is proposed to understand a conflict in the field of customs relations as a contradiction between customs authorities and natural or legal persons, which arises in the process or connection with the movement of objects across the customs border. The characteristic features of the conflict in the field of customs relations include the following: customs is a conflict that arises from customs relations; the obligatory subjects of the customs conflict are the customs authorities and natural or legal persons who move objects across the customs border; the subject of the customs conflict is the subjective rights of the participants of the customs legal relations; The grounds for a customs conflict are legal facts, the existence of which the customs legislation links the possibility of the emergence, change or termination of rights, freedoms, legitimate interests of the parties to customs relations.

Key words: conflict, customs relations, customs conflict, public-law conflict, customs dispute, subjects of customs relations.

*Бараненко Д. В.,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті досліджені проблеми адміністративно-правового регулювання процесу надання адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади. Вказано, що удосконалення сервісної функції центральних органів виконавчої влади України не завершено й охоплює як напрями, що вже реалізуються, так і перспективні для вирішення питання: регулювання адміністративної процедури; проведення подальшої децентралізації повноважень із надання адміністративних послуг; зміцнення інституційної спроможності Центрів надання адміністративних послуг зарахунок збільшення фінансування, розвитку електронного врядування надалі, оптимізації управління, технічного оснащення; спрощення процедур надання послуг; створення територіальних підрозділів Центрів надання адміністративних послуг і віддалених місць роботи адміністраторів; оцінку якості роботи Центрів і надаваних ними послуг; перехід Центрів, створених при районних державних адміністраціях, до органів місцевого самоврядування; припинення практики утворення відомчих центрів надання адміністративних послуг; розповсюдження інформації про можливості та переваги Центрів у засобах масової інформації, Інтернеті тощо задля їх популяризації та підвищення довіри до них із боку замовників адміністративних послуг; розробку та впровадження в рамках концепції електронного врядування альтернативних способів звернення до центральних органів виконавчої влади.

Встановлена наявність проблем організації діяльності центральних органів виконавчої влади з підвищення якості надання адміністративних послуг в аспектах взаємодії центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, обмеженості переліків надаваних центрами послуг порівняно з нормативно-визначеним переліком, відсутності відповідних положень законодавства стосовно врегулювання адміністративної процедури, недостатньої кількості територіальних підрозділів, необхідності збільшення альтернативних засобів звернення споживачів по отримання послуг для відстеження стану виконання звернень і отримання результатів. Запропоновано вирішити вказану проблему шляхом розробки та впровадження у рамках концепції електронного врядування альтернативних способів звернення до центральних органів виконавчої влади за адміністративними послугами, для отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративна послуга, виконавча влада, державна послуга, повноваження, публічна послуга, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

Постановка проблеми. Приватні особи періодично звертаються до центральних органів виконавчої влади по отримання паспорта для виїзду за кордон чи оформлення субсидії, реєстрацію себе як суб'єкта підприємницької діяльності, для

отримання посвідчення водія, дозволу на зберігання та носіння вогнепальної зброї тощо. Це все є сферою надання послуг, особливість яких полягає в участі держави як суб'єкта їх надання. Метою оптимізації діяльності публічної адміністрації є забезпечення високої якості послуг для громадян, стабільного поступального розвитку суспільства та держави, здатності до сприймання та реалізації суспільних потреб і досягнення європейських стандартів і цінностей у сфері суспільного життя, таких як верховенство права, ефективність, прозорість, відповідальність тощо. Інститут адміністративних послуг – це новий інститут адміністративного права, що з'явився внаслідок демократизації Української держави та визнання за нею нової публічно-сервісної, обслуговуючої функції. Така тенденція цілком відповідає напрямкам розвитку державного управління у Східній Європі, серед яких зміна ролі держави щодо суспільства, а також перехід від концепції розуміння держави як інструмента до концепції надання послуг.

Таким чином, не тільки на законодавчому рівні, але й на практиці надання адміністративних послуг характеризується низкою змін, що стосуються якості, своєчасності, доступності, чіткої регламентації процедури за її спрощення в аспекті отримання споживачем.

Сучасна вітчизняна система надання адміністративних послуг із погляду зручності для приватних осіб характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Чинний механізм надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації потребує серйозного доопрацювання, вироблення нових підходів і їх апробації, зіставлення із зарубіжною практикою з метою визначення найбільш оптимального. Для усунення недоліків у цьому контексті детально проаналізовано, чим є адміністративні послуги, які надаються центральними органами виконавчої влади. Питанням державної політики щодо оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади присвячені праці багатьох науковців, серед яких О. Батанов, К. Ващенко, Ю. Ганущак, І. Дробот, Я. Жовнірчик, Н. Камінська, В. Куйбіда, В. Мамонова, С. Саханенко, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін. Окремі питання щодо надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації містяться у працях Ю. Абраменка, В. Авер'янова, В. Борисової, О. Врублевського, К. Ніколаєнка, В. Полтавця, В. Ячменьової.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі сучасних досягнень науки адміністративного права, чинного законодавства й узагальнень практики його реалізації провести дослідження системи публічного управління та надати теоретичне обґрунтування і розробку практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів і технологій надання якісних адміністративних послуг центральними органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. У законодавстві України термін «управлінські послуги» достатньо поширений. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи визначено такі принципи їх надання, як спрямованість на задоволення потреб особи та суспільства, мінімізація втручання держави у сферу надання послуг, безоплатність необхідних послуг, децентралізація надання. Поняття «управлінські послуги» трактується як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян (реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо). У Концепції йдеться про те, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для надання їм широкого кола державних, у т. ч. управлінських послуг. Держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які у певний період розвитку суспільства може гарантувати та які неможливо знайти на ринку послуг. Тим самим вводиться поняття управлінських послуг, що співвідносяться з державними як частина і ціле.

Публічні послуги містять у своєму складі державні та муніципальні послуги. Державні надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів Державного бюджету, муніципальні – органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [1]. Наведене розмежування здійснено на основі розмежування не тільки суб'єктів їх надання, але й джерел фінансування надання певного виду послуг, тобто виду бюджету [2, с. 81].

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами та надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Неадміністративними є послуги, не пов'язані з прийняттям владних рішень [3, с. 53]. Здійснюючи порівняння змісту таких категорій, як управлінські й адміністративні послуги, доходимо висновку, що, оскільки у вищевказаному визначенні управлінських послуг йдеться про виконання обов'язків держави [4, с. 176–177], їх логічно назвати державними послугами, однак існує позиція, пов'язана з отожденням понять «адміністративні послуги» й «управлінські послуги» [5, с. 170]. Науковці звертають увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських», адже тут більш прийнятним є акцент не на «владно-організуючому» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організуючий вплив), а на тій ознаці, що вони здійснюються публічною адміністрацією.

Термін «послуги» дозволяє чітко визначити місце держави та її органів у відносинах із громадянами. Сучасна держава є організацією, що перебуває на службі суспільства та не владарює над громадянами, а надає їм послуги. Отже, організація системи надання адміністративних послуг має виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося у спадок від радянського типу держави. Із цього приводу Б.А. Кохан справедливо зауважує, що дефініція поняття «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов,

необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів [6, с. 47]. Таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» інтересам людини.

Виконавча влада в Україні повинна щороку набувати рис надання суспільству управлінських послуг, які забезпечуються відповідними державно-владними суб'єктами, наділеними достатньою для цього компетенцією. У такому разі демократизація відносин між державою та громадянами зумовлює виникнення рис ринкових відносин, що базуються на принципах паритетності, відкритості, ефективності, підконтрольності, а також динамічному характері співпраці [7, с. 99].

Щодо терміна «адміністративні», то при його використанні вказують на суб'єкта, який надає такі послуги, тобто на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. Це поняття свідчить про підпорядкування публічним інтересам, оскільки походить від латинського *ministrare* – «служити» [8, с. 107]. Адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження. Отже, підтримуємо висновок про доцільність використання саме терміна «адміністративні послуги», який і втілено в законодавстві України.

У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплене таке визначення адміністративної послуги: «Це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Суб'єктами надання адміністративної послуги визначені органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги» [9]. Аналізуючи чинне сьогодні визначення адміністративної послуги, зауважимо, що послуга трактується як результат, хоча науковцями запропоновано адміністративну послугу розглядати у двох аспектах: як публічно-владну діяльність адміністративного органу та як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу [10, с. 100].

Затверджене визначення адміністративних послуг, надання яких є частиною компетенції органів виконавчої влади в Україні, відрізняється від тих, які використовувалися до прийняття вищевказаного Закону. Наприклад, у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій вже згадуваним розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, адміністративна послуга визначалася як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [11]. Як бачимо, у цьому визначенні перелічені деякі види адміністративних послуг, чого немає у чинному сьогодні Законі України «Про адміністративні послуги», і це виправдано з погляду різноманіття адміністративних послуг. У цій ситуації корисним є виділення ознак, які вказують на належність певного виду діяльності до числа адміністративних послуг, що і зроблено в чинному Законі України

«Про адміністративні послуги». Нинішня концепція послуги як «спрямування на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків» відрізняється від попередньої концепції послуги як «юридичного оформлення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів» тим, що в ній відсутнє обмеження сфери послуг лише правами, свободами та законними інтересами суб'єктів звернення.

Розглядаючи питання підвищення якості надання адміністративних послуг як напрям удосконалення організації діяльності органів виконавчої влади, не можна оминати увагою практики створення центрів надання адміністративних послуг, що мають всі необхідні умови для замовлення, очікування й отримання в короткі строки з виконанням зменшеної кількості вимог адміністративних послуг. У цьому контексті зауважимо, що з метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, за можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян («onestop shop»). Більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей. Універсами послуг (або «офіс для громадян» чи «бюро для громадян») є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки вони є центральним місцем звернення громадян до адміністрації [12, с. 134].

Станом на 1 січня 2020 р. в Україні утворено 797 центрів надання адміністративних послуг і 51 – на тимчасово непідконтрольній території України. Утворення зазначених центрів включало облаштування місць очікування для суб'єктів замовлення, інформаційну, консультаційну підтримку у спеціально створених залах і поза їхніми межами. Так, згідно з п. 5 Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. [13], центр розміщується в центральній частині міста/селища/села або іншому зручному для суб'єктів звернення місці з розвинутою транспортною інфраструктурою, облаштовується безоплатною стоянкою і знаками, що вказують на надання у відповідній будівлі адміністративних послуг, як на самій будівлі, так і на вулицях поблизу. Згідно з п. 6 вказаного Примірною регламенту приміщення центру обов'язково включає відкриту та закриті частини. У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування й обслуговування суб'єктів звернення працівниками центру у відповідних секторах. Закрита частина призначена для опрацювання документів, пошти, надання консультацій і здійснення попереднього запису суб'єктів звернення на прийом до адміністраторів за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), а також збереження документів, справ, журналів обліку/реєстрації (розміщення архіву). Сюди суб'єкти звернення не заходять.

Окрім облаштування місць надання адміністративних послуг, утворення центрів їх надання супроводжувалося спрощенням процедури та скороченням термінів надання адміністративних послуг, вирішенням питання режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. І такі результати є логічними, адже виконуються основні завдання центру, передбачені ст. 4 Примірною положення про центр надання адміністративних послуг, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 20 лютого 2013 р. [14]. До числа вказаних завдань належать: організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора. Для кожної адміністративної послуги розроблені технологічні картки, які включають інформацію про порядок надання такої послуги. Згідно з п. 3 Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р., кожна технологічна картка готується з урахуванням таких критеріїв, як: мінімізація дій суб'єкта звернення, витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги, а також оперативність і своєчасність надання адміністративної послуги [15].

Одним із факторів, що забезпечує дотримання останнього критерію, є взаємодія місцевих державних адміністрацій, при яких утворено центри надання адміністративних послуг, з органами виконавчої влади, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, для належної організації надання таких послуг через центри їх надання, у т. ч. здійснення адміністраторами прийому заяв суб'єктів звернень, видача їм оформлених результатів надання адміністративних послуг або рішень про відмову в їх наданні [16, с. 115].

Підвищення якості надання адміністративних послуг включає інформаційну підтримку, що стосується й облаштування центрів надання адміністративних послуг: встановлення показників, розміщення табличок із найменуванням та іншими діями у центрах і поряд із ними. Також ідеться про створення і підтримку офіційних веб-сторінок та інших дій у віртуальному просторі з метою надання об'єктивної, достовірної та повної інформації про надання адміністративних послуг. З 2013 р. функціонує Єдиний державний портал адміністративних послуг, що дозволяє не тільки отримувати інформацію про суб'єктів надання послуг, самі адміністративні послуги та центри їх надання, але й завантажувати і заповнювати в електронній формі заяви та інші документи, необхідні для отримання деяких адміністративних послуг, подавати заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, отримувати інформацію про хід розгляду заяв, одержувати за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результати надання адміністративних послуг, здійснювати оплату надання адміністративної послуги дистанційно в електронній формі. З відкриттям порталу здійснено крок на шляху впровадження в Україні електронного урядування, запровадження і розбудова якого насамперед спрямована на подолання корупції, швидке надання якісних адміністративних послуг. Зауважимо, що з метою надання об'єктивної та повної інформації про надані адміністративні послуги сформовано їх реєстр, ведення якого забезпечує облік адміністративних послуг, відкритий і безоплатний доступ до інформації про адміністративні послуги [17].

Практика надання адміністративних послуг в Україні свідчить про гостроту проблеми відсутності альтернативних способів звернення до адміністративних органів по адміністративній послугі. Подеколи споживач мусить особисто і неодноразово відвідувати адміністративний орган. Законодавство рідко «дозволяє» відправляти запит на послугу навіть «традиційною»

поштою [18, с. 8]. Відповідна практика є перепорою для отримання адміністративних послуг в електронному режимі на всій території України

Сьогодні на вдосконалення діяльності з надання й отримання адміністративних послуг органами виконавчої влади спрямовано багато зусиль. Звертаємо увагу на те, що це робиться як в аспекті надання послуг (відбувається зміна умов праці суб'єктів надання послуг, автоматизація відповідного процесу тощо), так і їх отримання. Найзначнішим здобутком у цьому контексті є створення центрів надання адміністративних послуг, що включало облаштування місць очікування для суб'єктів замовлення, інформаційну, консультаційну підтримку у спеціально створених залах і поза їхніми межами, спрощення процедури та скорочення термінів надання адміністративних послуг, вирішення питання режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, акумулювання суб'єктів надання адміністративних послуг в одному місці для зручності отримання послуг, долаючи проблему розпорошеності адміністративних органів та ін.

Висновки. Таким чином, напрями підвищення якості надання адміністративних послуг з боку центральних органів виконавчої влади орієнтуються на європейський досвід і стандарти, однак удосконалення не завершене й охоплює як напрями, що вже реалізуються, так і перспективні для вирішення таких питань: регулювання адміністративної процедури; проведення подальшої децентралізації повноважень із надання адміністративних послуг; зміцнення інституційної спроможності центрів надання адміністративних послуг за рахунок збільшення фінансування, подальшого розвитку електронного урядування, оптимізації публічного управління та технічного оснащення; спрощення процедур надання адміністративних послуг; створення територіальних підрозділів центрів надання адміністративних послуг і віддалених місць роботи адміністраторів; здійснення оцінювання якості роботи центрів і надаваних ними адміністративних послуг; переходу центрів, створених при районних державних адміністраціях, до органів місцевого самоврядування; припинення практики утворення відомчих центрів надання адміністративних послуг; поширення інформації про можливості та переваги центрів у засобах масової інформації з метою їх популяризації та підвищення довіри до них із боку замовників адміністративних послуг; визначення критеріїв оцінки якості адміністративних послуг.

Література:

1. Васильєва Н.В. Інструменти реформування системи надання державних і муніципальних послуг в Білорусі та Молдові. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_10_4.
2. Столар В.М. Деякі аспекти нормативно-правового забезпечення надання державних послуг в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 80–84.
3. Невмержицький О.І. Основні напрями вдосконалення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг у сфері земельних відносин. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 6–7. С. 50–60.
4. Фуглевич К. Процедури з надання послуг, що здійснюються дозвільними центрами та центрами надання адміністративних послуг. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2014. Vol. 1, Iss. 5. С. 173–182.
5. Бородин І., Калюжний Р. Адміністративна послуга – функція публічного управління. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. Vol. 2, Iss. 3. С. 168–173.

6. Кохан Б.А. Історія становлення та розвитку вітчизняного законодавства, що регулює надання адміністративних послуг. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2019. № 2. С. 44–50.
7. Муза О.В. Актуальні питання надання базових адміністративних послуг в умовах децентралізації публічної влади в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 6 (2). С. 98–101.
8. Бородин Г.Г., Гаврилюк А.А. Зарубіжний досвід з надання адміністративних послуг в умовах сучасного стану публічного управління в Україні. *Гілея*. 2018. Вип. 139 (3). С. 106–109.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Костовська К.М. Поняття, правова основа та класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 4 (2). С. 99–103.
11. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132–139.
13. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
14. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
15. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від січня 2013 р. № 44. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Полішкевич Л.Д. Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 113–118.
17. Жовнірчик Я.Ф. Реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_3_3.
18. Негрич О.М. Теоретичні основи розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 7–12.

Baranenko D. Problems of administrative and legal regulation of the process of providing administrative services by central executive bodies

Summary. The article examines the problems of administrative and legal regulation of the process of providing administrative services by central executive bodies. It is indicated that the improvement of the service function of the central executive bodies of Ukraine is not completed and covers both areas that are already being implemented and promising to address: regulation of administrative procedures; further decentralization of powers to provide administrative services; strengthening the institutional capacity of the Centres for the provision of administrative services by increasing funding, further development of e-government, optimization of management, technical equipment; simplification of service delivery procedures; creation of territorial subdivisions of the Centres for the provision of administrative services and remote workplaces of administrators; assessment of the quality of work of the Centres and the services provided by them; the transition of the Centres established under the district state administrations to the bodies of local self-government; termination of the practice of establishing departmental centres

for the provision of administrative services; dissemination of information about the opportunities and advantages of the Centres in the media, the Internet, etc. in order to promote them and increase trust in them by customers of administrative services; development and implementation within the concept of e-government of alternative ways to address the central executive bodies.

There are problems with the organization of central executive bodies to improve the quality of administrative services in terms of interaction between central executive bodies and local government, limited lists of services provided by centres compared to the normative list, lack of relevant

legislation on the regulation of administrative procedures, insufficient territorial units, the need to increase alternative means of consumer appeal for services to track the status of execution of appeals and obtain results. It is proposed to solve this problem as follows: development and implementation within the concept of e-government of alternative ways to apply to the central executive bodies for administrative services, to obtain the results of the provision of administrative services by telecommunications.

Key words: administrative and legal regulation, administrative service, executive power, public service, powers, public service, public administration, central executive body.

*Білокур Є. І.,**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»**Сідор М. І.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджено сутність адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади в Україні, охарактеризовані його змістові складники. Встановлено, що адміністративно-правовий статус міністерств є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Виокремлено структуру адміністративно-правового статусу міністерств шляхом детермінування таких елементів, як: 1) нормативно-правова основа діяльності; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Визначено, що нормативну основу діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади становлять акти загального характеру, які встановлюють основні положення про органи виконавчої влади, й акти спеціального характеру, що конкретизують важливі аспекти діяльності окремих міністерств і закріплені у формі положень.

Доведено, що метою функціонування міністерств як суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування у тих сферах суспільних відносин, у межах яких їх наділено повноваженнями. У свою чергу, завдання як елемент адміністративно-правового статусу міністерств спрямовано на конкретизацію мети та відображено на нормативному рівні.

Досліджено, що компетенція міністерств складається з таких трьох елементів, як повноваження, предмет відання, функції. Встановлено, що відповідно до обсягу і характеру компетенції виділяють міністерства галузевої та спеціальної компетенції. Функції як структурний елемент компетенції міністерств можна поділити на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані.

Ключові слова: міністерства, центральні органи виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, повноваження, компетенція, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Для якісного виконання державою свого головного обов'язку перед народом щодо утвердження та забезпечення прав і свобод створена чітка система органів державної влади. Найголовнішу функцію у цьому механізмі, а саме практичну реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод громадян виконують органи виконавчої влади, в т. ч. і центральні органи виконавчої влади – міністерства. Через поділ міністерств за галузевим спрямуванням

державна політика забезпечується одночасно у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, культурній та ін. Для відображення особливостей діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади в системі органів державної влади вважається доцільним розглянути зміст їхнього адміністративно-правового статусу.

На проблематику визначення особливостей адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої влади звертали свою увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.М. Гумін, В.В. Кобзар, А.В. Малько, О.М. Музичук, Н.М. Олефіренко та ін. Дослідження адміністративно-правового статусу окремих міністерств були проведені О.М. Бериславською, О.В. Марченко, проте через велику кількість невирішених питань у контексті змін, що торкнулися системи суб'єктів публічного адміністрування, дослідження у цьому напрямі не втрачають актуальності.

Метою статті є окреслення сутності адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади та характеристика його змістових складників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення поняття адміністративно-правового статусу міністерств потрібно дослідити категорії, які його детермінують – «міністерство» й «адміністративно-правовий статус».

Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначається, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [1]. Таке визначення поняття «міністерство» є вичерпним, а позиції науковців тожодні вищенаведеним.

Стосовно тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус», то єдиного визначення немає. Проаналізувавши думки вчених, можна зробити висновок, що ця категорія адміністративного права є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування проявляються у його структурних складниках. Провівши детальний аналіз наукових доробків вче-

них-адміністративістів, до структурних елементів адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади можна віднести такі елементи: 1) нормативно-правову основу діяльності; 2) принципи функціонування; 3) мету та завдання; 4) компетенцію; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Міністерства у своїй діяльності керуються нормативно-правовими актами загального та спеціального характеру. Так, до нормативно-правових актів загального характеру належать акти, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади (наприклад, Конституція України [2], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [1], Кодекс адміністративного судочинства [3]). До актів спеціального характеру належать ті, які регулюють безпосередньо діяльність міністерств як центральних органів виконавчої влади. До них варто віднести, наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» [4], «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» [5], «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» [6], «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [7], «Про затвердження Положення про Міністерство культури України» [8] та ін.

Важливою складовою частиною адміністративно-правового статусу міністерств є принципи їхнього функціонування. У своїй діяльності міністерства повинні керуватися такими загальними принципами адміністративного права та спеціальними принципами, які окремо визначені нормативними актами профільного характеру. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] до спеціальних принципів віднесено: забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервність, забезпечення єдності державної політики, єдиноначальність.

Щодо принципу дотримання прав і свобод людини та громадянина, то він полягає у тому, що міністерства у своїй діяльності повинні визнавати права і свободи людини та громадянина найвищою цінністю і всебічно їх забезпечувати та захищати. Принцип безперервності означає, що до моменту призначення нового суб'єкта владних повноважень попередні органи виконують свої функції. Міністерства, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, до якого переходять повноваження та функції міністерства, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України [1].

Виходячи з визначення державної політики як відносно стабільної, організованої та цілеспрямованої діяльності державних інституцій, яка здійснюється безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем [9], принцип забезпечення єдності державної політики міністерствами необхідно трактувати таким чином, що діяльність міністерств повинна бути направлена на забезпечення вирішення певної проблеми чи сукупності проблем, поставлених перед іншими суб'єктами публічного адміністрування, та здійснюватися на засадах єдності, оскільки державна політика завжди пов'язана із процесом забезпечення суспільної стабільності й задоволення публічних інтересів [10].

Зміст принципу єдиноначальності полягає у тому, що керівники міністерств, тобто міністри, котрі є членами Кабінету Міністрів України, наділені всією повнотою розпорядчої влади щодо підлеглих. Вони в праві одноосібно приймати рішення, видавати накази з питань організації та діяльності підпорядкованих їм органів і посадових осіб. Зворотною стороною такої влади є те, що керівники несуть і повну відповідальність за всі сторони професійної діяльності своїх підлеглих.

Наступними структурними елементами адміністративно-правового статусу міністерств є мета та завдання. Так, метою функціонування міністерств є забезпечення публічного адміністрування у тих сферах діяльності, в котрих їх наділено спеціальними повноваженнями. Наприклад, метою діяльності Міністерства фінансів України є забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірничого контролю, бухгалтерського обліку й аудиту [7]; метою діяльності Міністерства культури України є забезпечення, формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин [8] тощо.

Основні завдання міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, визначено на законодавчому рівні та направлено на конкретизацію мети діяльності. Так, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [1] до основних завдань віднесено: забезпечення нормативно-правового регулювання, визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні і т. д.

Міністерства для виконання покладених на нього завдань має право залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, зокрема на договірній основі, а також працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади; одержувати інформацію, документи й матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їхніх посадових осіб; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних [1].

Необхідність якісного виконання поставлених завдань кожним із міністерств в окремій сфері зумовлюється суспільною важливістю його функціонування. Для контролю за виконанням таких завдань була розроблена спеціальна Методика проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України,

актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України, що закріплено на нормативному рівні [11].

Компетенція як структурний елемент адміністративно-правового статусу міністерств як центральних органів виконавчої влади України складається із сукупності визначених повноважень, яких надано суб'єкту у межах конкретного предмету відання, які він має право вирішувати у процесі практичної діяльності. Таким чином, компетенція складається із трьох елементів: повноважень, предмету відання, функцій.

Варто додати, що міністерства як центральні органи виконавчої влади є суб'єктами спеціальної компетенції, оскільки регулюють окремі сфери суспільних відносин.

Відповідно до обсягу і характеру компетенції виділяють міністерства: а) галузевої компетенції (наприклад, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство науки і освіти); б) спеціальної компетенції або міжгалузеві (наприклад, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство молоді та спорту України).

Повноваження міністерства є сукупністю його прав та обов'язків, закріплених нормативно. Повноваження міністерств поширюються на всю територію держави.

Під предметом відання міністерства як структурного елемента компетенції варто розуміти сферу суспільних відносин, у межах якої можуть бути реалізовані закріплені за окремим міністерством повноваження. Наприклад, предметом відання Міністерства оборони є сфера суспільних відносин, які виникають із питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [6]; предметом відання Міністерства науки і освіти є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, котрі надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [5]; предметом відання Міністерства фінансів є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку й аудиту, у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства та ін. [7]; предметом відання Міністерства культури є сфера суспільних відносин, що виникають у сферах культури та мистецтва, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також формування та реалізації державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин [8] і т. п.

Щодо визначення функцій як елементу компетенції, то слушною видається думка Т.О. Мацелик, котра зазначає, що функції – це провідні напрямки діяльності міністерств, в яких визначається цільове навантаження та з якими прямо пов'язаний обсяг і зміст державно-владних повноважень, що надаються міністерствам [12, с. 60].

Обґрунтовану класифікацію функцій міністерств пропонує Є.І. Білокур, поділяючи функції на соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [13]. Соціально-орієнтовані функції

міністерств характеризують безпосередньо процес впливу цього суб'єкта публічної адміністрації на суспільні відносини (керовані об'єкти). Через ці функції виявляється основний сенс і зміст публічного адміністрування, реалізується його призначення щодо виконання своїх обов'язків перед суспільством. Внутрішньо-орієнтовані функції міністерств спрямовано на забезпечення умов нормального функціонування цих органів.

До структурних елементів адміністративно-правового статусу міністерств віднесено порядок формування цих суб'єктів публічного адміністрування. Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, за поданням Прем'єр-міністра України, з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади та недопущення дублювання повноважень.

Утворення міністерств можливе двома шляхами: а) шляхом утворення нового органу влади або б) шляхом реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

Міністр як очільник міністерства призначається на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, крім Міністра оборони та Міністра закордонних справ України, які призначаються у спеціальному порядку шляхом призначення на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України [14].

Після призначення міністра у триденний строк із дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про таке призначення здійснюється державна реєстрація міністерства як юридичної особи. Усі заходи щодо такої державної реєстрації покладаються на очільника міністерства.

Що стосується припинення діяльності міністерств як центральних органів виконавчої влади, то така процедура можлива шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. Відповідним актом Кабінету Міністрів України про ліквідацію міністерства визначається орган виконавчої влади, якому передаються повноваження та функції міністерства, що ліквідується.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу міністерств є порядок прийняття рішень. Можливим вважається виокремлення основних положень щодо порядку прийняття рішень, а саме: 1) рішення приймаються у формі наказів; 2) рішення є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами; 3) накази міністерств за своїм характером поділяються на регуляторні та нормативно-правові; 4) накази міністерств оприлюднюються державною мовою на офіційному сайті міністерства.

Як зазначалося вище, за характером накази міністерств поділяються на регуляторні та нормативно-правові. Крім характеру, між цими актами присутня різниця й у порядку державної реєстрації та оприлюднення. Так, накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. У свою чергу, накази регуляторного характеру розробляються, розгляда-

ються, приймаються й оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [15].

Крім того, накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Особливо відзначимо, що існує можливість оскарження наказу або його окремої частини. Таке оскарження можуть здійснити фізичні та юридичні особи до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом [1].

Висновки. Підсумовуючи, доходимо висновку, що адміністративно-правовий статус міністерств як центральних органів виконавчої влади є сукупністю конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантуються державою.

Встановлено, що структура адміністративно-правового статусу міністерства містить такі структурні елементи, як: 1) нормативно-правова основа діяльності; 2) принципи функціонування; 3) мета та завдання; 4) компетенція; 5) порядок формування; 6) порядок прийняття рішень.

Проаналізовано принципи функціонування міністерств на основі виокремлення загальних принципів адміністративного права (принципів верховенства права та належного урядування) та спеціальних принципів, окремо визначених нормативними актами профільного характеру (наприклад, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, забезпечення єдності державної політики, єдиноначальності).

Література:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%B A/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова КМУ від 02 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
5. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
6. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
7. Про затвердження Положення Міністерство фінансів України : Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)

8. Про затвердження Положення Міністерство культури України : Постанова КМУ від 03 вересня 2014 р. № 495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
9. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. 400 p.
10. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за заг. ред. В. Ребкала, В. Тертички. Київ : Вид-во НАДУ, 2000. 232 с.
11. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України : Постанова КМУ від 18 травня 2011 р. № 522. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
12. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. *Науковий вісник КНУВС*. 2010. № 1. С. 54–61.
13. Білокур С.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
14. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 18.01.2021 р.)
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 18.01.2021 р.)

Bilokur Ye., Sidor M. Administrative and legal status of ministries as central executive bodies in Ukraine

Summary. The article examines the essence of the administrative and legal status of ministries as central executive bodies in Ukraine, describes its substantive components. It is established that the administrative and legal status of ministries is a set of specifically defined subjective rights and responsibilities, which are assigned to the relevant entity by certain regulations and guaranteed by the state.

The structure of the administrative and legal status of ministries by determining such elements as: 1) regulatory and legal basis of activity; 2) principles of functioning; 3) purpose and objectives; 4) competence; 5) the order of formation; 6) the decision-making procedure.

It is determined that the normative basis of the activity of ministries as central executive bodies consists of acts of general character, which establish basic provisions on executive bodies and acts of special character, which specify important aspects of activity of separate ministries, and are fixed in the form of provisions.

It is proved that the purpose of the functioning of ministries as subjects of public administration is to ensure the public interest, as well as the implementation of proper public administration in those areas of public relations within which they are empowered. In turn, the task as an element of the administrative and legal status of ministries is aimed at specifying the goal and reflected at the regulatory level.

It is investigated that the competence of ministries consists of such three elements as powers, subject of jurisdiction, functions, revealed features of these components. It is established that according to the scope and nature of competence, the ministries allocate sectoral competence and special competence. The functions as a structural element of the competence of the ministers can be divided into socially-oriented and internally-oriented.

Key words: ministries, central executive bodies, administrative and legal status, powers, competence, public administration.

Бойко О. М.,
суддя

Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Анотація. За підсумками дослідження положень зарубіжних нормативно-правових актів із питань адміністративних договорів автор встановив, що у зарубіжних країнах адміністративний договір насамперед може укладатися замість адміністративних актів для врегулювання відповідних адміністративно-правових відносин на договірних засадах шляхом їх започаткування, зміни та припинення, крім випадків, що встановлені законодавством, або якщо це є неможливим через природу відповідних суспільних відносин (Німеччина, Іспанія, Сполучене Королівство, Тайвань). Більше того, адміністративний договір може бути інструментом договірного адміністративно-правового регулювання для визначення правил поведінки адміністративних органів і приватних осіб у багатьох галузях економіки та сферах публічного адміністрування. Зокрема, адміністративними договорами між податковою адміністрацією та платниками податків чи їх об'єднаннями може конкретизуватися порядок виконання ними їхніх податкових зобов'язань або він може адаптуватися до особливостей їхньої фінансово-господарської діяльності (Сполучене Королівство). Адміністративний договір може також забезпечити збільшення гнучкості у виборі оптимальних і найбільш ефективних способів досягнення цілей законодавства зі створенням прийнятних умов для діяльності відповідних юридичних і фізичних осіб (Нідерланди).

Також адміністративний договір може використовуватися для оформлення умов мирного врегулювання публічно-правового спору між адміністративним органом і приватною особою на основі взаємних поступок і для якомога ефективного виконання завдань публічного адміністрування. Водночас законодавством запроваджуються обмеження можливостей примирення сторін публічно-правового спору за деяких обставин, зокрема через те, що остаточне й авторитетне вирішення питання необхідне для адміністративно-правового прецеденту, справа має істотний вплив на права й обов'язки фізичних або юридичних осіб, котрі не є сторонами у справі, особливе значення має дотримання ustalених підходів до вирішення відповідних питань, через що недоцільним є збільшення варіацій в індивідуальних справах, важливою є повна публічність засобів і процедур прийняття рішення у справі тощо (США).

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративний договір, адміністративно-правове регулювання, міжвідомча взаємодія, примирення в адміністративному праві.

Постановка проблеми. Напрацювання науковим співтовариством теоретико-правових положень, висновків і практичних рекомендацій щодо забезпечення утвердження адміністративних договорів як дієвих інструментів адміністративно-правового регулювання, вираженого окреслення та максимального використання їх потенціалу для впорядкування адміністративно-правових відносин неодмінно потребує ґрунтовного дослідження положень зарубіжних нормативно-правових актів із

питань адміністративних договорів і практики їхнього застосування як джерел, що вбирають найкращий зарубіжний досвід визначення прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень і приватних учасників адміністративно-правових відносин на договірній основі. Особлива увага має приділятися відповідним положенням актів адміністративного законодавства тих країн, у яких запроваджене цілісне та кристалізоване правове підґрунтя укладення та реалізації адміністративних договорів, а також багаторічний та успішний досвід їх використання для практичного вирішення адміністративно-правових питань. Аналіз міжнародних документів і зарубіжних наукових і нормативно-правових джерел дає підстави стверджувати, що першорядне значення у світлі вищевикладених критеріїв визначення вибірки для порівняльно-правового дослідження має наукове опрацювання відповідного адміністративного законодавства Іспанії, Німеччини, США, Республіки Китаю (Тайваню) та Франції.

Визначаючи структуру дослідження, вважаємо оптимальним почергово розглянути зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання основних сутнісних і правових аспектів адміністративних договорів, з-поміж яких можливість і порядок укладення адміністративних договорів, особливості їхнього виконання, а також підстави та правові наслідки недійсності адміністративних договорів. Теоретично основою для дослідження послугують напрацювання авторських колективів під керівництвом А. Брайден (А. Bryden) та Е. Джейн-Льопіс (Е. Jané-Llopis), а також наукові праці Г. Пюндера (Н. Pünder) і Дж. Феррарі (G. Ferrari).

Переходячи до ознайомлення із підходами до вирішення, на яких ґрунтується адміністративне законодавство деяких зарубіжних країн, насамперед слід викласти ті з них, що стосуються меж використання адміністративних договорів для регулювання публічно-правових відносин.

Зокрема, питанням застосування адміністративних договорів присвячена окрема частина Закону Німеччини про адміністративну процедуру, яка визначає межі допустимості договірного регулювання адміністративно-правових відносин і порядок укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів.

Встановлюється загальне правило про можливість започаткування, зміни та припинення на підставі публічно-правових угод, якщо неможливість їх укладення не встановлена законом. Зокрема, призначеннями публічно-правових угод за законодавством Німеччини може бути:

1) заміна ними адміністративних актів шляхом укладення їх із відповідних питань з особами, до яких був би звернений адміністративний акт (ст. 54 Закону Німеччини про адміністративну процедуру);

2) усунення невизначеності щодо прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу після детального дослідження фактичних обставин справи та якщо адміністративний орган вважає це доцільним (ст. 55 Закону Німеччини про адміністративну процедуру) [1].

Так само, звернувшись до положень Закону Тайваню про адміністративну процедуру, можемо констатувати, що вони допускають можливість започаткування, зміни та припинення адміністративно-правових відносин за адміністративним договором, крім випадків, що встановлені законодавством, або якщо це є неможливим через природу відповідних суспільних відносин (ст. 135 Закону Тайваню про адміністративну процедуру). Якщо адміністративний орган не може встановити факти або правовідносини як основу для владного управлінського рішення, незважаючи на проведення офіційного адміністративного розслідування, адміністративний орган може укласти компромісну угоду або адміністративний договір із громадянином замість адміністративного акта з метою врегулювання публічно-правового спору й ефективного досягнення мети адміністрування (ст. 136 Закону Тайваню про адміністративну процедуру). Цивільне законодавство застосовується для регулювання питань адміністративних договорів, якщо щодо цих питань немає спеціальних положень адміністративного законодавства (ст. 149 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Схожим чином сфера застосування адміністративних договорів визначається Законом Іспанії про засади адміністративних процедур органів публічного адміністрування від 1 жовтня 2015 р. № 39/2015, за яким публічна адміністрація може замість адміністративних актів визначати права й обов'язки учасників публічно-правових відносин укладенням адміністративного договору, переговорна процедура для узгодження умов якого може бути започаткована до або на будь-якому етапі адміністративного провадження (ч. 1 ст. 21 Закон Іспанії про засади адміністративних процедур).

Деталізуючи вищевикладене загальне положення, ч. 1 ст. 86 Закону Іспанії про засади адміністративних процедур уповноважує органи публічного адміністрування укладати адміністративні договори як з іншими органами публічного адміністрування, так і з приватними особами, якщо ці адміністративні договори не суперечать принципам національного законодавства, не вирішують питання, щодо яких не можуть вестися переговори, та спрямовуються на задоволення публічних інтересів, що лежать у полі компетенції відповідних органів публічного адміністрування [3].

Широкими повноваженнями щодо договірного регулювання адміністративно-правових питань наділяються й адміністративні органи Франції. Йдеться про те, що, як зауважив, дослідивши законодавство Франції, яке регулює укладення договорів адміністративними органами, Дж. Феррарі, вони можуть бути як цивільно-правовими, так і адміністративними відповідно до природи пунктів, котрі вони включають. За спостереженнями вченого, деякі пункти є спільними для обох випадків, наприклад, заборона арбітражних положень або положення, що стосуються компетенції державних органів. Деякі інші лежать поза звичною структурою та змістом цивільно-правових договорів, і величезна судова практика визначає їх із часом надзвичайний характер, маючи на увазі поширення на них публічно-правового режиму. Здебільшого надзвичайні положення пов'язані з виконанням завдань адміністративних

органів, визначених традиційною основою французького адміністративного законодавства. Взагалі державні органи влади вважаються здатними користуватися повною свободою договору відповідно до ст. 4 Декларації прав людини та громадянина 1789 р. так само, як і приватні особи, хоча французька конституційна рада сумнівається в тому, що конституційний захист є однаковим. Вираження згоди публічного суб'єкта залежить насамперед від його компетенції, але цивільно-правові теорії, що стосуються пороків волі, основних елементів волевиявлення, необхідності законних цілей тощо, переносяться у поле адміністративних договорів [4, с. 241–242].

У порівняння до вищевикладеного, американським законодавством про адміністративну процедуру передбачено можливість використання адміністративних договорів передусім як засобу мирного врегулювання публічно-правових спорів.

Зокрема, за змістом глави 5 «Адміністративна процедура», частини I «Загальні положення про органи влади» розділу 5 «Урядові організації та працівники» Кодексу законодавства США альтернативними засобами вирішення спорів є будь-які процедури, призначенням яких є усунення розбіжностей і досягнення оптимального рішення щодо будь-яких спірних питань, включаючи, зокрема, примирення, посередництво, встановлення фактів, оперативний та і розгляд питання за участю сторін за квазі-судовими правилами, арбітраж, використання урядових уповноважених із відповідних питань або будь-яку комбінацію цих процедур. Завершуються процедури мирного врегулювання публічно-правових спорів зазвичай ухваленням остаточних письмових угод (п. 5 ч. 1 ст. 571 розділу 5 Кодексу законодавства США) [5].

В окремих зауваженнях Конгресу США до положень законодавства про засоби мирного врегулювання публічно-правових спорів американський парламент вказав на те, що:

- адміністративна процедура примирення має на меті запропонувати оперативні, експертні та недорогі засоби вирішення спорів як альтернативу судовим спорам у федеральних судах;

- адміністративні провадження стають дедалі більш офіційними, дорогими та тривалими, що призводить до непотрібних витрат часу та зменшення ймовірності досягнення консенсусного вирішення спорів;

- альтернативні способи вирішення спорів використовуються у приватному секторі протягом багатьох років і за відповідних обставин дають рішення, які є більш швидкими, менш дорогими та менш конфліктними;

- такі альтернативні засоби можуть призвести до більш креативних, ефективних і розумних результатів;

- такі альтернативні засоби можуть бути вигідно використані в різноманітних адміністративних програмах;

- чіткий дозвіл на використання добре перевірених методів вирішення спорів усуне неоднозначність повноважень адміністративних органів;

- федеральні органи можуть не тільки отримати переваги методів, розроблених у приватному секторі, але й узяти на себе ініціативу щодо подальшого розвитку та вдосконалення таких методів;

- наявність широкого спектру процедур вирішення спорів і більш глибоке розуміння найбільш ефективного використання таких процедур сприятимуть покращенню роботи уряду та покращенню обслуговування суспільства [6].

Водночас, незважаючи на переваги та потенціал процедур мирного врегулювання публічно-правового спору на основі взаємних поступок із їх закріпленням адміністративним договором, за деяких обставин суб'єкт владних повноважень має ухвалити управлінське рішення лише за правилами загального порядку. Зокрема, законом не допускається вживати заходів до мирного врегулювання публічно-правового спору, якщо:

- остаточно й авторитетне вирішення питання необхідне для адміністративно-правового прецеденту, і компромісне рішення за підсумками мирного врегулювання провадження навряд чи буде сприйняте як авторитетний прецедент;

- справа стосується або може стосуватися особливо важливих питань державної політики, що вимагають додаткових процедур до ухвалення остаточного рішення, а процедура мирного врегулювання, швидше за все, не послужить для розробки позиції для адміністративних органів, яка може дотримуватися у відносинах з усіма суб'єктами;

- особливе значення має дотримання ustalених підходів до вирішення відповідних питань, через що недоцільним є збільшення варіацій у індивідуальних справах, що виключає перспективність процедур мирного врегулювання;

- справа має істотний вплив на права й обов'язки фізичних або юридичних осіб, котрі є сторонами у справі;

- важливою є повна публічність засобів і процедур прийняття рішення у справі, а процедури мирного врегулювання завжди передбачають певну конфіденційність;

- адміністративний орган має зберігати за собою можливість оперативно переглядати шлях виконання поставлених перед ним завдань залежно від обставин, що змінюються, що унеможливує послідовне дотримання адміністративним органом погоджених правил поведінки із його контрагентом за угодою про врегулювання публічно-правового спору (ч. «b» ст. 572 розділу 5 Кодексу законодавства США) [5].

На доповнення до використання адміністративних договорів для юридичного оформлення умов примирення приватних осіб із адміністративними органами цей адміністративно-правовий регуляторний інструмент за законодавством США може закріплювати правила співробітництва між адміністративними органами.

Так, за змістом положень американського законодавства про розпорядження публічними ресурсами державні органи мають не допускати дублювання повноважень (проведення перевірок, запиту та камерального дослідження документів тощо) шляхом укладення адміністративних угод про співробітництво. Також законом встановлена можливість співпраці адміністративних органів, яка регламентується адміністративним договором, що, зокрема, передбачає виплату компенсації адміністративним органом, який звернувся по допомогу, на користь його контрагента. Будь-який адміністративний договір має містити процедури вирішення питань, що можуть постати під час його виконання (ст. 42.002 «Договори між державними органами» частини Електронного кодексу законодавства із положеннями про розпорядження федеральними ресурсами) [7].

Деталізуючи правила адміністративного співробітництва державних органів, американське законодавство встановлює: адміністративний орган, що є виконавцем, та адміністративний орган, який звернувся по допомогу, мають укласти письмову міжвідомчу угоду, у якій мають визначатися загальні умови, що

регулюють відносини між сторонами, включаючи ролі та відповідальність за планування, виконання контрактів та адміністрування конкретних завдань. Адміністративний орган, котрий звернувся по допомогу, має надати адміністративному органу, що є виконавцем, інформацію про будь-які специфічні умови та відповідні статuti, положення, директиви та інші відповідні вимоги для їх включення до адміністративного договору. У разі їх відсутності адміністративний орган, який звернувся по допомогу, повідомляє про це письмово [8].

Так само за компетентними органами держав-учасниць ЄС закріплюється свобода з урахуванням положень європейського законодавства визначати на договірних засадах порядок виконання їхніх публічних функцій.

Вкрай важливим визнається визначення того, у яких випадках договори між адміністративними органами не підпадають під дію законодавства про публічні закупівлі. Згідно із практикою Європейського суду справедливості сам по собі факт того, що обидві сторони угоди самі є адміністративними органами влади, не виключає застосування правил публічних закупівель, однак застосування правил державних закупівель не має перешкоджати можливості адміністративних органів виконувати покладені на них завдання, у т. ч. щодо надання публічних послуг, використовуючи власні ресурси, що включає можливість співпраці з іншими адміністративними органами. Водночас визнається за необхідне забезпечити, щоб будь-яка державно-державна співпраця не призвела до спотворення конкуренції щодо приватних суб'єктів господарювання, оскільки це ставить приватного постачальника послуг у позицію переваг перед конкурентами. З огляду на це законодавством ЄС встановлено, що адміністративні договори на спільне надання публічних послуг можуть не підпорядковуватися правилам, викладеним у директивах про публічні закупівлі, за умови, що 1) вони укладаються виключно між адміністративними органами, 2) співробітництво адміністративних органів регулюється виключно міркуваннями, які стосуються суспільних інтересів і 3) жоден постачальник приватних послуг не має переваги перед конкурентами [9].

Відповідно до засад європейського законодавства адміністративним органам гарантується можливість спільно надавати публічні послуги шляхом співпраці, не зобов'язуючись використовувати будь-яку конкретну юридичну форму. Така співпраця може охоплювати всі види діяльності, пов'язані з наданням послуг і виконанням завдань, покладених або добровільно взятих на себе органами влади, як, наприклад, обов'язкові або добровільні завдання місцевих або регіональних органів влади або послуги, що надаються конкретними органами згідно з адміністративним законодавством. Послуги, які надаються різними органами-учасниками, не обов'язково повинні бути однаковими; вони також можуть доповнювати одна одну. Для виконання цих умов співробітництво адміністративних органів має базуватися на концепції кооперації, за якою не вимагається від усіх органів, що беруть участь, виконання основних договірних зобов'язань, доки існують зобов'язання сприяти спільному виконанню визначеного законодавством завдання. Крім того, виконання умов договорів про співробітництво, включаючи будь-які фінансові платежі між адміністративними органами, має ґрунтуватися виключно на міркуваннях, що стосуються суспільних інтересів [9].

Далі, звертаючись до нормативно-правових і наукових джерел, у яких висвітлюється порядок діяльності адміністративних органів Сполученого Королівства, видається доречним навести спостереження Г. Пюндера щодо того, що виконавча влада у цій країні наділяється широкими дискреційними повноваженнями визначати інструментарій виконання їхніх завдань. Основним керівним орієнтиром для урядових організацій слугують природна справедливість у питаннях прав, привілеїв і законних очікувань приватних осіб [10, с. 955–956]. З огляду на це категоричних принципів або формальних правових перешкод для використання договорів для адміністративно-правового регулювання суспільних відносин за правом Сполученого Королівства немає.

Ознайомившись із практикою договірного регулювання адміністративно-правових відносин адміністративними органами Сполученого Королівства, звернемо увагу на те, що цей інструмент адміністративно-правового регулювання широко використовується для визначення правил поведінки адміністративних органів і приватних осіб у багатьох галузях економіки та сферах публічного адміністрування.

Зокрема, адміністративними договорами між податковою адміністрацією та платниками податків чи їхніми об'єднаннями може конкретизуватися порядок виконання ними їхніх податкових зобов'язань або він може адаптуватися до особливостей їхньої фінансово-господарської діяльності.

Йдеться про те, що Податковою та митною службою Сполученого Королівства видане керівництво про адміністративні угоди з торговельними підприємствами, відповідно до положень якого за умовами цих угод торговельним підприємствам дозволяється використовувати особливі процедури, що враховують індивідуальні обставини діяльності цих підприємств, щоб вони своєчасно та повною мірою могли виконувати їхні зобов'язання згідно із законодавством про податок на додану вартість. Водночас у документі зауважується, що угоди стосуються лише тих питань, у яких податково-митна адміністрація за законом має певні межі управлінського розсуду, та вони не забезпечують жодних прямих фінансових переваг для відповідних підприємств або звільнення їх від законодавчих вимог щодо податку. Угоди можуть запропонувати унікальні рішення конкретних проблем і зменшити навантаження на бізнес. Деякі з них можуть бути корисними для інших підприємств, але окремо вказується, що не підприємства не можуть застосовувати будь-який спеціальний метод, який ґрунтується на цих угодах, якщо податково-митна адміністрація заздалегідь це не дозволить. Більше того, жодна з цих угод не може замінити будь-яку подальшу зміну законодавства, а також може бути скасована податково-митною адміністрацією в будь-який час в односторонньому порядку [7].

З дотриманням цих самих принципів регулювання публічно-правових питань на договірних засадах урядом Сполученого Королівства укладалися адміністративні договори щодо обмеження реклами тютюнових виробів. Так, за повідомленням Комітету з питань охорони здоров'я Палати громад Парламенту Сполученого Королівства, британські тютюнові підприємства цілком визнають, що їхнє бачення низки питань, пов'язаних із тютюном і палінням, значно відрізняється від міркувань уряду, однак виробники та розповсюджувачі залишаються відданими повноцінному співробітництву з урядом і впевнені, що обмін думками та продовження конструктив-

ного діалогу є єдиним надійним способом напрацювання оптимального регуляторного середовища для реалізації комерційних стратегій підприємств і досягнення цілей уряду. Цей діалог призвів, головним чином, до системи добровільних угод, що охоплюють модифікацію продукції, маркування, рекламу та спортивне спонсорство. Ця добровільна база дала уряду систему регуляторного контролю, яка є гнучкою, швидкою й ефективною [11]. Так само, за висновками зарубіжних вчених, Сполучене Королівство стало майданчиком давніх дебатів щодо переваг добровільного регулювання галузей економіки перед застосуванням імперативних регуляторних засобів. Вперше маркування інформації про здоров'я на алкогольних výroбах було обговорено в 1991 р., коли вперше була укладена угода між урядом Сполученого Королівства й алкогольною промисловістю, яка включала розміщення вмісту одиниць алкоголю на етикетках. У 2003 р. було запропоновано запровадити попередження у вигляді тих, що розміщуються на пачках тютюну, для всіх алкогольних продуктів, а також рекомендації щодо обмеження споживання алкоголю обсягами з низьким ризиком, однак уряд Сполученого Королівства вирішив йти шляхом саморегулювання під керівництвом галузі й уклав добровільну угоду з алкогольною промисловістю у 2007 р. [12].

Використання адміністративних договорів для державного регулювання окремих галузей економіки та певних питань публічного адміністрування є вкрай поширеним явищем і в деяких інших європейських країнах.

Зокрема, перший голландський національний план екологічної політики, запроваджений у 1989 р., відвів центральну роль використанню добровільних пактів у реалізації цілей політики охорони навколишнього природного середовища. Зберігаючи чинні правові інструменти в регуляторному арсеналі екологічних відомств, метою пактів як угод між органами влади та юридичними особами приватного права є збільшення гнучкості у виборі оптимальних і найбільш ефективних способів поліпшення екологічних показників господарської діяльності шляхом саморегулювання. Зокрема, унікальною особливістю голландського підходу в пакті про упаковку є поєднання розширеної відповідальності виробника, аналізу життєвого циклу продукту та ринкового економічного аналізу для оптимізації заходів щодо зменшення забруднення, пов'язаного з пакуванням продуктів, і відходів, пов'язаних з упаковками. Для досягнення цілей угоди про пакування уряд і представники відповідних промислових секторів узгодили низку заходів для досягнення цілей охорони та збереження навколишнього природного середовища та санкції за їх недотримання [13, с. 6].

Крім вищенаведених прикладів, історія європейського й американського адміністративного права у контексті впорядкування адміністративно-правових відносин публічно-правовими угодами може бути представлена адміністративними договорами про: зменшення впливу пестицидів на навколишнє природне середовище (Сполучене Королівство); зменшення вмісту акриламідів (канцероген) у харчових продуктах (Німеччина); заборону телереклами тютюнових виробів і покращення систем управління автоматами торгівлі тютюновими виробами (Південна Африка); запровадження пакування для лікарських засобів, що виключають безконтрольний доступ дітей (Сполучене Королівство); зменшення площ звалищ старих транспортних засобів (Франція, Німеччина); збільшення використання

переробленого паперу у друкованих виданнях (США); запровадження правил збирання та переробки використаних батарейок (Бельгія); покращення доступу до фінансових послуг (ПАР); покращення якості бензину (Італія); підвищення інклюзивності робочих місць (Швеція); зменшення викидів парникових газів автомобілями (Канада, Австралія та ін.) [14, с. 3–5].

Висновки. Взявши до уваги вищевикладене, можемо підсумувати, що у зарубіжних країнах адміністративний договір насамперед може укладатися замість адміністративних актів для врегулювання відповідних адміністративно-правових відносин на договірних засадах шляхом їх започаткування, зміни та припинення, крім випадків, встановлених законодавством, або якщо це є неможливим через природу відповідних суспільних відносин (Німеччина, Іспанія, Сполучене Королівство, Тайвань). Більше того, адміністративний договір може бути інструментом договірного адміністративно-правового регулювання для визначення правил поведінки адміністративних органів і приватних осіб у багатьох галузях економіки та сферах публічного адміністрування. Зокрема, адміністративними договорами між податковою адміністрацією та платниками податків чи їх об'єднаннями може конкретизуватися порядок виконання ними їхніх податкових зобов'язань або він може адаптуватися до особливостей їхньої фінансово-господарської діяльності (Сполучене Королівство). Адміністративний договір може також забезпечити збільшення гнучкості у виборі оптимальних і найбільш ефективних способів досягнення цілей законодавства зі створенням прийнятних умов для діяльності відповідних юридичних і фізичних осіб (Нідерланди).

Також адміністративний договір може використовуватися для оформлення умов мирного врегулювання публічно-правового спору між адміністративним органом і приватною особою на основі взаємних поступок і для якомога ефективнішого виконання завдань публічного адміністрування. Водночас законодавством запроваджуються обмеження можливостей примирення сторін публічно-правового спору за деяких обставин, зокрема, через те, що остаточне й авторитетне вирішення питання необхідне для адміністративно-правового прецеденту, справа має істотний вплив на права й обов'язки фізичних або юридичних осіб, котрі не є сторонами у справі, особливе значення має дотримання ustalених підходів до вирішення відповідних питань, через що недоцільним є збільшення варіацій у індивідуальних справах, важливою є повна публічність засобів і процедур прийняття рішення у справі тощо (США).

На доповнення до того адміністративним договором може закріплюватися домовленість між адміністративними органами з питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між ними, за умови дотримання вимог конкурентного законодавства та інших обмежень (держави-члени ЄС та ін.). За найкращими практиками, передбаченими законодавством зарубіжних країн, адміністративний орган, що є виконавцем, та адміністративний орган, який звернувся по допомогу, мають укласти письмову міжвідомчу угоду, у якій мають визначитися загальні умови, що регулюють відносини між сторонами, включаючи права, обов'язки та відповідальність, межі публічності результатів виконання зобов'язань за адміністративним

договором, механізми вирішення спорів та інші правила взаємодії між адміністративними органами, необхідні для досягнення визначених адміністративним договором цілей (США).

Література:

- Germany Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz) of 25 May 25 1976. Last updated: 11 December 2008. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>.
- Administrative Procedure Act of the Republic of China of 3 February 1999. Amended on 30 December 2015. URL: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawParaDetail.aspx?pcode=A0030055&bp=17>.
- Law of Kingdom of Spain on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations of 1 October 2015 No 39/2015. URL: <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20Spain-Law%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf>.
- Ferrari G. The contracts of public administrations. *Revista de la Facultad de Derecho de Mexico*. 2018. Tomo LXVIII, Numero 271. DOI: 10.22201/fder.24488933e.2018.271.65340.
- 5 U.S.C. (United States Code: Government organization and employees). Chapter 5 – Administrative procedure, subchapter IV – alternative means of dispute resolution in the administrative process. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2009-title5/html/USCODE-2009-title5-partI.htm>.
- Administrative Dispute Resolution Act (5 USC 581 note) : US Public Law 101-552 of November 15 1990. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg2736.pdf>.
- Administrative agreements with trade bodies (VAT Notice 700/57) of 9 August 2004. Last updated: 29 April 2020. URL: <https://www.gov.uk/guidance/vat-administrative-agreements-with-trade-bodies-notice-70057>.
- 48 CFR Subpart 17.5 – Interagency Acquisitions. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/48/part-17/subpart-17.5>.
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.
- Pünder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*. 2013. Volume 11, Issue 4. pp. 940–961. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/mot045>.
- Health Committee of House of Commons Publications (2000). Memorandum by the Tobacco Manufacturers' Association of 20 January 2000. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199900/cmselect/cmhealth/27/0012001.htm>.
- Jané-Llopis E., Kokole D., Neufeld M. et al. What is the current alcohol labelling practice in the WHO European Region and what are barriers and facilitators to development and implementation of alcohol labelling policy? WHO Regional Office for Europe Health Evidence Network Synthesis Report. 2020. № 68. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK558554/>.
- OECD Environment Directorate. Extended producer responsibility (phase 2). Case study on the Dutch packaging covenant of 12 May 1998. ENV/EPOC/PPC(97)22/REV2. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/ppc\(97\)22/rev2](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/ppc(97)22/rev2).
- Bryden A., Petticrew M., Mays N., Eastmure E., Knai C. Voluntary agreements between government and business – A scoping review of the literature with specific reference to the Public Health Responsibility Deal. *Health Policy*. 2013. № 110 (2–3). pp. 186–197.

Boiko O. Subject of administrative contract: experience of foreign countries

Summary. As a result of an investigation into foreign laws and regulations concerning administrative agreements, the author in particular found that in foreign countries administrative agreement can be concluded instead of administrative acts to regulate the relevant administrative relations on a contractual basis by initiating, amending and terminating them, except for cases prescribed by law or if this is not possible due to the nature of the relevant public relations (Germany, Spain, the United Kingdom, Taiwan). Moreover, an administrative agreement can be a tool of regulation aimed to determine the rules of conduct of administrative authorities and persons in many sectors of the economy and public administration. For instance, administrative agreements between the tax administration and taxpayers or their associations may specify the procedure for fulfilling their tax obligations or it may be adapted to the specifics of their financial and economic activities (United Kingdom). An administrative agreement can also provide increased flexibility in choosing the optimal and most effective

ways to achieve the objectives of the legislation while creating acceptable conditions for the activities of the relevant legal and natural persons (Netherlands).

Furthermore, an administrative agreement can be used to formalize the terms of peaceful settlement of a public law dispute between an administrative authority and a private person on the basis of mutual concessions and for the most effective performance of public administration tasks. At the same time, the law restricts the possibility of conciliation of the parties to a public dispute in certain circumstances, in particular, due to the fact that the final and authoritative resolution of the issue is necessary for an administrative precedent, the case has a significant impact on the rights and obligations of persons that are not parties to the case, it is of particular importance to adhere to established approaches to settling relevant issues, which is why it is impractical to increase variations in individual cases, or it is important to fully publicize the means and procedures chosen for deciding on the case, etc.

Key words: administrative act, administrative agreement, administrative-legal regulation, interagency agreements, peaceful resolution in administrative law.

*Дячук Н. Д.,**викладач кафедри господарського права**юридичного факультету**Ужгородського національного університету*

ПОНЯТТЯ «НОРМАТИВНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ» І ЙОГО ЕЛЕМЕНТИ

Анотація. Статтю присвячено проблематиці поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат». Визначено окремі елементи нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

У процесі розвитку України як правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, збереження лісових і водних ресурсів України, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат важливого значення набуває дослідження проблематики поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» та її елементів.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, відображених у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат. Вона містить такі елементи:

1. Нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

2. Нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за міжнародним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання охорони Українських Карпат має важливе значення для збереження навколишнього середовища, сталого використання лісів і водних ресурсів, збереження флори та фауни, гірських екосистем, економічного розвитку та підтримки екологічної рівноваги в Україні.

Належне адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат є вимогою сучасного розвитку України як демократичної та правової держави у контексті євроінтеграції та забезпечення реалізації принципів сталого розвитку у природокористуванні на території України, зокрема: забезпечення сталого господарювання в лісах України, сталого водокористування, забезпечення доступу населення до якісної питної води.

Ключові слова: Українські Карпати, захист Українських Карпат, нормативна система, адміністративно-правове регулювання, нормативна система адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

Постановка проблеми. У процесі розвитку України як правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, збереження лісових і водних ресурсів України, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження

екосистеми Українських Карпат важливого значення набуває дослідження проблематики поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» і її елементів.

Дослідження нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат має важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України про захист Українських Карпат, про забезпечення сталого господарювання в лісах України, про водні ресурси, про тваринний і рослинний світ, про управління водними ресурсами, зокрема забезпечення населення якісною питною водою, а також для покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у відповідній сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» та її елементів є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Мета статті – охарактеризувати проблематику поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» і її елементів.

Завдання статті: сформулювати авторське визначення поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат», визначити окремі елементи нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Проблематика нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: Д. Арутюняна, О. Боровика, Я. Лазура, В. Непійводи та О. Сурілової.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблематика адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат сьогодні є надзвичайно актуальною. У цьому аспекті Д. Арутюнян зазначає, що ліс та інші об'єкти навколишнього природного середовища є елементами екологічної системи, які впливають на якість умов життєдіяльності людини, сталого розвитку суспільства і спрямованість інституційного забезпечення державного управління охороною довкілля. Водночас однією з основних причин екологічних проблем є система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій. У цьому зв'язку потребує вирішення проблема забезпечення публічного контролю щодо раціонального використання, охорони та відновлення лісових природних ресурсів, що існує в багатьох країнах світу, і кожна країна виходить з інтересів власного розвитку, досвіду, традицій. Природоохорон-

ний пріоритет та екологізація проблем природокористування методами адміністративного права дасть можливість практично забезпечити умови впровадження у суспільну практику принципу верховенства прав людини та громадянина і законності у контексті вирішення таких проблем, як розміщення промислових комплексів та об'єктів аграрного господарювання поруч із лісами, високий рівень забруднення природних об'єктів, стічних вод та атмосферного повітря, наслідки аварії на Чорнобильській АЕС та ін., що призводять до значного зниження рівня лісистості по всій території України, мають негативний вплив на навколишнє природне середовище) [1, с. 3].

У цьому контексті О. Боровик зазначає, що основною ідеєю функціонування національного екологічного законодавства є реалізація концепції сталого розвитку. Концепція сталого розвитку базується на певних принципах, які забезпечують її екосоціоекономічну природу і функціональну спрямованість [2, с. 73]. Актуальним є правове регулювання сталого господарювання в лісах як на національному, так і на міжнародному рівні. У цьому контексті важливе значення має адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

Адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат у своїй структурі містить дві складові системи – нормативну та інституційну.

Отже, система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, уповноважених суб'єктів і їхня практична діяльність щодо забезпечення захисту Українських Карпат. Іншими словами, система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це взаємоузгоджена цілісна сукупність нормативних та інституційних елементів адміністративно-правового механізму забезпечення захисту Українських Карпат.

Нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат у контексті нашого дослідження доцільно розглядати як внутрішньо взаємоузгоджену цілісну сукупність норм і принципів права, відображених у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Отже, нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних актах внутрішньодержавного та міжнародного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат. Вона містить такі елементи:

1. Нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

2. Нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за міжнародним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних нормативно-правових актах внутрішньодержавного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат. Вона складається з таких елементів, як:

1. Конституція України [3] від 28 червня 1996 р., зокрема відповідно до ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

2. Кодекси України, зокрема: Лісовий кодекс України [4] від 21 січня 1994 р., Кодекс України про адміністративні правопорушення [5] від 7 грудня 1984 р., Кодекс про надра України [6] від 27 липня 1994 р., Водний кодекс України [7] від 06 червня 1995 р., Земельний кодекс України [8] від 25 жовтня 2001 р., Кодекс адміністративного судочинства України [9] від 06 липня 2005 р., Цивільний кодекс України [10] від 16 січня 2003 р., Повітряний кодекс України [11] від 19 травня 2011 р., Кодекс цивільного захисту України [12] від 02 жовтня 2012 р.

Відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України ліс – це тип природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність із відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище.

Ліси України є її національним багатством і за своїм призначенням та місцезонашуванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції та є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, і незалежно від права власності на них становлять лісовий фонд України та перебувають під охороною держави.

3. Закони України, зокрема «Про охорону навколишнього природного середовища» [13] від 25 червня 1991 р., «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [14] від 19 листопада 1992 р., «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [15] від 08 лютого 1995 р., «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [16] від 23 грудня 1997 р., «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» [17] від 14 січня 1998 р., «Про доступ до публічної інформації» [18] від 13 січня 2011 р., «Про громадські об'єднання» [19] від 22 березня 2012 р., «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [20] від 05 липня 2012 р., «Про оцінку впливу на довкілля» [21] від 23 травня 2017 р., «Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [22] в редакції від 30 жовтня 2019 р.

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. встановлює правові й організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів.

Важливе значення в контексті захисту Українських Карпат має забезпечення сталого водокористування, зокрема забезпечення доступу населення до якісної питної води. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» [23] в редакції від 15 травня 2018 р. питна вода – вода, призначена для споживання людиною (водопровідна, фасована, з буетів, пунктів розливу, шахтних колодязів і каптажів джерел), для використання споживачами для задоволення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових і господарських потреб, а також для виробництва продукції, що потребує її використання, склад якої за органолептичними, мікробіологічними, паразитологічними, хімічними, фізичними та радіаційними показниками відповідає гігієнічним вимогам. Питна вода не вважається харчовим продуктом у системі питного водопостачання та в пунктах відповідності якості питної води.

3. Підзаконні нормативно-правові акти, зокрема Постанова Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля [24] від 04 листопада 2004 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України» [25] від 25 червня 2020 р. № 614, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил заготівлі живиці в лісах України» [26] від 8 лютого 1996 р. № 185.

Нижче проаналізуємо нормативну систему адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за міжнародним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за міжнародним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних актах міжнародного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат. Вона складається з таких елементів:

1. Міжнародні договори ООН з питань забезпечення захисту Карпат, учасником яких є Україна, зокрема: Загальна декларація прав людини [27] від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [28] від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [29] від 16 грудня 1966 р. та Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) [30] від 25 червня 1998 р.

2. Міжнародні договори Ради Європи з питань забезпечення захисту Карпат, учасником яких є Україна, зокрема: Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод [31] 1950 р.

3. Міжнародні договори ОБСЄ з питань забезпечення захисту Карпат, учасником яких є Україна, зокрема: Прикінцевий акт наради з питань безпеки та співробітництва в Європі [32] від 1 серпня 1975 р. та Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні [33] від 6 грудня 1994 р.

4. Двосторонні та багатосторонні міжнародні договори України з питань забезпечення захисту Карпат, зокрема: Угода між Урядом України й Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища [34] від 24 січня 1994 р., Меморандум між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво з питань зміни клімату, включаючи заходи, що проводяться спільно [35] від 28 січня 1999 р., Угода між Урядом України й Урядом Азербайджанської Рес-

публіки про співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища [36] від 07 вересня 2006 р., Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат [37] від 22 травня 2003 р., ратифікована відповідним Законом України [38] від 07 квітня 2004 р.

5. Рішення Європейського суду з прав людини з питань захисту довкілля, зокрема: Справа «Дубецька та інші проти України» [39], Справа «Гримковська проти України» [40]. При вирішенні справ щодо екологічної шкоди заподіяною у зв'язку із лісокористуванням доцільно застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини, яка згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [41] є джерелом права, тобто як юридично обов'язкові прецеденти для судів України, що розглядатимуть справи між різними суб'єктами правовідносин.

6. Міжнародні договори Міністерської конференції по захисту лісів у Європі, зокрема: Резолюція Н1 «Загальні принципи сталого господарювання в лісах Європи» [42] 1993 р. та Резолюція Н2 «Загальні принципи збереження різноманіття європейських лісів» [43] 1993 р.

При переході до сталого розвитку Українських Карпат необхідні нові підходи в економічній системі держави загалом і регіонів зокрема. Сьогодні економічна система налаштована на отримання максимального зиску від природних ресурсів за будь-яку ціну, що негативно відображається на екологічній ситуації в регіоні. Тому критерієм зиску у переході до екологічної епохи господарювання (сталого розвитку) одиницею результатів від діяльності має забезпечуватися мінімумом ресурсів або отриманням найвищої віддачі від кожної одиниці використаного природного ресурсу з урахуванням впливу на навколишнє середовище. Глобалізація економіки регіону передбачає нові напрямки підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу з урахуванням екологічних, економічних і соціальних факторів зростання. У свою чергу, глобалізація економіки регіону має сприяти стабілізації розвитку як основи ефективної діяльності господарського комплексу (насамперед лісогосподарського комплексу) області та служити базою переходу до сталого розвитку через нарощування обсягів виробництва матеріальних благ і зміни ставлення виробника – людини – до навколишнього середовища [44, с. 72].

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити такі висновки. Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат має важливе значення для збереження довкілля, сталого лісокористування та водокористування, збереження флори та фауни, гірських екосистем, розвитку економіки та підтримки екологічного балансу в Україні.

Належне адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат є вимогою сучасного розвитку України як демократичної та правової держави у контексті євроінтеграції та забезпечення реалізації принципів сталого розвитку у природокористуванні на території України, зокрема: забезпечення сталого господарювання в лісах України, сталого водокористування, забезпечення доступу населення до якісної питної води.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема щодо: порівняльно-правового аналізу захисту Карпат в Україні та країнах ЄС; транскордонного співробітництва щодо захисту Карпат; правового регулювання забезпечення сталого водокористування в Українських Карпатах.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» і її елементи.

Література:

1. Арутюнян Д.А. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у лісовому господарстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2017. 22 с.
2. Боровик О.Н. Сутність правового забезпечення процесів еколого-орієнтованого господарювання. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22.10. С. 72–78.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону України від 08 лютого 2006 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
6. Кодекс про надра України від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
7. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст.189.
8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
11. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48–49. Ст. 536.
12. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
15. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
16. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
17. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання: Закон України від 14 січня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 22. Ст. 115.
18. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
19. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
20. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05 липня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
21. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
22. Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону: Закон України в редакції від 30 жовтня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. Ст. 383.
23. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»: Закон України від 15 травня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 23. Ст. 209.
24. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: Постанова Верховної Ради України від 04 листопада 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 72.
25. Про затвердження Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. *Офіційний вісник України*. 2020. № 59. Ст. 1853.
26. Про затвердження Правил заготівлі живиці в лісах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1996 р. № 18. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-96-%D0%BF> (дата звернення: 23.08.2020).
27. Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015 (дата звернення: 25.08.2020).
28. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 25.08.2020).
29. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 25.08.2020).
30. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 25.08.2020).
31. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 25.08.2020).
32. Прикінцевий акт наради з питань безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 р. *Права людини в Україні*. Вип. 21. 1998. С. 187–208.
33. Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні від 6 грудня 1994 р. *Права людини в Україні*. Вип. 21. 1998. С. 327–337.
34. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_073 (дата звернення: 25.08.2020).
35. Меморандум між Урядом України та Урядом Канади про співробітництво з питань зміни клімату, включаючи заходи, що проводяться спільно від 28 січня 1999 р. URL: <http://canada.mfa.gov.ua/ukraine-ca/legal-acts/memorandum1999> (дата звернення: 25.08.2020).
36. Угода між Урядом України та Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища від 07 вересня 2006 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/031_060 (дата звернення: 25.08.2020).
37. Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат від 22 травня 2003 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_164 (дата звернення: 25.08.2020).
38. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат: Закон України від 07 квітня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 32. Ст. 383.
39. Справа «Дубецька та інші проти України» (Заява № 30499/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 10 лютого 2011 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_689 (дата звернення: 26.08.2020).
40. Справа «Гримковська проти України» (Заява № 38182/03): Рішення Європейського суду з прав людини від 21 липня 2011 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_729 (дата звернення: 26.08.2020).
41. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
42. Resolution No H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe: Second Ministerial Conference on the Protection

- of Forests in Europe from 16–17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (дата звернення: 27.08.2020).
43. Resolution No H2 General Guidelines for the Conservation of the Biodiversity of European Forests: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe from 16-17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH2.pdf (дата звернення: 27.08.2020).
44. Бойко Я.М., Гапак Н.М., Завадяк Р.І. Лісове господарство як складова сталого розвитку регіону. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка*. 2012. Вип. 3 (37). С. 71–74.

Diachuk N. Definition “normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians” and its elements

Summary. The article is devoted to the problem of the definition “normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians” of the normative system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians are determined.

In the processes of the development of Ukraine as a legal state, European integration of Ukraine, environmental protection, protection of forest and water resources of Ukraine, sustainable forest and water use, preservation of the ecosystem of the Ukrainian Carpathians, it is important to study the problematic of the definition “normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians” and its elements.

Normative system of the administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is an internally

mutually agreed set of norms and principles of law, which are reflected in the relevant acts of domestic and international law of Ukraine governing the administrative and legal support of the protection of the Ukrainian Carpathians.

The normative system of the administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians contains the following elements:

1. Normative system of the administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law.

2. Normative system of the administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians under international law.

The normative system of the administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is important for the preservation of the environment, sustainable forest use and water use, preservation of flora and fauna, mountain ecosystems, economic development and maintenance of ecological balance in Ukraine.

Proper administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is an integral requirement of modern development of Ukraine as a democratic and legal state in the context of European integration and implementation of the principles of sustainable development in nature in Ukraine, in particular: sustainable management in Ukraine including ensuring public access to quality drinking water.

Key words: Ukrainian Carpathians, protection of the Ukrainian Carpathians, normative system, administrative and legal regulation, normative system of the administrative and legal regulation, administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians.

*Іваненко Т. М.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету**Тильчик В. В.,**доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Анотація. У статті автором комплексно охарактеризовано найважливіші аспекти, пов'язані із забезпеченням доступності адміністративного судочинства в Україні, і виокремлено основні групи проблем, що потребують вирішення на сучасному етапі становлення адміністративної юстиції в Україні. Приділено увагу важливим проблемам, пов'язаним із реалізацією адміністративного судочинства в Україні з погляду малодоступності або недоступності адміністративного судочинства як складника критерію дотримання верховенства права.

Звернуто увагу на необхідність розвитку положень щодо організаційних, правових засад забезпечення доступності адміністративного судочинства, доцільність удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про судоустрій та статус судів», «Про судовий збір» з метою спрощення доступу до адміністративного судочинства, усунення різноманітних бар'єрів, що прямо або опосередковано обмежують захист порушених суб'єктивних прав осіб.

Автором оглядово розкрито центральні проблеми забезпечення доступності адміністративних судів в Україні, серед них приділено окрему увагу проблемам, пов'язаним із нерозвиненістю судової системи України, потребами її подальшого розвитку, удосконалення та спрощення вимог до звернення до адміністративних судів; розглянуто актуальні питання вдосконалення правового забезпечення практичної доступності адміністративного судочинства, організаційно-технічного, програмного забезпечення означеного процесу на цьому етапі; розкрито окремі проблеми суб'єктивного характеру, що стосуються складних аспектів взаємодії з канцелярією, судьями адміністративних судів, а також пов'язані з удосконаленням оскарження судових рішень, їх виконання, перегляду в Європейському суді з прав людини.

Доведено необхідність забезпечення доступності адміністративного судочинства як центрального складника вимог принципу верховенства права й доцільність прийняття окремого Закону України «Про доступність адміністративного судочинства», у якому особлива увага має бути приділена захисту інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, можливостям звернення до Судового омбудсмена, заміни неналежного законного представника, зокрема, у разі невиконання покладених законом обов'язків щодо захисту прав неповнолітнього в суді тощо.

Ключові слова: верховенство права, демократія, доступ до правосуддя, доступність адміністративного судочинства, Судовий омбудсмен, адміністративно-правова реформа, судова реформа.

Постановка проблеми. Розвиток ідей і поглядів на формування справедливого судочинства триває в Україні та світі понад два тисячоліття, проте лише на початку XXI століття в законодавстві пострадянських держав почали отримувати закріплення конкретизовані елементи й компоненти, вимоги до системних зв'язків у сфері судочинства, що обумовлюють складність вирішення поставленого наукового завдання.

Доступність адміністративного судочинства є важливою цінністю суспільства, держави, громадян, загалом усіх учасників суспільних відносин, адже завдяки справедливому й пропорційному прийняттю судових рішень збільшується довіра до влади, держави, судової системи, відповідно, зменшується корупційний тиск та альтернативні неправові форми вирішення конфліктів у публічно-правовій сфері.

У кожному суспільстві судова система складалася як своєрідна замкнена система, що завжди спрямована на захист інтересів держави, панівного класу, олігархів, мала б забезпечувати розгляд спорів населення в рівній, справедливий, адекватний спосіб, проте в кожній державі можна спостерігати лише ступінь наближення до таких чистих форм та ідей філософського порядку, аксіологічних цінностей, недосяжних ідеалів. В Україні також доступність адміністративного судочинства, на наше переконання, є формалізованою ідеєю [1–3], аксіомою, що ще потребує впровадження й поступової реалізації на території всієї держави, триватиме цей складний процес реформування не одне десятиріччя.

Як показує судова статистика, до адміністративних судів звертається значна кількість суб'єктів, які вважають, що їхні законні права, охоронювані законом інтереси порушені, як правило, суб'єктами, що представляли державу, в основному суб'єктами владних повноважень у справах надзвичайної суспільної ваги – з приводу виплати пенсій, субсидій, соціальних допомог, проведення виборів, прийняття рішень в індивідуальних справах з порушенням закону, що становить особливий суспільний та індивідуальний інтерес означених суб'єктів. Проте до цього часу не вирішеними залишаються більшість проблем забезпечення доступності адміністративних судів в Україні: від організаційно-технічних, фінансових питань до безпосередньої взаємодії з громадянами й інформування та консультування їх про порядок учинення тих чи інших процесуальних дій для уможливлення судового захисту їхніх прав та інтересів.

Тому **метою статті** є проведення комплексного аналізу сучасних проблем забезпечення доступності адміністративних

судів в Україні та формулювання висновків і пропозицій, які б змогли вказати законотворцям і політикам на пріоритетно важливі сфери, у яких має здійснюватися забезпечення доступності адміністративного судочинства і створюватися належні умови для розвитку судочинства загалом.

Серед основних завдань варто визначити такі:

1) окреслення сучасних проблем забезпечення доступності адміністративного судочинства;

2) виокремлення груп проблем, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян;

3) розвитку положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні;

4) формулювання пропозицій щодо вдосконалення судоустрою в Україні та проведення адміністративно-правової реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Доступність адміністративного судочинства визнається в міжнародних, європейських актах як одна із центральних вимог принципу верховенства права, її забезпечення не може ігноруватися або недооцінюватися політиками, законотворцями, державними діячами, хоча такі факти і є в сучасній державотворчій практиці в Україні. Виходячи з позитивістських засад праворозуміння, вітчизняні вчені й дослідники попередньої формації трактували принцип верховенства права як суму обсягів двох окремих понять – верховенства та права, що призвело до хибних висновків і повторних досліджень уже дослідженого й упровадженого в законодавство європейських країн нового самостійного терміна зі складним підпорядкуванням обсягів значень у межах однієї системи.

До таких груп основних значень, зокрема, європейськими дослідниками зараховано вимоги юридичної визначеності, вимоги якості закону, вимоги поваги й захисту законних очікувань громадян, вимоги доступності судочинства, вимоги виконання судових рішень і деякі інші, перелік яких не є сталим, а розвивається з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Тому важливо забезпечити комплексне впровадження змісту й вимог принципу верховенства права й в українському законодавстві, адже ратифіковані Україною міжнародні та регіональні європейські акти на цьому наголошують і підтримують демократичні трансформації вітчизняної правової системи.

Серед основних сучасних проблем забезпечення доступності адміністративного судочинства в Україні варто зарахувати:

1) проблеми, пов'язані з нерозвиненістю судової системи України та потребами подальшого її розвитку: відсутність важливих категорій спорів, підсудних адміністративним судам у сферах, де делікти громадян залежать від особливостей національної політики та легалізації певних видів діяльності: наркотики, алкоголь, азартні ігри, проституція, сирітство, неблагополучні сім'ї, праця неповнолітніх тощо. Коротко уточнимо, що в європейських країнах ці проблеми вирішуються в адміністративних судах у різних категоріях спорів, причому саме тому, що держава легалізувала ті чи інші види діяльності й несе за це підвищену відповідальність, тому в разі деліктів громадян не варто піддавати кримінальному покаранню, а доцільно обмежитися адміністративними деліктами;

2) проблеми, пов'язані з недосконалістю правового забезпечення доступності адміністративного судочинства: реформування системи судоустрою раз на десять років не дає змоги своєчасно впроваджувати системні зміни, що потребує суспільство, зокрема щодо впровадження елементів принципу верховенства права. Пояснимо, що чинне законодавство України потребує, на наш погляд, прийняття окремого Закону України «Про забезпечення доступності адміністративного судочинства», адже саме в цьому виді судочинства вирішуються найважливіші для громадян публічно-правові спори, а специфіка участі в адміністративному судочинстві переобтяжена суб'єктами, які мають значні особливості та часто не можуть самостійно здійснювати своє представництво, реалізовувати процесуальні права й обов'язки;

3) проблеми, пов'язані з практичними проблемами організаційно-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів на сучасному рівні, до них варто зарахувати, зокрема, використання застарілих приміщень, недостатньо технічно оснащених для надання судових послуг населенню, у них неможливо приєднатися до інтернет-мережі, переглянути прийняті судові рішення, інформація розміщена в коридорах скоріше застаріла, не систематизована, роздрукована зблідлими чорнилами, розташована в хаотичному порядку, стенди майже не використовуються, дошки оголошень заміняють стіни та скотч; відомості про суми сплати судового збору розміщені безсистемно, і старі, і нові, розбирайся сам, які хочеш, такі й сплачуй, що особливо складно для осіб, які ніколи не мали справи з поданням адміністративного позову до суду;

4) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії з громадянами, суб'єктивним фактором: тривалі черги біля канцелярії адміністративного суду, прийняття документів однією особою, тривалий час перевірки паспортних даних, сум сплати судового збору, додатків до позову, підписання конвертів, копій документів у присутності співробітника канцелярії – створюють значні втрати часу для всіх учасників, у т. ч. для безпосередньо тих осіб, які очікують у черзі на подання своїх матеріалів адміністративної справи, а також варто відмітити проблеми короткої тривалості часу відкритості канцелярії для прийняття документів – виключно перша половина дня, що створює перешкоди в доступі до судочинства;

5) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії із суддями адміністративних судів: суб'єктивізм, заангажованість, неувважність, скептичність, відсутність індивідуальних консультацій, прискіпливе ставлення до документів, хоча й поодинокі, проте прикрі випадки нехтування людською гідністю в особливо важливій сфері захисту порушених прав громадян;

6) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень: в Україні досі не скорочені строки оприлюднення судових рішень і строки їх апеляційного перегляду, на практиці строки затягуються, контроль за безпідставними розтягуваннями строків апеляційного оскарження не проводиться, хоча це й суперечить вимогам забезпечення своєчасного виконання судових рішень;

7) проблеми, пов'язані зі складнощами виконання судових рішень: в Україні досі не створені спеціалізовані органи з виконання судових рішень при центральних органах виконавчої влади, їх територіальних відділеннях, брак фінансування примусового виконання адміністративних рішень;

8) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень у Європейському суді з прав людини: недоступність загальної інформації про порядок оскарження до Європейського суду з прав людини, проблеми підготовки заявки в електронному вигляді та подання в шестимісячний строк з дати постановлення кінцевого судового рішення у справі тощо.

Щодо виокремлення груп проблем, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян, варто підкреслити, що в цьому сегменті першочергового вирішення потребують проблеми соціально незахищених груп населення, які за ознаками віку, статті, освіти, громадянства не можуть самостійно здійснювати захист порушених прав. Тому в Законі України «Про доступність адміністративного судочинства», на наш погляд, варто передбачити деталізовані правові механізми консультування, інформування, фінансування, допомоги означеним представникам вразливих категорій населення з метою забезпечення повного, неупередженого, своєчасного вирішення конфліктних ситуацій за допомогою процесуальних засобів адміністративного судочинства.

Наприклад, малолітні особи не можуть здійснювати захист своїх порушених прав без допомоги законного представника, а в останнього сплата судового збору може бути обтяжливою, у такому випадку необхідно передбачити можливість подання довідки про фінансовий стан сім'ї та несплату судового збору. Якщо ж законний представник несумлінно ставиться до своїх обов'язків і відмовляє малолітній особі в можливості судового захисту її порушених прав, на наш погляд, було б справедливо передбачити можливість звернення до Судового омбудсмена або до голови суду самим малолітнім і призначення йому іншого представника як із членів родини, так і за місцем проживання, навчання або представника з членів апарату суду, оскільки важливість захисту й відновлення порушеного права значно перевищує формалізовані вимоги до сплати судового збору.

Розвиток положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні необхідно забезпечити з урахуванням таких аспектів, як удосконалення організаційної структури адміністративного суду, організації простору з урахуванням вимог інформування та консультування громадян, надання місця для сидіння, заповнення інформації, її тиражування, надсилання, зберігання в приміщенні суду, для чого передбачити окремі комп'ютеризовані й оснащені програмними комплексами захисту інформації окремі кімнати для громадян. На наш погляд, лише окремі громадяни можуть із використанням портативної техніки оперативно внести певні зміни в судові документи, тому зазначена пропозиція стане в нагоді багатьом громадянам, що звертаються до адміністративних судів.

Також важливо забезпечити можливість сплати на місці судового збору та отримання оригіналу квитанції про сплату, що подається до канцелярії адміністративного суду, адже електронна копія квитанції про сплату судового збору досі не приймається. Так само важливо забезпечити громадян дошками оголошень з актуальною інформацією та примірниками заповнених документів у різних категоріях спорів, зручними місцями для обробки, ознайомлення з інформацією, а в окремому порядку – для комп'ютеризованої обробки даних, їх копіювання, надсилання та зберігання на зйомник дисках, флеш-дисках, зовнішніх пристроях тощо.

Формулювання пропозицій щодо вдосконалення судоустрою в Україні та проведення адміністративно-правової реформи базується на вимогах демократизації та дотримання прав громадян, зокрема вимог принципу верховенства права в Україні, для чого необхідно передбачити впровадження подальших кроків адміністративно-правової реформи, спрямованих на створення окремих інституцій, які б взаємодіяли з громадянами з приводу захисту порушених прав осіб, зокрема запровадити інститут Судового омбудсмена та наділити його повноваженнями із забезпечення судового захисту прав малолітніх, неповнолітніх осіб, осіб, що не мають законних представників або зловживають своїми обов'язками, а також надати право взаємодії з іншими правоохоронними й судовими органами для оперативного подання інформації до судового розгляду.

Важливим кроком судової реформи є і створення при Президенті України спеціального уповноваженого органу із забезпечення доступності адміністративного судочинства у формі Комісії, яка була б уповноважена координувати діяльність із забезпечення доступності адміністративного судочинства на всій території України, формувати уніфіковану практику, спрямовувати зусилля теоретиків і практиків на впровадження доступного судочинства.

Висновки. Забезпечення доступності адміністративного судочинства є не тільки важливим елементом принципу верховенства права, його вимоги мають вагоме значення для захисту прав, законних інтересів значної кількості громадян України, тому означені вимоги мають бути гарантовані на рівні Закону України «Про доступність адміністративного судочинства», у якому особлива увага має бути приділена захисту інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, можливості звернення до Судового омбудсмена, заміни законного представника в разі невиконання обов'язків за законом, можливості призначення представника в суді для розгляду справи особи, що не досягла віку адміністративної процесуальної дієздатності.

Сучасні проблеми забезпечення адміністративного судочинства потребують вирішення в таких групах аспектів значень: а) проблеми, пов'язані з нерозвиненістю судової системи України та потребами подальшого її розвитку; б) проблеми, пов'язані з недосконалістю правового забезпечення доступності адміністративного судочинства; в) проблеми, пов'язані з практичними проблемами організаційно-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів на сучасному рівні; г) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії з громадянами, суб'єктивним фактором; д) проблеми, пов'язані зі складнощами взаємодії із суддями адміністративних судів; е) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень; є) проблеми, пов'язані зі складнощами виконання судових рішень; ж) проблеми, пов'язані зі складнощами оскарження судових рішень у Європейському суді з прав людини.

Важливо приділити значну увагу проблемам, що стосуються реалізації адміністративного судочинства в Україні у взаємозв'язку з проблемами недоступності адміністративного судочинства окремим групам громадян, адже в цьому сегменті першочергового вирішення потребують проблеми соціально незахищених груп населення, які за ознаками віку, статті, освіти, громадянства не можуть самостійно здійснювати захист порушених прав.

Розвиток положень щодо організаційно-правових засад забезпечення адміністративного судочинства в Україні необ-

хідно забезпечити з урахуванням таких аспектів, як удосконалення організаційної структури адміністративного суду, організації простору з урахуванням вимог інформування та консультування громадян, надання місця для сидіння, заповнення інформації, її тиражування, надсилання, зберігання в приміщенні суду, для чого передбачити окремі комп'ютеризовані й оснащені програмними комплексами захисту інформації окремі кімнати для громадян.

Література:

1. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів «верховенство права» і «верховенство закону». *Право України*. № 6. С. 16.
2. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. 38 с.
3. Рабінович П.М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. URL: <https://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=668> (дата звернення: 01.03.2021).
4. Публічний діалог – необхідна передумова довіри громадян до органів державної влади. URL: <http://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 01.03.2021).

Ivanenko T., Tylchik V. Accessibility of administrative justice in Ukraine

Summary. In this article author has generalized the main problematic issues connected with providing access to administrative justice in Ukraine and has defined the main groups of problems, that need to be solved on the present stage of administrative justice development in Ukraine. Author has paid attention to the important issues, related to realization of administrative justice in Ukraine from the point of view of low-access or inaccessibility of administrative justice as a criteria for adhesion to the Rule of Law demands.

Author has drawn attention to the necessity to develop provisions as to organization, legal grounds for providing accessibility of administrative justice, improvement of the provisions of the Code on administrative adjudication on Ukraine, Laws of Ukraine “On the court payments” & “On judiciary and status of judges” with the purpose to provide simple access to administrative justice, to destroy different obstacles, that have direct or indirect impact on human rights protection.

In the article author has disclosed central problematic issues of providing accessibility of administrative courts in Ukraine, among them special attention has been devoted to the issues, connected with underdevelopment of the judicial system of Ukraine, needs of its further development, improvement and facilitation of demands as to application to the administrative court; has disclosed actual problems of improvement of legal support to practical access to administrative justice, organizational, technical, program-granting issues providing accessibility of the mentioned process on the present stage; has disclosed special issues having subjective character, that relate to specific counter-relations with the chancellery of the court, judges of administrative courts, and also connected with improvement of the order of judicial review of judicial decisions, their execution, review in the European Court of Human Rights.

In the article author has proved, that the necessity to provide accessibility of administrative justice as a central element of demands formed by the Rule of Law principles and the proposal to adopt a new Law of Ukraine “On accessibility of administrative justice”, where a special attention must be paid to granting interests of minors, capacity to act and address to Judicial Ombudsman, changing improper legal representative, f. ex. In case of improper execution of legally binding duties as to minors interests protection in the court.

Key words: rule of law, democracy, access to justice, accessibility of administrative justice, Judicial Ombudsmen, administrative legal reform, judicial reform.

*Клипа О. П.,
аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

СУЧАСНИЙ СТАН СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ ТА РЕСПУБЛІКИ ГРУЗІЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сучасного стану соціального захисту працівників поліції Республіки Болгарія та Республіки Грузія, виокремленню основних напрямів соціального захисту на прикладі пострадянської країни та країни-учасниці Європейського Союзу.

Досліджено зміст Конституцій і правових основ діяльності поліції Республіки Болгарія та Республіки Грузія в аспекті регулювання й гарантування соціального захисту як громадянам відповідної зарубіжної країни, так і поліцейським.

У статті акцентовано увагу на специфіку діяльності поліції двох країн та особливості забезпечення соціального захисту поліцейських, урахувавши радянське минуле Республіки Грузія та шлях реформування її правоохоронної системи від міліції до поліції, а також більш демократичний і цілеспрямований шлях Республіки Болгарія, що, у свою чергу, зумовив позитивні зміни та можливість вступу до Європейського Союзу.

У зв'язку з масштабним реформуванням правоохоронної системи Республіки Грузія відбулися позитивні зміни та розширення соціальних прав і гарантій поліцейських. Грунтуючись на аналізі зарубіжного законодавства, що частково регулює соціальний захист правоохоронців, виокремлено основні напрями такого захисту. Зокрема, для Республіки Грузія характерні такі напрями, за які передбачено пільги та компенсації: загибель поліцейського при виконанні службових обов'язків; пошкодження здоров'я поліцейського при виконанні службових обов'язків; робочий час поліцейського; відпустка поліцейського; заробітна плата поліцейського.

Корисним і позитивним є досвід Республіки Болгарія на шляху до європеїзації національного законодавства, у тому числі й щодо регулювання соціального захисту поліцейських. Республіка Болгарія позиціонує себе як демократична та правова держава, яка гарантує своїм громадянам право на соціальне страхування й соціальну допомогу. Так, пріоритетними напрямками соціального захисту болгарської поліції є винагорода за працю, відпустки, забезпечення матеріальним майном та обладнанням, одноразова допомога та транспортні витрати в разі переїзду на роботу в іншу місцевість, грошова допомога в разі важкого фінансового становища поліцейського, допомога в разі смерті працівника Міністерства внутрішніх справ, обов'язкове соціальне та медичне страхуванням державних службовців, компенсація в разі оренди житла тощо.

Процес актуалізації сучасного соціального законодавства до вимог і реалій сьогодення складний і довготривалий у багатьох країнах світу, надто в таких непростих умовах.

Ключові слова: соціальний захист, працівники поліції, Республіка Болгарія, Республіка Грузія, напрями соціального захисту.

Постановка проблеми. Соціальне забезпечення як показник рівня економічної та фінансової стабільності свідчить про спроможність тієї чи іншої держави врегулювати й гарантувати належний соціальний захист як усім громадянам, так й окремим категоріям, які потребують особливої уваги. Зокрема, ідеться про працівників поліції, які в силу специфічних умов служби та підвищеного рівня загрози життю і здоров'ю перебувають на варті безпеки та правопорядку, дбаючи про цілодобовий і безперервний їх захист. Крім того, проходження служби в поліції в більшості країн світу пов'язане з установами цілої низки обмежень: можливість займати іншу оплачувану посаду, крім викладацької та творчої діяльності (отже, для поліцейського доступний лише конкретний вид заробітку); заборона на участь у страйках (отже, поліцейські не можуть публічно відстояти свої права); заборона до вступу в політичні партії тощо. Указані обставини повинні беззаперечно стимулювати державу до належного забезпечення соціальних прав і гарантій працівникам поліції. Саме тому питання соціального захисту працівників поліції не втрачає своєї гостроти та потребує постійного вивчення з метою ефективного вирішення.

Питання соціального захисту населення, у тому числі й правоохоронних органів, повсякчас вивчалися вченими. Різним аспектам регулювання та забезпечення соціального захисту працівників Національної поліції України й дослідженню зарубіжного досвіду присвячували наукові розробки Ю. Безуса, М. Іншин, П. Коломосць, Н. Кочеткова, К. Мельник і багато інших. Сьогодні комплексні дослідження з порушеного нами питання практично відсутні. Деякі аспекти, пов'язані з дослідженням, відображено в працях В. Бурдяк.

Метою статті є здійснення аналізу правової основи, що регулює соціальний захист працівників поліції відповідних зарубіжних країн, а також ґрунтуючись на отриманих результатах, виокремити основні напрями соціального захисту поліцейських і виявити перспективний позитивний досвід.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний розвиток країн світу, які позиціонують себе демократичними соціальними правовими державами, неухильно вимагає актуалізувати національне законодавство до потреб населення та міжнародних стандартів.

Розглянемо сучасний стан соціального захисту працівників поліції Грузії як однієї з пострадянських республік, яка після проголошення своєї незалежності вийшла з-під контролю тоталітарного режиму та взяла курс на реформування системи правоохоронних органів.

У Основному Законі Грузії проголошено її соціальною державою, діяльність якої спрямована на зміцнення в суспіль-

стві принципів соціальної справедливості, соціальної рівності й соціальної солідарності [1].

Відповідно до Закону Грузії «Про поліцію», поліція Грузії є системою правоохоронних установ, що здійснюють виконавчу владу та входять у систему Міністерства, яке в межах повноважень, наданих законодавством Грузії, проводить превентивні заходи й заходи щодо реагування на правопорушення для дотримання громадської безпеки та правопорядку.

Конституція Грузії, міжнародні правові акти Грузії, Закон Грузії «Про поліцію» та інші закони Грузії, правові акти й інші нормативні акти Президента Грузії, Уряду Грузії, Прем'єр-міністра Грузії й Міністра є правовим плацдармом діяльності поліції Грузії.

Поліцейські здійснюють свою діяльність неухильно дотримуючись принципів захисту й поваги основних прав і свобод людини, законності, неприпустимості дискримінації, пропорційності, здійснення дискретних повноважень, політичної нейтральності та прозорості діяльності поліції [2].

Унаслідок здійснення масштабного реформування правоохоронної системи Республіки Грузія відбулися позитивні зміни та розширення соціальних прав і гарантій поліцейських.

Законом Грузії «Про поліцію» встановлено, що соціальний захист, обов'язкове страхування життя і здоров'я поліцейського забезпечує держава. Виокремлено фундаментальні положення чинного Закону: за поліцейським у період його перебування в розпорядженні кадрів протягом 2 місяців зберігається зарплата (грошове забезпечення) за останньою займаною посадою; шкода, завдана поліцейському під час виконання службових обов'язків, відшкодовується повністю за рахунок коштів державного бюджету Грузії в порядку, установленому законодавством Грузії; пенсійне забезпечення поліцейського здійснюється відповідно до законодавства Грузії; порядок та умови надання медичних послуг поліцейському й члену (членам) його сім'ї визначає Міністр; у межах коштів державного бюджету Грузії наказом Міністра для поліцейських можуть визначатися додаткові заходи щодо виплати одноразової допомоги, надання іншої соціального захисту й пільги; індивідуальним адміністративним актом Міністра поліцейським можуть бути надані в користування утримувані на балансі Міністерства квартири, будинки, підсобні споруди й закріплені за ними земельні площі для проживання [2].

Грунтуючись на дослідженні правової основи соціального захисту працівників поліції Республіки Грузія, можемо виокремити основні напрями соціального захисту, за якими законодавством передбачені пільги та компенсації: загибель поліцейського при виконанні службових обов'язків; пошкодження здоров'я поліцейського при виконанні службових обов'язків; робочий час поліцейського; відпустка поліцейського; заробітна плата поліцейського.

У разі загибелі поліцейського при виконанні службових обов'язків указано, що його сім'ї (спадкоємцю) з коштів державного бюджету Грузії на підставі акта, виданого міністром або уповноваженою на те особою, виплачується одноразова грошова допомога й сума для відшкодування витрат з поховання. Витрати з поховання поліцейського відшкодовуються державою. Крім того, у межах бюджетних асигнувань Міністерства на підставі правового акта Міністра члену сім'ї поліцейського, який загинув при виконанні службових обов'язків, може бути виплачено додаткову матеріальну допомогу.

У разі пошкодження здоров'я поліцейського при виконанні службових обов'язків, відповідно до ступеня пошкодження (важкий ступінь ушкодження здоров'я, середній ступінь ушкодження здоров'я, легкий ступінь пошкодження здоров'я), визначеного Законом, йому виплачується відповідна одноразова грошова допомога.

У разі пошкодження здоров'я поліцейського при виконанні службових обов'язків, якщо вказане пошкодження позбавляє його можливості належним чином виконувати службові обов'язки, Міністерство забезпечує працевлаштування цього поліцейського на посади в системі Міністерства, що відповідає його особистим і діловим якостям, освіті й стану здоров'я.

Якщо у випадках, передбачених Законом, Міністерство з об'єктивних причин не зможе забезпечити працевлаштування поліцейського, у період його перебування безробітним, але не більше одного року йому щомісячно виплачується компенсація в повному розмірі посадового окладу за останньою займаною посадою [2].

Актуальним і гострим постає залишається питання тривалості робочого дня як у всьому світі, так і в Республіці Грузія, адже перевантаження та надмірна втомлюваність працівників поліції призводять до професійного вигорання, зниження мотивації і, як наслідок, плинності кадрів і низької продуктивності праці.

Відповідно до Закону Грузії «Про поліцію», для поліцейських встановлено ненормований робочий день. У системі Міністерства або його окремих структурних одиницях в особливих випадках на певний термін може бути оголошений особливий режим роботи. Під час особливого режиму поліцейські перебувають у передбачених для них місцях роботи. Поліцейському дозволяється залишити робоче місце тільки з дозволу безпосереднього начальника. Також під час воєнного чи надзвичайного стану або в інших екстремальних ситуаціях Міністерство переходить на особливий режим роботи [2].

Законом передбачена відпустка поліцейського, тривалість якої розраховується залежно від стажу роботи в структурі Міністерства внутрішніх справ. Отже, тривалість щорічної оплачуваної відпустки поліцейського становить 30 календарних днів. Тривалість щорічної оплачуваної відпустки поліцейського, який має стаж роботи в Міністерстві більше 5 років, становить 35 календарних днів, а поліцейського зі стажем роботи понад 10 років – 40 календарних днів.

Виходячи зі службової необхідності, допускається припинення відпустки поліцейського та його виклик на роботу для продовження служби [2].

Важливим аспектом соціальної безпеки є винагорода за працю – заробітна плата поліцейського, що складається з посадового окладу й окладу, встановленого за звання. Крім того, поліцейським, окрім зарплати, можуть виплачуватися надбавки до заробітної плати (грошового забезпечення) і компенсації.

Розміри заробітної плати (посадового окладу й окладу за званням), надбавок до заробітної плати (грошового забезпечення) і компенсації, а також порядок та умови їх виплати визначаються міністром [2].

З огляду на вищевикладене, ми бачимо позитивний і суттєвий результат нелегкого шляху модернізації й запровадження нового підходу до діяльності правоохоронних органів, а також значні досягнення, яких удалося здобути: оптимізація кадрів (унаслідок реформування понад 90% попереднього складу

правоохоронних органів замінено); функціональні зрушення (унаслідок реформування корупціогенні функції, які належали поліції, або звели нанівець, або передали в інші структури), встановлено пільги та компенсації, які ширше охоплюють спектр соціального захисту. Судячи із цього, реформаційний процес правоохоронних органів ішов у поєднанні з процесом боротьби з корупцією.

Цікавим у рамках дослідження є досвід соціального захисту працівників правоохоронних органів Республіки Болгарія як держави-учасниці Європейського Союзу.

Основний Закон Республіки Болгарії проголошує її правою державою, яка керується Конституцією та законами країни, відповідно до яких Республіка Болгарія гарантує життя, гідність і права особистості і створює умови для вільного розвитку людини та громадянського суспільства [3].

Працівники правоохоронних органів як громадяни Республіки Болгарії користуються всіма правами, що належать громадянам відповідно до Конституції Республіки, урахувавши обмеження, встановлені специфікою служби.

Також Конституцією Республіки Болгарія проголошено основоположні соціальні гарантії та права: робітники і службовці мають право на здорові й безпечні умови праці, на мінімальний розмір винагороди за працю й на оплату, відповідну виконану роботу, а також право на вихідні дні та відпустку за умов і в порядку, визначених законом; робітники та службовці мають право об'єднуватися в професійні організації та спілки для захисту своїх інтересів у галузі праці й соціального забезпечення; робітники та службовці мають право на страйк для захисту своїх колективних економічних і соціальних інтересів. Це право здійснюється за умов і в порядку, визначених законом [3].

Республіка Болгарія як демократична та правова держава гарантує громадянам право на соціальне страхування й соціальну допомогу. Особи, що тимчасово залишилися без роботи, мають право на соціальне забезпечення за умов і в порядку, встановлених законом. Особи похилого віку, які не мають близьких і не можуть себе утримувати за рахунок свого майна, а також особи з фізичними та психічними вадами знаходяться під особливим покровительством держави й суспільства [3].

Отже, ми бачимо деяку схожість у соціальному гарантуванні, визначену Конституціями пострадянської Грузії, яка до 1991 року перебувала в складі тоталітарного Радянського Союзу й мала мілітаристичну модель державного управління та правоохоронних органів, і Республіки Болгарія, яка свого часу так і не ввійшла до складу СРСР і розвивалася як соціалістична держава, обравши курс на парламентську демократію.

Відповідно до Закону Республіки Болгарія «Про Міністерство внутрішніх справ», поліція Болгарії є частиною Міністерства внутрішніх справ Республіки. Основними документами, які регулюють діяльність болгарської поліції, є Закон про Міністерство внутрішніх справ, Закон про іноземців в Республіці Болгарія, Закон про захист персональних даних, Закон про дорожній рух, Правила, що імплементують Закон про МВС, Кодекс етики.

Болгарська поліція покликана:

- забезпечувати громадський порядок;
- запобігати злочинам, виявляти й розслідувати злочини;
- припиняти діяльність національних і транскордонних злочинних груп та організацій;

– охороняти державний кордон і здійснювати прикордонний контроль, боротися з нелегальною міграцією й торгівлею людьми;

- виявляти та припиняти терористичну діяльність;
- організувати та здійснювати адміністративний контроль громадян та іноземців, які перебувають у Болгарії;
- виконувати інші функції, встановлені законом.

Діяльність Міністерства внутрішніх справ здійснюється на підставі таких принципів: дотримання Конституції, законів і міжнародних договорів; поваги й гарантій прав і свобод, гідності громадян; централізованого управління; гласності; співпраці з громадянами.

У болгарській поліції є дві категорії службовців: а) публічні офіцери; б) особи, які працюють у поліції за трудовим договором [4].

Аналізуючи правову основу діяльності правоохоронних органів Республіки Болгарія, ми відслідковуємо здебільшого подібні напрями соціального захисту правоохоронців, з огляду на це, доцільно виокремити таку класифікацію:

1. Державні службовці отримують основну щомісячну зарплату, яка формується зарплатою за категорією та зарплатою за посадою. Розміри заробітної плати за категорією, а також розміри заробітної плати на найнижчій і найвищій посадах у кожній категорії визначаються Радою міністрів відповідно до пропозицій міністра внутрішніх справ. Конкретний розмір заробітної плати на посаді визначається міністром і складається з винагороди за рівень, який відображає місце відповідної посади в ієрархії; винагороди, яка відображає конкретні умови робочого місця. Також працівникам виплачується додаткова винагорода за виконання конкретної службової діяльності; результати офіційної діяльності; понаднормову роботу; науковий ступінь; специфічні умови праці.

2. Працівники Міністерства внутрішніх справ забезпечуються харчуванням або його грошовим еквівалентом. Державні службовці повинні мати робочий і формений одяг та інше матеріальне майно й обладнання. За здійснення діяльності, пов'язаної зі шкідливим впливом на здоров'я, працівники Міністерства внутрішніх справ отримують безкоштовну їжу для виведення токсинів і протиотруту.

3. При переведенні на роботу до інших населених пунктів у випадках, визначених міністром внутрішніх справ, державним службовцям і їхнім сім'ям у разі переїзду виплачується одноразова допомога і транспортні витрати.

4. Поліцейські, а також члени родин загиблих поліцейських, які опинилися у важкому фінансовому становищі, підтримуються коштами в порядку, визначеному міністром внутрішніх справ. Розмір грошової допомоги та порядок їх забезпечення щорічно визначається наказом міністра внутрішніх справ.

5. У разі смерті працівника Міністерства внутрішніх справ витрати на похорон несе Міністерство внутрішніх справ у розмірі, визначеному міністром внутрішніх справ.

6. Обов'язкове соціальне та медичне страхування державних службовців здійснюється за рахунок республіканського бюджету.

7. При виконанні своїх службових обов'язків працівник Міністерства внутрішніх справ безкоштовно користується громадським транспортом міста.

8. Державним службовцям, які користуються житлом на орендних умовах, Міністерство внутрішніх справ виплачує суми компенсації за умов і в порядку, визначених Радою міністрів.

Питання робочого часу й часу відпочинку визначено законодавством так: нормальна тривалість робочого часу співробітників Міністерства внутрішніх справ становить 8 годин на день і 40 годин на тиждень при 5-денному робочому тижні. Для державних службовців, які виконують свої службові обов'язки в шкідливих, небезпечних або специфічних умовах праці, скорочується робочий час. Робочий час державних службовців обчислюється в робочих днях – щодня, а для тих, хто працює у 8, 12- або 24-годинних змінах – підсумовується за тримісячний період.

Для державних службовців Міністерства внутрішніх справ, крім тих, що визначені Законом, і вахтових працівників, установлено ненормований робочий день. За необхідності вони зобов'язані виконати свої службові обов'язки після закінчення звичайного робочого часу.

Робота поза робочим часом компенсується в порядку й на умовах, визначених законодавством.

Оплата за понаднормові роботи виплачується зі збільшенням на 50 відсотків базового щомісячного окладу. Порядок розподілу робочого часу, звітності й компенсація праці державних службовців поза робочим часом визначаються розпорядженням міністра внутрішніх справ [4].

З огляду на це, ми бачимо ґрунтований підхід до визнання й компенсації понаднормових робіт, однак, як і в подібних нормах українського законодавства, грузинського законодавства, у болгарському законодавстві також, на нашу думку, не вистачає законодавчого визначення фундаментальних понять «заробітна плата», «відпустка поліцейського», «понаднормовий час» тощо, наявність яких чітко окреслювала б рамки соціальних прав і гарантій.

Державні службовці Міністерства внутрішніх справ мають право на такі види відпусток: оплачувана щорічна відпустка – у розмірі 30 робочих днів; додаткова оплачувана щорічна відпустка – один день за кожен рік служби, у тому числі за еквівалентний стаж роботи, але не більше 10 робочих днів; додаткова оплачувана щорічна відпустка за понаднормову роботу за роботу у вихідні та святкові дні – до 12 робочих днів; додаткова оплачувана щорічна відпустка при переїзді на роботу до іншого населеного пункту – до трьох робочих днів, які не можуть бути компенсовані грошовою компенсацією; додаткова оплачувана відпустка – до 5 робочих днів на календарний рік при нагородженні «Подякою» міністра, заступників міністра та генерального секретаря Міністерства внутрішніх справ; відпустка без збереження заробітної плати – до 6 місяців, один раз протягом усієї служби; відпустка без збереження заробітної плати – на період обіймання строкової посади в установах або структурах Європейського Союзу або в міжнародних організаціях; працівники, які обіймають керівну виборну посаду в профспілкових організаціях протягом терміну повноважень, мають право на відпустку без збереження заробітної плати; відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами й по догляду за дитиною, крім цього, державні службовці Міністерства внутрішніх справ на період вагітності або матері з дітьми до 6 років користуються спеціальним захистом трудового законодавства [4].

З огляду на вищевикладене, ми бачимо європейський підхід Республіки Болгарії до оплати праці поліцейських, де враховуються всі специфічні деталі, які впливають на обрахунок, і це є беззаперечним вагомим досягненням у соціальному захисті,

розширене коло відпусток дає змогу зробити висновок про позитивний результат європеїзації законодавства, яке становить правову основу діяльності правоохоронних органів.

У свою чергу, В. Бурдяк зауважує, що процес призначення Республіки Болгарія до вимог і стандартів Європейського Союзу досить важко прийнятний для суспільства. Незважаючи на те що в Болгарії створені всі необхідні структури для забезпечення державно-політичного та громадянського життя на кшталт провідних держав-учасниць Європейського Союзу, практично вони не завжди результативні. У своєму розвитку та ствердженні Болгарія зробила вагомий крок уперед, здобувши членство в Євроспільноті, проте, щоб відповідати установленим вимогам, необхідно знайти перспективні рішення ще багатьом невирішеним питанням [5, с. 65].

Висновки. У ракурсі дослідження сучасного стану соціального захисту працівників поліції двох держав: пострадянської Республіки Грузії та держави-учасниці Європейського Союзу – Республіки Болгарії – зазначимо, що обидві держави здійснили важкі кроки у формуванні своєї правової соціальної демократичної держави, пройшли складні етапи державотворення, модернізації економіки, реформації всіх сфер політичного та громадського життя, надбавши неоціненний досвід, корисний як для України (зважаючи на прагнення рівноправного членства в європейському Союзі), так і для низки інших держав, які лише стають на шлях удосконалення й реформації.

Література:

1. Конституція Грузії від 24 серпня 1995 року № 786. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата звернення: 24.12.2020).
2. Про поліцію : Закон від 28 жовтня 2013 року № 1444-ІІ. *Законодавчий вісник Грузії*. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2047533?publication=22> (дата звернення: 28.12.2020).
3. Конституция на Република България. Приета от Великото народно събрание 12 юли 1991 г. URL: <https://www.parliament.bg/bg/const/> (дата звернення: 27.12.2020).
4. Закон о министерстве внутренних дел Болгарии от 1 мая 2006. URL: http://web.archive.org/web/20110824031708/http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/379531D2-0059-4223-86F8-ABA9D17680D8/0/ZMVR_BG.pdf (дата звернення: 27.12.2020).
5. Бурдяк В. Особливості адаптації Болгарії до умов розвитку в складі Європейського Союзу. *Панорама політологічних студій: Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2016. Вип. 14. С. 59–67.

Klypa O. The current state of social protection of police officers in the Republic of Bulgaria and the Republic of Georgia

Summary. The article is devoted to the study of the current state of social protection of police officers of the Republic of Bulgaria and the Republic of Georgia, highlighting the main areas of social protection on the example of the post-Soviet country and the member state of the European Union.

The content of the Constitutions and legal bases of activity of police of the Republic of Bulgaria and the Republic of Georgia in the aspect of regulation and guarantee of social protection both to citizens of the corresponding foreign country, and to police officers is investigated.

The article focuses on the specifics of the police activities of the two countries and the features of social protection of police, given the Soviet past of the Republic of Georgia and the way to reform its law enforcement system from police

to police, as well as a more democratic and purposeful way of Bulgaria. and the possibility of joining the European Union.

Due to the large-scale reform of the law enforcement system of the Republic of Georgia, there have been positive changes and expansion of social rights and guarantees of police officers. Based on the analysis of foreign legislation, which partially regulates the social protection of law enforcement, the main directions of such protection are identified. In particular, the Republic of Georgia is characterized by the following areas, for which benefits and compensation are provided: death of a police officer in the line of duty; damage to the health of a police officer in the performance of official duties; working hours of a police officer; police leave; police officer's salary.

The experience of the Republic of Bulgaria on the way to Europeanization of national legislation, including the regulation of social protection of police officers, is useful and positive.

The Republic of Bulgaria positions itself as a democratic and legal state, which guarantees its citizens the right to social insurance and social assistance. Thus, the priority areas of social protection of the Bulgarian police are: remuneration for work, vacations, provision of material property and equipment, one-time assistance and transportation costs in case of moving to another location, financial assistance in case of financial difficulties of a police officer, assistance in case of death Ministry of Internal Affairs, compulsory social and medical insurance for civil servants, compensation in case of rent, etc.

The process of updating modern social legislation to the requirements and realities of today is complex and long in many countries around the world, especially in such difficult conditions.

Key words: social protection, police officers, Republic of Bulgaria, Republic of Georgia, directions of social protection.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ НАДАННЯ ПОСЛУГ ВІДПОВІДАЛЬНОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ

Анотація. У статті досліджуються організаційно-правові засади відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів. Визначені вимоги до відкриття суб'єктами господарювання складів, на яких можуть зберігатися товари під митним контролем, порядку отримання ними статусу «складу митного органу». Наголошено, що питання притягнення до відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів, у законодавстві достатньо не врегульовано.

Наголошено, що важливою умовою договору є відносини щодо страхування відповідальності за збереження майна (товарів) транспортних засобів, переданих на відповідальне зберігання. Як правило, приміщення складів підприємств належать їм на праві користування (найчастіше це договір оренди складських приміщень).

Також на практиці в таких суб'єктах підприємницької діяльності відсутнє власне майно, на яке може бути накладено стягнення у випадку невиконання зобов'язань з відповідального зберігання майна належним чином. Зрозуміло, що подібні питання мали б бути предметом прискіпливого аналізу на етапі вибору відповідного підприємства для відповідального зберігання.

Питання страхування майна (товарів) також є важливим елементом правовідносин за цим договором. У нормативно-правовому порядку варто вирішити, яка зі сторін відповідального зберігання має здійснювати страхування майна (товарів). Логічним виглядає те, що страхувальником є митниця, яка укладає договір і передає майно (товари) на склад підприємства. На це вказують положення Митного кодексу України, якими визначено, що митні органи несуть передбачену законом відповідальність за втрату або пошкодження товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що зберігаються ними. У випадку, передбаченому частиною четвертою цієї статті, таку відповідальність несе адміністрація підприємств, на складах яких розміщуються товари, передані митними органами підприємствам на зберігання.

Ключові слова: склад митного органу, товари, транспортні засоби комерційного користування, власник товару, митні органи, резервуар, складські операції, зона митного контролю, адміністрація підприємств, завідувач складом митниці, підприємство, суб'єкт господарювання, договір.

Постановка проблеми. У правовідносинах, пов'язаних зі зберіганням товарів, транспортних засобів комерційного призначення на складах митних органів, можуть брати участь суб'єкти здійснення комерційної господарської діяльності. Залучення підприємств до зберігання товарів і транспортних засобів зумовлено відсутністю достатньої кількості власних складів митних органів. Водночас постійно відбувається зростання обсягів товарообігу між державами, поширюються

міграційні процеси, фізично збільшується кількості транспортних засобів, які перетинають державні кордони, що призводить до зростання навантаження на об'єкти митної інфраструктури та різноманітні логістичні центри. Також у випадках, передбачених законом, митні органи здійснюють провадження у справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення, що також може потягнути за собою надходження майна в розпорядження митних органів [1].

Відповідно до положень Митного кодексу України (далі – МК України) [2], товари, які через свої властивості не можуть зберігатися на складі органу доходів і зборів, за рішенням керівника органу доходів і зборів або особи, яка виконує його обов'язки, можуть передаватися органами доходів і зборів на зберігання підприємствам, на складах яких створено необхідні умови для належного зберігання таких товарів. Для цілей цього Кодексу таке зберігання вважається зберіганням на складі органу доходів і зборів.

В умовах залучення інфраструктури суб'єктів господарювання в митних правовідносинах особливої актуальності набувають питання відповідальності за договорами щодо передачі майна митними органами товарів і транспортних засобів комерційного зберігання на відповідальне зберігання таким суб'єктам господарювання.

Питанням зберігання товарів на складах митниці, присвячені наукові праці вітчизняних науковців, таких як І. Бережнюк, О. Берзан, В. Булана, О. Вакульчик, О. Гребельник, О. Годованець, А. Дубінін, Г. Дейниченко, Т. Єдинак, В. Єдинак, П. Пашко, Ю. Петруня, С. Терещенко, А. Берзан, С. Коляда, Є. Корнієнко, Ю. Ломейко. При цьому питання визначення організаційно-правових засад відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів, залишаються в правовому та науковому полі відкритими.

Метою статті є визначення організаційно-правових засад відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів і формування пропозицій щодо договірному регулюванню їхньої діяльності з відповідального зберігання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науковій літературі поширена точка зору, що юридична відповідальність – це правовідношення, яке виникає в силу певних юридичних фактів (цивільне правопорушення). Отже, відповідальність асоціюється з деліктним правовідношенням – деліктним зобов'язанням. Така кваліфікація відповідальності ґрунтується на розумінні її як негативних наслідків, позбавлень, обмежень, що покладаються на правопорушника. Таке обтяження означає, що правопорушник повинен виконати покладений на нього обов'язок або зазнати тих особистих чи майнових втрат штраф-

ного, карного характеру, які незалежно від його волі будуть щодо нього застосовані [3, с. 62].

Товари, заявлені в різні митні режими, повинні, за загальним правилом, зберігатися на складах митних органів, з дотриманням порядку, встановленого митним законодавством для відповідних митних режимів. Порядок роботи складу органу доходів і зборів (митниці) визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику (далі – Порядок 627) [4]. Передання майна (товарів) на відповідальне зберігання і транспортних засобів відбувається на основі договору.

Договори відповідального зберігання майна поширені на практиці й не лише у сфері митних правовідносин. Здебільшого за такими договорами придбаний товар деякий час зберігається в продавця, що дає змогу оптовому покупцеві-поклаждовцю відвантажувати придбаний товар після закінчення строку зберігання відразу зі складу своєму контрагенту-покупцеві. Є й інші варіанти, які передбачають передання майна професійному зберігачеві.

Порядок укладення договорів зберігання регламентовано главою 66 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). У § 1 глави 66 ЦК України наведено загальні правові норми, що стосуються будь-яких договорів зберігання, а § 2, 3 глави 66 ЦК України регулюється специфіка укладення окремих видів договорів зберігання [5].

Зокрема, у § 2 глави 66 ЦК України обумовлено особливості укладення договору зберігання товарів на товарному складі – організації, яка зберігає товар і надає послуги, пов'язані зі зберіганням, на засадах підприємницької діяльності (ч. 1 ст. 956 ЦК України, ч. 1 ст. 294 Господарського кодексу України) [6; 7].

Нормативно-правове регулювання відповідального зберігання відбувається й на рівні публічно-правового регулювання. Зокрема, про нього йде мова в Податковому кодексі України (далі – ПК України). Відповідальне зберігання – господарська операція, що здійснюється платником податків і передбачає передачу, згідно з договорами схову матеріальних цінностей, на зберігання іншій фізичній або юридичній особі без права використання в господарському обороті такої особи з подальшим поверненням таких матеріальних цінностей платнику податків без зміни якісних або кількісних характеристик (пп. 14.1.32 ПК України) [7].

Зазвичай право власності на товари, передані на зберігання, від поклаждовця до зберігача не переходить. Це означає, що поклаждовець несе юридичну відповідальність за виконання умов договору та збереження предмета договору.

З метою аналізу й визначення специфіки саме цивільно-правової відповідальності підприємств, які здійснюють відповідальне зберігання товарів, пропонуємо звернутися до окремих теорій щодо розуміння цивільно-правової відповідальності.

Так, відомий науковець О. Іоффе під цивільно-правовою відповідальністю розумів насамперед санкцію за правопорушення, наслідок, встановлений у законі на випадок його порушення [8, с. 208]. Визначення О. Іоффе, з одного боку, відображає особливості цивільно-правової відповідальності як додаткових або нових негативних наслідків, а з іншого – виражає відповідальність через поняття «санкція», яке само по собі в праві має різні значення. Санкцією називається частина правової норми, яка містить указівку на забезпечення

додержання цієї норми [9, с. 41]. Термін «санкція» має й таке значення, як дозвіл, схвалення (санкція прокурора на обшук тощо). Отже, різноманітність значень терміна «санкція» не дає змоги чітко виразити через нього іншу правову категорію, таку як «цивільно-правова відповідальність» [10, с. 62]. Відповідно до ч. 1 ст. 951 ЦК України, збитки, завдані поклаждовцю втратою (нестачею) або пошкодженням речі, відшкодовуються зберігачем:

– у разі втрати (нестачі) речі – у розмірі її вартості. Причому в цьому випадку вартість речі визначається з урахуванням ПДВ;

– у разі пошкодження речі – у розмірі суми, на яку знизилася її вартість.

Якщо внаслідок пошкодження речі її якість змінилася настільки, що вона не може бути використана за первісним призначенням, поклаждовець має право відмовитися від цієї речі й вимагати від зберігача відшкодування її вартості (ч. 2 ст. 951 ЦК України).

За нормами ч. 1 ст. 950 ЦК України, професійний зберігач відповідає за втрату (нестачу) або пошкодження речі, якщо не доведе, що це трапилося:

– унаслідок непереборної сили;

– через такі властивості речі, про які зберігач, приймаючи її на зберігання, не знав і не міг знати;

– у результаті умислу чи грубої необережності поклаждовця.

Зберігач відповідає за втрату (нестачу) або пошкодження речі після закінчення строку зберігання лише за наявності його умислу чи грубої необережності (ч. 3 ст. 950 ЦК України). До складу збитків, що підлягають відшкодуванню особою, яка допустила господарське правопорушення, включаються:

– вартість утраченого, пошкодженого або знищеного майна, визначена відповідно до вимог законодавства;

– додаткові витрати (штрафні санкції, сплачені іншим суб'єктам, вартість додаткових робіт, додатково витрачених матеріалів тощо), понесені стороною, яка зазнала збитків унаслідок порушення зобов'язання другою стороною;

– неодержаний прибуток (утрачена вигода), на який сторона, яка зазнала збитків, мала право розраховувати в разі належного виконання зобов'язання другою стороною;

– матеріальна компенсація моральної шкоди у випадках, передбачених законом.

Тобто збитки – це об'єктивне зменшення будь-яких майнових благ особи, що обмежує його інтереси як учасника певних відносин і проявляється у витратах, зроблених особою, утраті або пошкодженні майна, а також не одержаних особою доходів, які б вона одержала за умови правомірної поведінки особи.

Зберігач за договором зобов'язаний забезпечити повне збереження переданого на відповідальне зберігання майна та вживати заходи, необхідні для забезпечення схоронності майна, а після закінчення відповідального зберігання повернути поклаждовцю те саме майно. Майно має бути повернене в тому самому стані, у якому воно було прийняте на відповідальне зберігання, з урахуванням змін його природних властивостей. Забезпечити наявність пристосованих для відповідального зберігання майна приміщень, що охороняються, та унеможливити доступ сторонніх осіб до майна. Повернути майно поклаждовцю за його першою письмовою вимогою. За першою вимогою поклаждовця надавати тому можливість

доступу до майна й перевірки умов відповідального зберігання, невідкладно повідомивши в телефонному та письмовому режимах поклажодавця. У разі проведення поклажодавцем інвентаризації майна, що знаходиться на зберіганні, забезпечити безперешкодний доступ до них членів інвентаризаційної комісії поклажодавця. Не передавати третім особам ніякої інформації, пов'язаної з діяльністю поклажодавця, ні під своїм іменем, ні під псевдонімом. У разі зміни в період дії договору місця реєстрації підприємства та/або місця розташування майна, переданого митницею на відповідальне зберігання, невідкладно повідомити про це поклажодавця засобами телефонного зв'язку та письмово [11].

У випадку порушення зобов'язання, що виникає з договору, сторона несе відповідальність, визначену договором і чинним законодавством. Порушенням договору є його невиконання або неналежне виконання, тобто виконання з порушенням умов, визначених змістом цього договору. Зберігач несе відповідальність, згідно з частиною 1 статті 936 ЦК України, за зберігання майна, переданого поклажодавцем, і зобов'язаний повернути його в схоронності. Вартість майна, переданого на зберігання, визначається відповідно до вимог статті 951 ЦК України, збитки, завдані поклажодавцеві втратою (нестачею) або пошкодженням майна, відшкодовуються зберігачем у разі втрати (нестачі) майна – у розмірі його вартості, у разі пошкодження майна – у розмірі суми, на яку знизилася його вартість. Також якщо внаслідок пошкодження товару його якість змінилася настільки, що воно не може бути використано за первісним призначенням, поклажодавець має право відмовитися від цього майна й вимагати від зберігача відшкодування його вартості.

Зберігач несе відповідальність у розмірі вартості майна за недопуск представників поклажодавця до майна, яке передано на відповідальне зберігання [11].

Отже, важливою умовою договору є відносини щодо страхування відповідальності за збереження майна (товарів) транспортних засобів, переданих на відповідальне зберігання. Як правило, приміщення складів підприємств належать ним на праві користування (найчастіше це договір оренди складських приміщень).

У зв'язку з цим питання страхування майна (товарів) має стати важливим елементом правовідносин за договором відповідального зберігання товарів.

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо на таких принципових положеннях:

1. Організаційно-правові засади відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів, можна розглядати як сукупність правових підстав притягнення до відповідальності підприємств, які здійснюють надання послуг відповідального зберігання товарів, і фактичної організації заходів, пов'язаних із відшкодування завданих збитків (направлення претензії, розірвання договорів, звернення в суд і до інших компетентних органів).

2. Укладання договору відповідального зберігання майна (товарів) і транспортних засобів фактично має передбачати чіткі умови та підстави відповідальності сторін (особливо в частині виникнення нестач, викликаних втратою майна, переданого на відповідальне зберігання або неналежними умовами його зберігання). У таких договорах можуть установлюватися додаткові умови (гарантії) до виконання договору, за недотримання яких настає відповідальність сторін.

3. Серед важливих організаційних елементів удосконалення діяльності з передачі митницею майна (товарів) на відповідальне зберігання підприємством – необхідність вирішення питання щодо страхування майна (товарів) за цим договором.

Література:

1. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 21.05.2014 № 236 / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF/> (дата звернення: 16.07.2020).
2. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Москва : Юридическая литература, 1976. 215 с.
3. Митний кодекс : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07.2020).
4. Про затвердження Порядку роботи складу митниці ДФС : Наказ Мінфіну 30.05.2012 № 627 / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12> (дата звернення: 16.07.2020).
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 16.07.2020).
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 16.07.2020).
7. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 16.07.2020).
8. Иоффе О.С. Обязательственное право. Москва : Юрид. лит., 1975. 880 с.
9. Недбайло П.О. Норми права. Харків, 1966. 48 с.
10. Отраднова О.О. Недоговірні зобов'язання в цивільному праві України: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 240 с.
11. Постановление № 75921730, 16.08.2018 / Одесский апелляционный хозяйственный суд. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/75921730/> (дата звернення: 16.07.2020).
12. Постанова Одеського апеляційного господарського суду від 20 червня 2017 р., справа № 916/3491/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67404988> (дата звернення: 16.07.2020).
13. Решение № 84521002, 26.09.2019 / Одесский окружной административный суд URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/84521002/> (дата звернення: 16.07.2020).

Kniaziev V. Organizational and legal basis of liability of enterprises which provide services of responsible storage of goods

Summary. The article examines the organizational and legal basis of liability of enterprises that provide responsible storage of goods. Requirements for the opening of warehouses by economic entities where goods can be stored under customs control, the procedure for obtaining the status of "warehouse of the customs authority". It is emphasized that the issue of bringing to justice companies that provide responsible storage of goods is not sufficiently regulated by law. It is emphasized that an important condition of the contract is the relationship of liability insurance for the safety of property (goods) of vehicles transferred for safekeeping. As a rule, the warehouses of enterprises belong to them on the right

of use (most often it is a lease agreement for warehouses). Also, in practice, such business entities do not have their own property, which can be levied in case of non-compliance with the obligations of responsible storage of property properly. It is clear that such issues should be the subject of meticulous analysis at the stage of selecting the appropriate company for safekeeping. The issue of property (goods) insurance is also an important element of the legal relationship under this agreement. In the normative-legal order it is necessary to decide which of the parties of responsible storage should carry out insurance of property (goods). It seems logical that the insured is the customs, which enters into a contract and transfers the property (goods) to the warehouse of the enterprise. This is

indicated by the provisions of the Customs Code of Ukraine, which stipulate that the customs authorities are liable under law for loss or damage to goods, commercial vehicles stored by them. In the case provided for in part four of this article, such responsibility shall be borne by the administration of the enterprises in the warehouses where the goods transferred by the customs authorities to the enterprises for storage are placed.

Key words: Customs Authorities Warehouse, goods, vehicles for commercial goals, goods owner, Customs Authority, tank, warehouse procedures, Customs Control Area, administration of enterprises, head of the Customs Warehouse, enterprise, business entity, agreement.

*Князюк О. Г.,
здобувач*

Науково-дослідного інституту публічного права

ПЕРЕДОВИЙ ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПРАВА НА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ ЯК ДЖЕРЕЛО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню закордонного досвіду процедури набуття права на керування легковими транспортними засобами на прикладі чотирьох країн світу, а саме: США, Угорщини, Великобританії та Японії. Розглянуто особливості учнівського і стандартного посвідчення водія в країнах, де вони існують. Зазначено, що особливістю Сполучених Штатів Америки є можливість допускати до навчання осіб віком від 14 років і наявність комерційних і некомерційних посвідчень водія. Окреслено процедуру отримання тимчасового й постійного посвідчення водія та вимоги, що висуваються до кандидатів на отримання посвідчення в США. Акцентовано, що правові норми Європейського Союзу у сфері видачі посвідчення водія все більше прагнуть до уніфікації та врегульовані в Директиві про європейські водійські посвідчення, що дозволяє існування взаємного визнання посвідчень водія, виданих у всіх державах-членах ЄС. Зазначається, що всі водійські посвідчення країн ЄС мають уніфікований вигляд і схожу процедуру отримання. На прикладі Угорщини наведено процедуру одержання посвідчення категорії «В» та відзначено, що особливістю такої процедури в Угорщині є обов'язок кандидатів пройти навчання з першої медичної допомоги. Розглянуто процедуру, визначену для отримання тимчасового та постійного посвідчення водія через Агентство з ліцензування водіїв і транспортних засобів Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, а також згадано мінімальні необхідні вимоги як для апліканта, так і для навчального автомобіля. Акцентовано увагу на складності процедури отримання посвідчення водія в Японії, неможливості допущення жодних помилок під час практичного іспиту й досить довгому двоетапному процесі отримання постійного водійського посвідчення. Зазначено, що в Японії існують посвідчення двох типів: для управління автомобілем з автоматичною та механічною коробкою передач, які відрізняються за процедурою й вартістю отримання. Запропоновано можливості імплементації окремих позитивних практик у національну правову систему у сфері надання адміністративних послуг з видачі посвідчення водія.

Ключові слова: посвідчення водія, зарубіжний досвід отримання посвідчення водія, Сполучені Штати Америки, Великобританія, Угорщина, Японія, адміністративні послуги, адміністративні послуги в правоохоронній сфері.

Постановка проблеми. Право на керування транспортними засобами та правила, що застосовуються до посвідчень водія, є важливими елементами загальної транспортної політики, сприяють підвищенню безпеки дорожнього руху й вільному переміщенню осіб. З огляду на важливість описаного

питання, вважаємо за необхідне розглянути закордонний досвід правового регулювання набуття права на керування транспортними засобами в розрізі його імплементації в національне законодавство з метою підвищення ефективності правозастосовних процедур.

Зважаючи на те що в більшості країн процес отримання посвідчень різних категорій розрізняється, для цілей дослідження будемо брати до уваги видачу посвідчень водія на право керування легковим автомобілем. Як правило, існують певні спільні загальноновизнані риси, як-то: складання теоретичного та практичного заліку, проте немало й особливостей, на яких ми намагатимемося акцентувати увагу. Пропонуємо почати розгляд питання зі Сполучених Штатів Америки.

Мета статті – дослідити закордонний досвід процедури набуття права на керування легковими транспортними засобами на прикладі чотирьох країн світу, а саме: США, Угорщини, Великобританії та Японії; розглянути особливості учнівського і стандартного посвідчення водія в країнах, де вони існують.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сполучені Штати – одна з небагатьох країн, де дозволено водити машину 14-річним дітям, у деяких штатах, наприклад, на Алясці, в Арканзасі й Айові – дозволяється керування автомобілем 14-річним особам з учнівським посвідченням. У більшості штатів водії зобов'язані пройти письмовий тест, щоб отримати дозвіл на навчання, а потім скласти практичний залік з водіння, щоб отримати права. Розглянемо процедуру на прикладі штату Каліфорнія. Тут, як і на території всіх Сполучених Штатів, питаннями, пов'язаними з посвідченнями водія, займається Департамент штату з реєстрації транспортних засобів (DMV).

Посвідчення водія Каліфорнії (DL) – це карта, яка дає дозвіл на керування транспортним засобом. DL має містити повне ім'я, дату народження, поштову адресу, підпис, фотографію та фізичний опис. Посвідчення водія має бути в наявності завжди, коли особа керує автомобілем.

Є дві основні категорії DL: некомерційні й комерційні. У некомерційній категорії є підвиди ліцензій, які дозволяють водіям керувати певними типами автотранспортних засобів (базовий (клас С): стандартний автомобіль або вантажівка для особистого користування, мотоцикл, туристичний причіп (некомерційний клас А): допустима повна маса транспортного засобу – понад 15 000 фунтів, або автобус з причепом повною масою понад – 10 000 фунтів (якщо буксирування не провадиться на платній основі), будинок на колесах (некомерційний клас В) – більше 40 футів, але не більше 45 футів [1].

На території штату Каліфорнія існує 2 процедури отримання посвідчення водія – для осіб віком до 18 років і тих, що досягли повноліття.

Для першої категорії отримання посвідчення починається з отримання тимчасового дозволу на навчання для осіб, які вчаться водити машину і працюють над виконанням вимог для отримання посвідчення водія (DL). Щоб подати заяву на тимчасовий дозвіл на навчання, особа має досягти віку 15,5 років, але не більше 18 років. Процедура складається з таких етапів:

- заповнення заяви за підписом батьків або законних опікунів (коли батьки або опікуни розписуються за неповнолітнього для отримання DL, вони беруть на себе фінансову відповідальність (здійснюють обов'язкове страхування) за цього неповнолітнього);

- надання відбитка великого пальця;

- перевірка зору¹;

- сплата реєстраційного збору;

- повторне сканування відбитка великого пальця, надання зразка підпису (який буде вказано на посвідченні) і фотографування;

- проходження теоретичного тесту. Необхідно правильно відповісти на не менше ніж на 38 питань із 46, у кожного є 3 спроби пройти тест з інтервалом у 7 днів (не рахуючи дня, коли тест було провалено). Якщо особа не пройде тест 3 рази, необхідно почати все спочатку, заповнивши нову заяву і сплативши відповідні збори;

- після успішної здачі теорії особа отримує тимчасовий дозвіл на навчання [2].

Особа може керувати автомобілем лише за умови присутності одного з батьків, опікуна, чоловіка (дружини) або іншого дорослого у віці 25 або більше років, у якого є чинне Каліфорнійське посвідчення водія. Така особа повинна сидіти на передньому сидінні, щоб у будь-який момент мати змогу взяти під свій контроль транспортний засіб. Тимчасовий дозвіл на навчання не дозволяє самостійно керувати автомобілем навіть в офіс DMV на здачу практичного іспиту з водіння. Також необхідно надати свідоцтво про проходження інтегрованого навчання або свідоцтво про зарахування до затвердженої інтегрованої програми теоретичного та практичного навчання водіїв (DE/DT).

Після виконання вимог тимчасового дозволу на навчання можна скласти практичний іспит з водіння. Для цього необхідно:

- бути віком від 16 до 18 років;

- або мати тимчасовий дозвіл на навчання не менше шести місяців;

- пройти навчання;

- пройти шість годин практичного навчання;

- пройти 50 годин практики з дорослим у віці 25 років і старше, який може підтвердити, що ви виконали ці 50 годин практики;

¹ Усі водії при отриманні першого або продовженні строку посвідчення водія повинні пройти перевірку зору.

Зір перевіряється в офісі (DMV), співробітник попросить вас прочитати рядок на оптометричній таблиці з обома відкритими очима, а потім ще по рядку окремо кожним оком. Якщо посвідчення вже має позначку «з використанням засобів коригування зору», перевірка проводиться в окулярах або контактних лінзах. Про носіння засобів корекції зору необхідно повідомити співробітника офісу. Знімати їх для перевірки зору не потрібно, але водійське посвідчення матиме позначку «з використанням засобів коригування зору». Якщо в особі виникнуть труднощі з читанням оптометричної таблиці, співробітник використає апарат для перевірки зору вдалину. Джерело: Vision Requirements for Driving Class C Vehicles. URL: <https://www.dmv.ca.gov/portal/driver-education-and-safety/educational-materials/fast-facts/vision-standards-ffd1-14/>.

- практикувати водіння в нічний час як мінімум 10 з 50 годин практики.

Після цього особа може записатися іспит з водіння. На складання іспиту є три спроби, які можна пройти з інтервалом у 14 днів (не рахуючи дня, коли тест провалений). За кожне повторне тестування стягується плата в розмірі 7 доларів США. Якщо практичний іспит не буде складено трічі, заява втрачає чинність і всю процедуру варто починати заново. У разі успішного проходження іспиту DMV видає тимчасове посвідчення водія, що діє 60 днів, поки оригінал посвідчення не надійде особі поштою протягом 3–4 тижнів [2].

На нашу думку, саме така процедура не є вдалою для України, адже сучасні засоби поштового зв'язку досі не є ідеальними, що залишає значний процент похибки або втрати поштового відправлення. Отже, переходимо до розгляду предмета дослідження в країнах Євросоюзу.

У Європейському Союзі видачу посвідчень водія врегульовано в Директиві про європейські водійські посвідчення й максимально уніфіковано в усіх країнах союзу. Раніше в кожній країні ЄС були свої вимоги до водійських прав, у деяких країнах набагато суворіші, ніж в інших. Сьогодні правила, наскільки це можливо, є однаковими. У результаті всі країни ЄС мають однакові категорії водійських прав і до їх отримання застосовуються схожі основні вимоги. Це не поширюється лише на водійські права для керування трактором (категорія t), це національна категорія, яку інші країни не визнають.

Директива про водійські посвідчення забезпечує взаємне визнання водійських прав, виданих у всіх державах-членах. Із 19 січня 2013 року всі водійські права, видані країнами ЄС, виглядають однаково – надруковані на пластиці з мікрочіпом, який має розмір і форму кредитної картки. Директива вимагає, щоб держави-члени за згодою Комісії встановили еквівалентність прав, отриманих до набрання чинності Директиви 2006/126/EC, і категорій транспортних засобів, установлених у цій Директиві [3].

Посвідчення водія видається тільки тим кандидатам, які: а) є резидентом країни, де подається заява; б) відповідають мінімальним віковим вимогам (мінімальний вік для категорії В встановлений на рівні 18 років; держави-члени можуть підвищувати або знижувати мінімальний вік для видачі водійських прав: для категорій В і ВЕ до 17 років); в) мають пройти перевірку навичок і поведінки на дорозі та склали теоретичний тест; г) відповідати медичним вимогам. Не дозволяється мати більше одного водійського посвідчення [4].

Візьмемо за приклад Угорщину як одну з країн, що є найближчими сусідами України. У цій країні за видання водійських посвідчень відповідає Центральний офіс адміністративних та електронних державних послуг (Central Office for Administrative and Electronic Public Services) і мають деякі особливості, а саме: Угорщина є однією з небагатьох країн ЄС, де навчання наданню першої допомоги є необхідною умовою для здачі практичного іспиту й отримання права керувати транспортними засобами.

Вимоги для отримання водійських прав в Угорщині такі:

- записатися в акредитовану автошколу і пройти встановлений законом кількість годин теоретичної та практичної підготовки, яке буде варіюватися залежно від категорії необхідних прав. Законодавство вимагає, щоб водії-стажисти пройшли практичну підготовку з водіння в нічний час, у міських і заміських умовах;

- скласти теоретичний залік;
- пройти практичний іспит з водіння;
- скласти базовий тест з надання першої допомоги [5].

Для одержання посвідчення категорії «В» необхідно пройти курс теорії тривалістю не менше 28 годин, який буде включати вивчення правил дорожнього руху, теорію водіння, теоретичні основи експлуатації й обслуговування автомобілів. Мінімум 29 годин практики водіння поділяється на 9 годин початкової і 20 годин основної підготовки. Основне навчання складається, як мінімум, із 14 годин водіння в межах міста, 4 години по шосе та 2 години в нічний час доби, при цьому учень та інструктор повинні довести, що разом вони подолали відстань не менше 580 км. Після проходження теоретичного заліку й практичного іспиту на тренувальному полігоні необхідно також скласти підсумковий іспит з водіння. До складання цього тесту особа не допускається до тих пір, поки не складе базовий тест з надання першої допомоги й не отримає відповідний сертифікат [6].

Мінімальний вік для подання заяви на отримання посвідчення водія легкового автомобіля в Угорщині – 17 років. Заяву на отримання першого посвідчення водія можуть подати лише ті, хто:

- відповідають медичним критеріям;
- мають здатності до керування автомобілем;
- виконали вимоги навчання й практики;
- є резидентами Угорщині;
- або іноземними громадянами, що перебувають в Угорщині останні шість місяців до подачі заяви;
- не є непридатними для водіння з погляду безпеки дорожнього руху [7].

Подати заяву на отримання водійського посвідчення вперше можна лише особисто в приміщенні офісу, на переоформлення або зміну – заявку можна подати онлайн. Документи, що необхідно надати: відповідний чинний документ, що засвідчує особу; адресна картка (офіційна довідка про особистий ідентифікатор та адресу проживання); у разі наявності документа іноземного громадянина, що підтверджує його/її країну проживання; тестовий лист або підтвердження тесту, видане органом управління дорожнього руху, яке підтверджує успішне складання заліків; довідка про проходження медичного огляду; квитанція про сплату адміністративного збору за водійське посвідчення. Отримати посвідчення можна через 30 днів за вибором: особисто або поштою [7].

У Сполученому Королівстві Великобританії такими питаннями опікується Агентство з ліцензування водіїв і транспортних засобів. Агентство з ліцензування водіїв і транспортних засобів (DVLA – виконавче агентство, що спонсорується Міністерством транспорту), у базі даних якого зберігається понад 49 мільйонів записів про водіїв і більше 40 мільйонів записів про транспортні засоби [8].

Подача заявки на отримання першого тимчасового водійського посвідчення на мопед, мотоцикл та автомобіль здійснюється через сайт DVLA онлайн. Для подачі заявки необхідно бути не молодше 15 років і 9 місяців; мати змогу читати номерний знак з відстані 20 метрів. Тільки після цього можна реєструватися на навчання керування транспортним засобом, для складання теоретичного іспиту обов'язково потрібна тимчасова ліцензія.

Запис на іспит з теорії здійснюється й оплачується онлайн, сам же іспит може бути складений виключно в офісі DVLA.

Під час здачі теоретичного тесту заборонено мати із собою особисті речі, такі як: сумки, навушники, мобільні телефони та годинник, вони повинні залишитися в спеціальній шафці на час заліку. Списування під час тестування є протизаконним і тягне за собою адміністративні наслідки. Після успішного проходження теоретичного тесту громадянин повинен записатися онлайн та оплатити проходження практичного іспиту. З моменту успішного проходження практичного іспиту громадянин може керувати автомобілем у разі відповідності таким мінімальним вимогам: мати чинне водійське посвідчення, досягти мінімального необхідного віку; відповідати мінімальним вимогам до зору (бачити номерний знак за 20 метрів). Водії-учні додатково повинні перебувати під наглядом кваліфікованого водія (за винятком їзди на мотоциклі); мати на автомобілі L-образні знаки (L-знаки або D-знаки в Уельсі – що означає навчальний автомобіль) [9].

У Британії також висуваються мінімальні необхідні вимоги до автомобіля:

- бути зареєстрованим у DVLA;
- мати сплачений податок на транспортний засіб (перевірте, чи обкладається ваш автомобіль податком онлайн);
- мати чинний сертифікат технічного огляду (якщо він потрібен вашому автомобілю);
- бути придатним до експлуатації.

Обов'язково необхідно повідомити DVLA в разі зміни ім'я або статі; зміни адреси; унесення будь-яких змін в автомобіль; продажу автомобіля; наявності або отримання захворювання, що впливає на керування транспортним засобом. Необхідно також мати чинний поліс обов'язкового страхування. Це всі основні вимоги, що діють на території Сполученого Королівства [10].

Отримання водійського посвідчення в Японії досить непросте завдання. Мінімальний вік для початку навчання – 18 років, і вимоги до складання екзамену на практику керування автомобілем є суворими. Якщо водій допускає одну помилку, наприклад, занадто сильно забирає вправо, він не проходить тест. Фактично тільки 35% водіїв складають тест з першого разу. Практична керування на дорозі проходить на відкритій звивистій трасі, що нагадує справжні вуличні умови. Водії повинні підтримувати швидкість 19 миль на годину й дотримуватися суворих правил. Наприклад, вони повинні сказати: «Я роблю поворот», перш ніж фактично зробити цей поворот для передачі [11].

Щоб отримати перше водійське посвідчення в Японії, спочатку потрібно отримати «учнівське посвідчення». Порядок дій при подачі заяви на отримання учнівського посвідчення водія:

1. Підготовка необхідних документів: Juuminho (свідоцтво про проживання й національність); 2 фотографії (3 × 2,4 см); реєстраційної картки іноземця або картки резидента; засоби корекції зору (якщо вони використовуються).

2. Реєстрація на тест з теорії (тривалість дві години, на вибір з понеділка по п'ятницю), після проходження тесту знань запишіться на іспит з водіння.

3. Наступний етап – складання іспиту з водіння (включає оплату оренди автомобіля 1550 ієн).

4. Отримання ліцензії учня (комісія за випуск становить 1 550 ієн).

5. Практика управління автомобілем:

- практика на дорозі не менше 5 днів у супроводі інструктора з досвідом водіння більше 3 років і чинним японським водійським посвідченням;

– наявність таблички *karimenkyo renshū-chū* («учень») на автомобіль під час водіння;

– заповнення форми «Звіт про практику» [12].

Порядок дій при подачі заяви на отримання стандартного посвідчення водія:

1. Підготовка документів (учнівське водійське посвідчення; підтвердження реєстрації іноземця або документ резидента країни; 1 фотографія (3 × 2,4 см); «Звіт про практику» (термін дії звіту 3 місяці); *Juutinhō* (свідоцтво про проживання й національність); засоби корекції зору (якщо вони вам потрібні)).

2. Реєстрація на здачу тесту з теорії (тривалість дві години, на вибір з понеділка по п'ятницю, реєстраційний внесок – 2200 ієн), після проходження якого дозволено скласти іспит з водіння.

3. Складання іспиту з водіння (іспит з водіння на вулиці включає вартість оренди автомобіля – 900 ієн).

4. Після складання іспиту з водіння необхідно записатися на проходження «*Shutokujī-koshu*» (лекція для початківців, вартість – 13 700 ієн) у затвердженій автошколі.

5. Отримання посвідчення водія (комісія за випуск – 2 050 ієн) [12].

Щоб отримати японське водійське посвідчення, необхідно пройти перевірку зору з використанням оптометричної знакової таблиці.

Доступні два види посвідчень: для управління автомобіля з автоматичною або механічною трансмісією, але якщо ви отримуєте посвідчення для управління механічною трансмісією, ви можете їздити як на автомобілі як з автоматичною, так і механічною коробкою передач. Для отримання будь-якого посвідчення необхідно відвідати 26 годин лекцій з теорії. Для складання практичного іспиту з водіння потрібно не менше 31 години практики для управління автомобілем з автоматичною коробкою передач і 34 годин для управління автомобілем з механічною коробкою. Однак це мінімальний час для уроків водіння, багатьом людям потрібно більше. Після закінчення курсу і складання практичного іспиту з водіння в автошколі особа направляється в екзаменаційний центр, де йому належить пройти письмову перевірку професійних навичок і письмовий тест за правилами дорожнього руху. Якщо ви їх пройдете, ви отримаєте водійське посвідчення. Середня вартість автошколи трохи різниться залежно від того, на якій коробці передач проходить навчання. У вартість входять уроки водіння, матеріали, лекції, вартість тимчасового посвідчення водія і практичний іспит з водіння [13].

Висновки. Уважаємо позитивним досвідом можливий для імплементації приклад США, а саме остаточну перевірку зору безпосередньо в Сервісному центрі – для уточнення й упевненості в правдивості наданої інформації. Гарною ідеєю видається вказувати наявність засобів корекції зору також безпосередньо в документі на право управління транспортним засобом.

Ще одним важливим, на нашу думку, моментом, який необхідно ввести в національне законодавство, є розмежування посвідчень водія на підставі того, яка коробка передач використовувалася під час навчання – автоматична чи механічна із зазначенням безпосередньо в посвідченні позначки «АТ» для обмеження керування автомобілями виключно з автоматичною трансмісією. В Україні це можна реалізувати шляхом зазначення відповідної позначки в графі 12 посвідчення водія.

Література:

1. California driver's license (DL). *Department of Motor Vehicles Field Office California*. URL: <https://www.dmv.ca.gov/portal/driver-licenses-identification-cards/driver-licenses-dl/>.
2. Instruction permit. *Department of Motor Vehicles Field Office California*. URL: <https://www.dmv.ca.gov/portal/driver-licenses-identification-cards/instruction-permits/>.
3. Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licences (Recast). *Official Journal of the European Union*. 30.12.2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0126&from=EN>.
4. Getting a driving licence in the EU. *Your Europe*. URL: https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/driving-licence/get-driving-licence/index_en.htm#anchor3.
5. Getting a driving licence in the EU – Hungary. *Your Europe*. URL: https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/driving-licence/get-driving-licence/hungary/index_en.htm#shortcut-3.
6. Про докладні правила навчання і перевірки водіїв автотранспортних засобів і експертів з автомобільного транспорту : Постанова Міністерства економіки і транспорту Угорщини від 21 квітня 2005 року № 24/2005. URL: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=93579.291618.
7. Application for a first driving license. *Central Office for Administrative and Electronic Public Services*. URL: https://nyilvantarto.hu/en/driving_license_first.
8. Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA). *GOV.UK*. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/driver-and-vehicle-licensing-agency/about>.
9. Learn to drive a car: step by step. *GOV.UK*. URL: <https://www.gov.uk/learn-to-drive-a-car>.
10. Learn to drive a car: step by step. Legal obligations of drivers and riders. *GOV.UK*. URL: <https://www.gov.uk/legal-obligations-drivers-riders>.
11. How to get a driver's license in Japan. *The Japan Times*. URL: <https://www.japantimes.co.jp/life/2020/10/04/lifestyle/how-to-get-drivers-license-japan/>.
12. Koyama Driving School. URL: https://www.koyama.co.jp/english/english_01_01.html.
13. How to Get a Driver's License in Japan. *Work in Japan. today*. URL: <https://workinjapan.today/life/how-to-get-a-drivers-license-in-japan/>.

Kniaziuk O. Leading foreign experience of the legal regulation of obtaining the right to drive the vehicles as a source of improving the administrative services in the law enforcement sphere of Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the foreign experience of the procedure for obtaining the right to drive passenger vehicles on the example of four countries of the world, namely the USA, Hungary, Great Britain and Japan. The features of learners and standard driver's licenses in the countries where they exist have been considered. It has been noted that the peculiarity of the United States of America is the ability to admit people over 14 years to training and the issuance of commercial and non-commercial driver's licenses. The procedure of obtaining a temporary and permanent driver's license and the requirements for candidates for obtaining a license in the United States have been defined. Has been emphasized that the legal norms of the European Union in the field of issuing a driver's license are increasingly striving for unification and are regulated by the European Driving Licenses Directive, which allows the existence of mutual recognition of driver licenses issued in all EU member states. Has been noted that all driving licenses of the EU countries have a unified form and almost similar obtaining procedure. By example of Hungary, the procedure for obtaining a category “B” certificate is given and has been

noted that a peculiarity of such a procedure in Hungary is the obligation of candidates to undergo the first aid training course. The procedure for obtaining a temporary and permanent driver's license through the Driver and Vehicle Licensing Agency of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland is reviewed, and the minimum requirements for both the applicant and the training vehicle are mentioned. Attention has been focused on the complexity of the procedure for obtaining a driver's license in Japan, the impossibility of making mistakes during a practical exam and a rather long two-stage process of obtaining a permanent driver's

license. Has been noted that there are two types of licences in Japan: for a vehicle with an automatic transmission and a manual transmission, which differ by the procedure and cost of obtaining. Opportunities for the implementation of certain practices in the national legal system in the provision of administrative services for the issuance of a driver's license have been proposed.

Key words: driver's license, foreign experience in obtaining a driver's license, the United States of America, Great Britain, Hungary, Japan, administrative services, administrative services in the law enforcement sphere.

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

АНАЛІЗ СУДОВИХ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ЗА СТ. 185-1 КУПАП УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в контексті міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду. Проілюстровано аналіз судових рішень у справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУПАП, що встановлює відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Закцентовано увагу, що реалії українського суспільства пробуджують високу активність і прагнення громадян до вирішення проблем держави, які стосуються їхніх загальних інтересів безпосередньо щодо використання права на мирні зібрання. Незважаючи на всю важливість дотримання політичних прав громадян у державі та положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що зазначені в Конституції України й дотепер належним чином не конкретизовані в чинному законодавстві, нерідко обмежуються, а то й просто порушуються. Автором приділено увагу саме дослідженню судових рішень за ст. 185-1 КУПАП у справах щодо порушення права на реалізацію громадян на мирні зібрання та застосування практики Європейського суду з прав людини під час розгляду справ як джерела права.

З проаналізованих рішень автором сформульовано, що в деяких випадках за певних обставин має місце заборона на реалізацію права з приводу свободи мирних зібрань, так як неправильне сприйняття громадянами реалій суспільних подій і наявність протистоянь між прихильниками певних політичних партій можуть призвести до масових заворушень, порушення громадського спокою, загрози життю та здоров'ю населення, що, у свою чергу, ускладнить роботу правоохоронним органам з охорони публічного порядку під час проведення масових заходів у містах чи інших населених пунктах.

Доведено, що право сучасної України знаходиться в певному періоді входження в європейський правовий простір. З огляду на вищевикладене, є необхідність приведення українського права у відповідність до норм і принципів міжнародного права є важливим поряд із вивченням європейського правового досвіду особливо щодо права на мирні зібрання.

Ключові слова: право на мирні зібрання, аналіз судових рішень, адміністративне правопорушення, відповідальність за порушення встановленого порядку організації мітингів.

Постановка проблеми. Проблематика захисту права на мирні зібрання та практика судових справ із цього напрямку є надзвичайно актуальною, оскільки суди при вирішенні справ цієї категорії повинні досконало та ретельно досліджувати законодавчу базу й докази, котрі надаються разом із позовною заявою позивачами. І тому дуже важливим є розгляд цього

питання, вивчення наявних недоліків, з якими зустрічається суд при розгляді позову та винесенні рішення по справі.

Тому дослідження надзвичайно важливе в частині процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ з реалізації права на мирні зібрання.

Водночас варто зазначити, що питання адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання неодноразово привертало увагу науковців, серед яких – М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В.Г. Поліщук, Е.С. Регушевський, М.Л. Середа, М.І. Смокович, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополевський, О.В. Тронько, А.Є. Шевченко.

Метою статті є дослідження особливостей і специфічності процесуального розгляду справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання судами.

Вклад основного матеріалу дослідження. Судові спори щодо реалізації права громадян на мирні зібрання становлять значну практику діяльності адміністративних судів. Тенденція щодо зменшення кількості справ була помітна ще до всім відомих протестів, починаючи з отримання Україною незалежності, право на свободу висловлювань і право мирних зібрань укріплюються з кожним роком усе більше. Права на мирні зібрання в Україні регулюється певними актами національного законодавства та міжнародними актами, що ратифіковані в Україні, такими як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, цим законодавством гарантується кожній особі серед інших прав і свобод право на свободу зібрань та об'єднання. Відповідно до національного законодавства, рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) визнаються джерелом права й посідають одне з важливих місць у судочинстві України.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУПАП) і Кодекс адміністративного судочинства України визначають особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. Тому автор у досліджуваній статті спромігся розкрити особливості провадження у справах щодо притягнення до відповідальності в разі порушення права на мирні зібрання, визначити порядок

оскарження таких рішень, оскільки проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо є вираженням права на свободу мирних зібрань [12].

Відповідно до ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, адміністративним правопорушенням визнається порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Отже, диспозиція ч. 1 ст. 185-1 КУпАП є бланкетною, тобто вона містить назву складу адміністративного правопорушення, але для визначення його ознак відсилає до нормативних актів – правил, положень, інструкцій.

Для встановлення цього складу адміністративного правопорушення уповноважена особа органу Національної поліції, яка здійснює провадження про адміністративне правопорушення, має враховувати, окрім статті КУпАП, ще й нормативний (підзаконний) акт, яким визначається організація або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Уповноваженій особі органу Національної поліції необхідно встановити низку фактів. Першочергово, чи забезпечено організаторами зібрання завчасне сповіщення органів виконавчої влади, органу місцевого самоврядування. Оскільки таке сповіщення має здійснюватися громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших зібрань. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації права громадян на мирні зібрання. Упродовж цього строку уповноважені органи, які надали дозвіл для проведення мирного зібрання, забезпечують низку підготовчих заходів, а саме передбачають забезпечення безперешкодного проведення громадянами мітингу та підтримання публічного порядку, узгоджують час, дату, місце й умови з урахуванням тривалості проведення мирного заходу. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб орган виконавчої влади міг визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає Закону, у разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Акцентуємо увагу, що, відповідно до вимог ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [13], до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і місцевих державних адміністрацій належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні. З метою забезпечення цього обов'язку органів влади організатори мирного зібрання подають повідомлення про його проведення. Тому органи влади не можуть перекладати ці організаційні обов'язки (забезпечення порядку, санітарного благополуччя, прибирання території тощо) на організаторів мирного зібрання.

Для подальшого дослідження доцільно розкрити юридичний склад правопорушення за ст. 185-1 КУпАП.

Отже, об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері забезпечення публічного порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій.

Об'єктивною стороною правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, є порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів. Діяння можуть учинюватися шляхом спричинення шкоди

державній або приватній власності, порушення права правил публічного порядку, дорожнього руху та інших подібних дій. Крім того, правопорушення може вчинюватися у формі бездіяльності, наприклад, шляхом відмови учасників зазначених заходів розійтися після того, як збори чи вуличний похід оголошується закритими.

Частина 2 ст. 185-1 КУпАП передбачає посилену адміністративну відповідальність за вчинення повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, у зв'язку з чим організатором доцільно вважати особу, яка виконує функції з підготовки, своєчасного сповіщення відповідних органів про заплановані заходи та інші організаційно-розпорядницькі функції.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю прямого умислу.

Суб'єктом може бути особа, якій виповнилося 16 років, ч. 2 – 18 років, якщо вона є організатором зборів.

Ураховуючи вищевикладене й ілюструючи повний комплекс законодавчого регулювання в частині притягнення до відповідальності, акцентуємо увагу ще й на те, що мирне зібрання може бути заборонене судом у випадку реальної, а не уявної небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей відповідно до ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини.

До того ж украй слушною й актуальною, на наш погляд, є думка, що саме законодавче регулювання свободи проведення мирних зібрань – це інструмент проти радикалізації протестних настроїв, тому, допоки в Україні не сформується сталого громадянського суспільства, сприяння його розвитку має бути окремою, системною й водночас повсякденною сферою діяльності нашої держави [5].

Однак у вітчизняних реаліях, в умовах перманентного реформування судової системи, низького рівня довіри до рішень, що приймають судді, найбільш ефективним інструментом забезпечення права на мирні зібрання є належне нормативне підґрунтя, тому далі ми продемонструємо результати проведеного аналізу розгляду судових рішень за ст. 185-1 КУпАП для глибокого розуміння особливостей проваджень справ за порушення порядку проведення мирних зібрань і практику національних судів у цьому напрямі.

Дослідивши судові рішення за 2018–2020 роки, ми хочемо проілюструвати стан судових розглядів справ про адміністративні правопорушення за порушення порядку проведення мирних зібрань. Аналіз судових рішень у справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУпАП, що встановлює відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, дає можливість змістовно проаналізувати та окреслити наявні проблемні аспекти. Отже, досліджуючи судові рішення, ми обрали для розгляду 5 судових рішень за 2020 рік, за 2019 рік – 47 рішень суду, з яких 45 – рішення суду першої інстанції, 2 – рішення апеляційного суду, а за 2018 рік узято 20 рішень.

Отже, статистика винесених постанов органами суду за 2020 рік у рамках проваджень по справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУпАП показує нам, що прийнято такі рішення: закрито за відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення – 3 провадження, закрито у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи про адміністра-

тивне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, – 1 провадження, визнано винним і призначено штраф у вигляді 170 грн. за підсумками розгляду – лише 1 провадження. Позитивної динаміки в вищезазначеній статистиці не вбачається, що графічно відображено на рисунку 1.

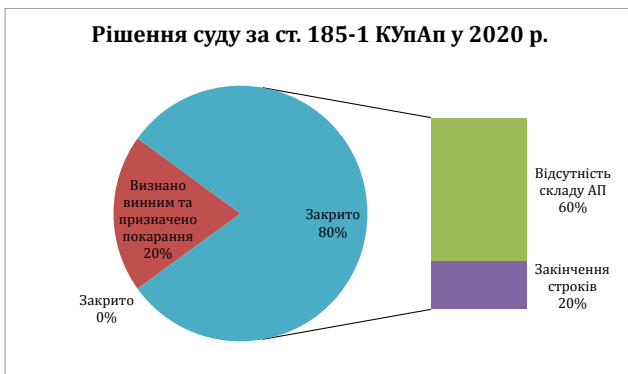


Рис. 1

Що стосується винесення рішень судом у справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУпАП у 2019 році, то знову ж перевагу мають прийняття рішень у вигляді закриття проваджень у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення. Рідше зустрічаються випадки, коли суд закриває провадження у зв'язку із закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, і випадки повернення матеріалів для належного оформлення або ж доопрацювання.

Отже, урахувавши вищевикладене, ми можемо констатувати, що недбалість посадових осіб, які складають процесуальні документи й формують матеріали до справи, призводить до того, що в майбутньому суд повертає неякісні справи на доопрацювання, що, як наслідок, призводить до затягування судового розгляду й у подальшому вичерпання законних розумних строків для прийняття рішень і покарання винних осіб. Не можна залишити без уваги той факт, що вищевказане непрофесійне виконання своїх обов'язків притаманно в тому числі й судовій, і законодавчій гілкам влади, що має прояви в неналежному та поспішному вивченні матеріалів справи й доказової бази судом, необ'єктивному винесенні рішення. Й останньою причиною породження такої сумнозвісної статистики є те, що прийняття законів і нормативно-правових актів законодавчими органами відбувається без розгляду та аналізу судової практики, без залучення статистичних даних, без обговорення проблемних питань тощо.

І всього лише в 3-х рішеннях суду із 47 визнано винними осіб-правопорушників, котрим призначено покарання у вигляді штрафу та застосовано попередження.

У результаті дослідження привертають увагу деякі рішення суду, а саме в Запорізькій області й м. Києві, а саме на прикладі справи від 13.04.2020, розглянутою Печерським районним судом м. Києва по справі № 757/14373/20-п, що надійшла з Печерського УП ГУНП в м. Києві, про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 185-1 КУпАП, відповідно до якої (протокол про адміністративне правопорушення № 140797, що засвідчив факт 17.03.2020 приблизно о 11 год. 00 хв. у м. Києві на площі Спортивній, 1-А (БЦ «Гулівер», вежа А, вихід на вул. Басейна), що громадянин



Рис. 2

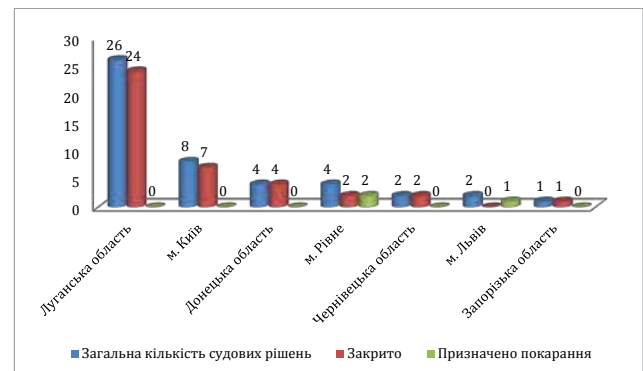


Рис. 3

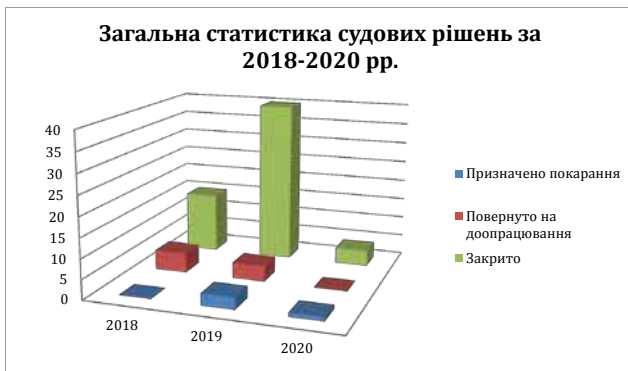


Рис. 4

ОСОБА_1 порушив порядок організації і проведення зборів і мітингів, завчасно не повідомивши органи державної влади, чим учинив адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 185-1 КУпАП [7].

По цьому провадженню судом винесено постанову про закриття справи у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення [7].

Отже, наглядно продемонстровано відсутність об'єктивного оцінювання та винесення рішення, де, по суті, визнає особу-правопорушника винною й водночас наступним абзацом закриває провадження у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення. Відразу виникає питання: чому так? Оскільки вбачаються всі прояви корупції або ж банальна некомпетентність органів судової гілки влади, що негативно відображає загальний стан забезпечення законності в Україні відповідно до норм чинного законодавства.

Також не можемо залишити без уваги вивчені рішення апеляційного суду в м. Рівному, де, власне, суд першої інстанції постановляє визнати особу-правопорушника винною (винним) і застосовує попередження як вид покарання, зобов'язує стягнути певну суму судового збору в дохід держави в порядку провадження Рівненського міського суду за матеріалами справи № 569/10472/19, які надійшли з Рівненського відділу поліції Головного управління Національної поліції України в Рівненській області, про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 185-1 КУпАП [8].

Після винесеного рішення адвокат (захисник) подає апеляцію на рішення Рівненського міського суду, на що отримує нове рішення у вигляді скасування постанови та закриття провадження у справі за п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП [6].

При розкритті досліджуваної теми хочемо відобразити проаналізовані рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил проведення мирних зібрань, передбачених ст. 185-1 КУпАП, на круговій діаграмі (рис. 2).

У відсотковому відношенні 77:9:8:6 закриття проваджень судом у справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУпАП кардинально переважає, що ще раз підтверджує вищевисвітлені недоліки законодавства та застосування його на практиці.

Не менш цікавим є вид аналізу судових рішень за регіональною ознакою, що відображено на рисунку 3.

Як видно з діаграми, Луганська область лідирує як за кількістю розглянутих справ, так і за кількістю закритих проваджень.

Щодо взятих і проаналізованих судових рішень за 2018 рік можна сказати, що цей рік майже не відрізняється витриманою практикою сьогодення у вигляді закриття справ про адміністративні правопорушення за ст. 185-1 КУпАП.

Для вивчення статистики взято 20 судових рішень, із яких:

- 5 повернуто судом для доопрацювання та належного оформлення матеріалів справи;
- 5 закрито за відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення;
- 9 закрито за відсутністю складу та події адміністративного правопорушення;
- 1 закрито у зв'язку із закінченням строків.

І як остаточне підтвердження непрацюючої нормативної бази на практиці та наявність прогалин у ній – загальний графік щодо прийнятих рішень у справах про адміністративне правопорушення за ст. 185-1 КУпАП за останні 3 роки (рис. 4).

Висновки. Як висновок можна сказати, що недосконалість і прогалини, які штучно створюються при прийнятті законодавчої бази, котрі суд у подальшому може навмисно та цілеспрямовано використовувати для винесення таких плачевних рішень по справі, які ми бачимо вище в аналізі та статистиці. У свою чергу, прийняття зазначених рішень являє собою негативні наслідки в майбутньому для суспільного порядку й національного спокою загалом.

Неналежне виконання своїх службових обов'язків призводить до негативних суспільних наслідків. Так звана особа-правопорушник, розуміючи неможливість застосування до неї санкцій у вигляді покарання, передбаченого законодавством, відчує свободу на вчинення незаконних дій і цим саме буде порушувати суспільні відносини, що призводить до зниження авторитету як Національної поліції, так й інших структур країни.

Тому зосереджуємо увагу на врегулюванні недопущення управлінських обмежень представниками органів державної влади права на мирні зібрання в умовах законодавчої невизначеності.

Література:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 466.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий 7 груд. 1984 р. *Відомості Верховної Ради України РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
6. Справа № 569/10472/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83427053>.
7. Справа № 757/14373/20-п. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89821257>.
8. Справа № 569/10472/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82408470>.

Kobrusieva Ye. Analysis of court decisions in cases of violation of the right to peaceful assembly under Art. 185-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses

The article is devoted to the study of administrative and legal support of the right to peaceful assembly in the context of international standards and foreign experience. The analysis of court decisions in cases of administrative offense under Art. 185-1 of the Code of Administrative Offenses, which establishes liability for violation of the established procedure for organizing or holding meetings, rallies, street marches and demonstrations.

The realities of Ukrainian society awaken high activity and desire of citizens to solve the problems of the state that relate to their common interests directly in the use of the right to peaceful assembly. Despite the importance of respecting the political rights of citizens in the country, and the provisions on freedom of assembly, rallies, street marches and demonstrations that are enshrined in the Constitution of Ukraine and still not properly specified in current legislation, are often limited or even violated. The author pays attention to the study of court decisions under Art. 185-1 of the Code of Administrative

Offenses in cases of violation of the right of citizens to peaceful assembly, and the application of the case law of the European Court of Human Rights, when considering cases as a source of law.

The decision of the European Court of Human Rights in cases concerning the exercise of the right of citizens to peaceful assembly and the application of the case law of the European Court of Human Rights apply the convention and case law as a source of law. The law of modern Ukraine is in a certain period of entry into the European legal space. Given the above, the need to bring Ukrainian law in line with the norms and principles of international law is important, along with the study of European legal experience, especially on the right to peaceful assembly. In conclusion, the European Court of Human Rights is the source of interpretation of the 1950 Convention. It is in view of this that the courts of Ukraine must apply the case law of the European Court of Human Rights. This understanding is confirmed by practice.

Key words: the right to peaceful assembly, analysis of court decisions, administrative offense, liability for violation of the established procedure for organizing rallies.

*Коваль О. А.,**аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ АДВОКАТУРИ

Анотація. У статті розглянуто систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні, встановлено коло таких суб'єктів і розкрито сутність їхньої діяльності.

Зазначено, що особливе місце серед суб'єктів здійснення реформи адвокатури належить Президенту України. Вплив Президента України на діяльність адвокатури здійснюється шляхом підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України, видання указів і розпоряджень щодо здійснення реформи адвокатури, які є обов'язковими для виконання на території України.

Визначено, що єдиним органом законодавчої влади, яким приймаються закони, що становлять основу організаційно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури, є Верховна Рада України. Звернуто увагу на те, що одним із напрямів діяльності законодавчого органу України є робота народних депутатів у комітетах. Регулювання організації та діяльності адвокатури є предметами відання Комітету з питань правової політики, який здійснює законопроектну, організаційну й контрольну функції.

До системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні зараховано органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства (Національна асоціація адвокатів України, інші громадські об'єднання). Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження щодо організації та діяльності адвокатури, які є обов'язковими до виконання. Указано на важливу роль Міністерства юстиції України, одними із основних завдань якого є забезпечення формування й реалізація державної правової політики. Наголошено, що безпосередній вплив на адміністративно-правове забезпечення проведення реформи адвокатури здійснює Національна асоціація адвокатів України, яка делегує своїх представників до органів публічної влади; бере участь у розробці нормативно-правових актів, організації та проведенні експертизи проектів законів, програм, рішень та інших документів і нормативних актів з питань адвокатури й адвокатської діяльності тощо.

Констатовано, що адміністративно-правове забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні – це регламентована нормами адміністративного права діяльність уповноважених державою суб'єктів, спрямована на створення умов і надання гарантій, для ефективного виконання завдань адвокатури. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні – це органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, які, відповідно до законодавства, наділені повноваженнями щодо організації та діяльності адвокатури України.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адвокатура, адміністративні правовідносини, реформа, органи публічної влади, інституції громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Важливе місце серед складників реформи адвокатури посідає її адміністративно-правове забезпечення. Найважливішим елементом адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури є відповідна система суб'єктів. Тому визначення кола таких суб'єктів сприятиме пошуку механізму щодо вдосконалення їхньої діяльності й формуванню ефективного адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні.

Питанням різних аспектів адміністративно-правового забезпечення приділяли увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, І.О. Ієрусалімова, Т.Г. Корж-Ікаєва та ін. Проблематика правового регулювання діяльності адвокатури аналізувалася в працях таких учених, як М.Р. Аракелян, Н.М. Бакаєнова, 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 й ін. Однак система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні до цього часу не є досконало вивченою, що й зумовлює актуальність теми дослідження.

Метою статті є визначення системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Належне здійснення реформи адвокатури в Україні не є можливим без її адміністративно-правового забезпечення. Адміністративно-правове забезпечення є одним із основних різновидів державного впливу на відповідні суспільні відносини, забезпечуючи певними організаційно-правовими засобами їх упорядкування, закріплення, охорону й розвиток [1, с. 71]. Під адміністративно-правовим забезпеченням діяльності адвокатури варто розуміти діяльність уповноважених державою суб'єктів, що здійснюється на основі й на виконання приписів адміністративно-правових норм з метою реалізації закріплених у таких нормах гарантій діяльності адвокатури задля створення умов ефективного виконання завдань і функцій адвокатури [2, с. 39]. Адміністративно-правове забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні покладено на різного роду суб'єктів. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – це джерело впливу, того, хто виконує функції керівництва та впливає на об'єкт з метою переведення його в новий стан [3, с. 9], елемент (управляюча система) системи управління, що генерує процес її функціонування [4, с. 220].

Особливе місце серед суб'єктів здійснення реформи адвокатури в Україні належить Президенту України. Статус Президента України не уособлюється із жодною гілкою влади [5, с. 101]. Відповідно до ст. 102 Конституції України, Президент є главою держави. Він виступає від імені України, є гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності держави, додержання Конституції, прав і свобод людини [6]. Вплив Президента України на діяльність адвокатури здійснюється шляхом підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, а також право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [6]. Президент України на основі й на виконання Конституції та законів України видає укази й розпорядження щодо здійснення реформи адвокатури, які є обов'язковими для виконання на території України (наприклад, Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20 травня 2015 року № 276/201 [7]).

Єдиним органом законодавчої влади, яким приймаються закони, що становлять основу організаційно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури, є Верховна Рада України. Серед повноважень парламенту, визначених у ст. 85 Конституції України, у частині адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури, доцільно виділити такі: прийняття законів; здійснення парламентського контролю в межах, визначених цією Конституцією та законом [6]. Один із напрямів діяльності законодавчого органу України – робота народних депутатів у комітетах. На виконання положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР [8] і на підставі Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ [9] серед комітетів парламенту сформований і діє Комітет з питань правової політики, предметами відання якого є питання, пов'язані з регулювання організації та діяльності адвокатури.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Комітет з питань правової політики здійснює законопроектну, організаційну та контрольну функції [8].

Законопроектна функція Комітету з питань правової політики щодо регулювання організації та діяльності адвокатури полягає в розробці проектів законів, інших актів Верховної Ради України; попередньому розгляді й підготовці висновків і пропозицій щодо законопроектів, унесених суб'єктами законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України; доопрацюванні за дорученням Верховної Ради України окремих законопроектів за наслідками розгляду їх у першому та наступних читаннях (за винятком прийнятих Верховною Радою України актів загалом); попередньому розгляді та підготовці висновків і пропозицій щодо проектів загальнодержавних програм і наданні згоди на обов'язковість чи денонсацію міжнародних договорів України; узагальненні зауважень і пропозицій, що надійшли до законопроектів; унесенні пропозицій щодо перспективного планування законопроектної роботи.

Організаційна функція Комітету з питань правової політики щодо регулювання організації та діяльності адвокатури полягає в проведенні збору й аналізу інформації з питань організації та діяльності адвокатури, організації слухань із

цих питань, у тому числі на засіданнях Верховної Ради України; підготовці питань на розгляд Верховної Ради України з питань організації та діяльності адвокатури; участі у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України; прийнятті рішень, наданні висновків, рекомендацій, роз'яснень; розгляді звернень, що надійшли до комітету в установленому порядку; участі з питань організації та діяльності адвокатури в міжпарламентській діяльності, взаємодії з міжнародними організаціями; підготовці письмових звітів про підсумки своєї діяльності; забезпеченні висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації.

Контрольна функція Комітету з питань правової політики щодо регулювання організації та діяльності адвокатури полягає в аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань організації та діяльності адвокатури, підготовці й поданні відповідних висновків і рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; участі за дорученням Верховної Ради України в проведенні «години запитань до Уряду»; контролі за виконанням Державного бюджету України з питань організації та діяльності адвокатури для забезпечення доцільності, економності й ефективності використання державних коштів у порядку, установленому законом; організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань; організації та підготовці слухань у комітетах; підготовці й поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України; направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам.

До системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні належать органи виконавчої влади, які є первинними елементами державного механізму, які створює держава для здійснення від її імені встановлених завдань і функцій [10, с. 78]. Конституція України не містить вичерпної класифікації видів органів виконавчої влади. У розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Основного Закону держави йдеться про вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади – міністерства; місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська й Севастопольська міські), районні державні адміністрації [6]. Водночас до одного з додаткових видів органів виконавчої влади можуть належати такі новостворені урядові органи державного управління, як служби, агентства, інспекції [11]. Крім того, виконавчу влади в областях і районах здійснюють не тільки місцеві державні адміністрації, а й деякі інші місцеві органи виконавчої влади, зокрема територіальні органи деяких міністерств (наприклад, оборони, внутрішніх справ, юстиції), які не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 116 Конституції України [6] і ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [12], Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Кабінет Міністрів України видає постанови й розпорядження щодо організації та діяльності адвокатури, які є обов'язковими до виконання (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання

коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» від 4 березня 2013 року № 130 [13]. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» від 17 вересня 2014 року № 465 [14]).

Центральні органи виконавчої влади, відповідно до своїх повноважень і залежно від сфери діяльності, також забезпечують організацію та діяльність адвокатури. Зокрема, важлива роль відводиться Міністерству юстиції України, одними з основних завдань якого є забезпечення формування та реалізація державної правової політики; сприяння розвитку надання юридичних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб; забезпечення координації діяльності центральних органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері надання безоплатної правової допомоги тощо [15]. Діяльність адвокатури певним чином забезпечують органи місцевого самоврядування, до повноважень яких зараховано сприяння діяльності адвокатури [16].

Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні представлені інституціями громадянського суспільства. Безпосередній вплив на адміністративно-правове забезпечення проведення реформи адвокатури здійснює Національна асоціація адвокатів України – недержавна некомерційна професійна організація, яка об'єднує всіх адвокатів України й утворена з метою забезпечення реалізації завдань адвокатського самоврядування [17]. Національна асоціація адвокатів України делегує своїх представників до органів публічної влади; бере участь у розробці нормативно-правових актів, організації та проведенні експертизи проектів законів, програм, рішень та інших документів і нормативних актів з питань адвокатури й адвокатської діяльності; сприяє залученню адвокатури до процесу законотворення й інших процесів, пов'язаних із розбудовою правової держави впровадження нових правових реформ тощо [18].

Висновки. Адміністративно-правове забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні – це регламентована нормами адміністративного права діяльність уповноважених державою суб'єктів, спрямована на створення умов і надання гарантій, для ефективного виконання завдань адвокатури. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення здійснення реформи адвокатури в Україні – це органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства (Національна асоціація адвокатів України, інші громадські об'єднання), які, відповідно до законодавства, наділені повноваженнями щодо організації та діяльності адвокатури України. Сьогодні відбувається процес реформування адвокатури. У цих умовах важливо створити ефективне адміністративно-правове забезпечення здійснення реформи адвокатури. Тому належна координація та взаємодія між суб'єктами цього процесу забезпечить ефективний режим функціонування адвокатури в майбутньому.

Література:

1. Борко А.Л. Поняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 71–77.
2. Шкребець Є.Ф. *Адвокатура України: адміністративно-правове забезпечення діяльності на сучасному етапі* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 220 с.
3. Колпаков В.К. *Адміністративне право України*. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
4. *Виконавча влада і адміністративне право* / заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
5. Гурковський М.П. *Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 217 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Стратегію реформування судостою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
8. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
9. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
10. Васильєв А.С. *Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие*. Харьков : Одиссей, 2001. 288 с.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
13. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2013 року № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/130-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
14. Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 465. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
15. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.01.2021).
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
18. Статут Національної асоціації адвокатів України. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/inshi-dokumenty/statut_naau.pdf (дата звернення: 28.01.2021).

Koval O. Subjects of administrative and legal support for the implementation of the reform of the bar

Summary. The article considers the system of subjects of administrative and legal support for the reform of the bar in Ukraine. The circle of such subjects is established and the essence of their activity is revealed.

It is noted that a special place among the subjects of the reform of the bar belongs to the President of Ukraine. The influence of the President of Ukraine on the activities of the Bar is exercised by signing laws adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine, the right of veto on laws adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine (except for laws amending the Constitution of Ukraine) and their return for reconsideration. implementation of the reform of the bar, which are mandatory for implementation on the territory of Ukraine.

It is determined that the Verkhovna Rada of Ukraine is the only legislative body that adopts laws that form the basis of organizational and legal support for the reform of the bar. Attention is drawn to the fact that one of the activities of the legislative body of Ukraine is the work of people's deputies in committees. Regulation of the organization and activities of the Bar is the responsibility of the Committee on Legal Policy, which performs legislative, organizational and control functions.

The system of subjects of administrative and legal support for the reform of advocacy in Ukraine includes executive bodies (Cabinet of Ministers of Ukraine, other executive

bodies), local governments, civil society institutions (National Bar Association of Ukraine, other public associations). The Cabinet of Ministers of Ukraine issues resolutions and orders on the organization and activity of the Bar, which are binding. The important role of the Ministry of Justice of Ukraine is pointed out, one of the main tasks of which is to ensure the formation and implementation of state legal policy. It is emphasized that the National Bar Association of Ukraine, which delegates its representatives to public authorities, has a direct influence on the administrative and legal support of the bar reform; takes part in the preparation of normative-legal acts, organization and examination of draft laws, programs, decisions and other documents and normative acts on issues of questions and so on.

It is stated that the administrative and legal support for the implementation of the reform of the bar in Ukraine is the activity of the subjects authorized by the state regulated by the norms of administrative law, aimed at creating conditions and providing guarantees for the effective performance of the bar. The subjects of administrative and legal support for the implementation of the reform of the bar in Ukraine are the bodies of state power, bodies of local self-government, civil society institutions, which, in accordance with the legislation, are empowered to act.

Key words: administrative and legal support, advocacy, administrative legal relations, reform, public authorities, civil society institutions.

*Колісник С. А.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

СУДОВІ ВИТРАТИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Анотація. У статті проаналізовано наявні в процесуальній науці підходи до визначення ознак, сутності, понять та юридичної природи судових витрат, судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справ. Окреслено основні ознаки та функції судових витрат, судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справ. Розкрито зміст ознак та функцій зазначених категорій. На цій основі відмежовано судовий збір та витрати, пов'язані із розглядом справ, в адміністративному судочинстві. Сформульовано авторське поняття витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративному суді. Запропоновано під витратами, пов'язаними із розглядом справи в адміністративному судочинстві (як судовими витратами), розуміти кошти, які на підставі та у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, з метою сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства для компенсації професійної правничої допомоги, прибуття до суду сторін та їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведення експертиз; діяльності щодо витребування доказів, проведення огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпечення доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи. Виокремлено три групи витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи, що підлягають відшкодуванню: витрати держави, понесені судом і пов'язані з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; витрати осіб, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративних справах, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрати адвокатів; витрати сторін та їхніх представників, пов'язані з отриманням правничої допомоги та прибуттям до суду сторін.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, судові витрати, судовий збір, витрати, пов'язані із розглядом справ.

Постановка проблеми. Проблеми державного фінансування судової системи України виникають щороку. Так, у 2020 р. потреби судової системи були профінансовані на 64%, і ця обставина підвищує значення судових витрат як засобу забезпечення здійснення правосуддя. Протягом 2019 р. було сплачено 320 838 951 грн судового збору за поданими 117 375 адміністративними позовами до адміністративного суду [3]. Наведені цифри свідчать про значні масштаби та важливість питання судового збору як складової частини судових витрат.

Науковці наголошують, що у чинному законодавстві України у сфері адміністративного судочинства мають місце численні недоліки в нормативному регулюванні інституту судових витрат. На практиці зустрічаються помилки під час застосування вітчизняного законодавства, які Р.І. Шевейко та Л.Г. Глу-

щенко пов'язують не тільки з недостатнім законодавчим регулюванням окремих положень судових витрат у провадженні по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства, а й недостатнім теоретичним розробленням існуючих проблем даного інституту [15, с. 200; 2, с. 3]. Оскільки, згідно зі ст. 132 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС), судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, то зазначені проблеми поширюються на всі елементи цього інституту. На користь цього твердження свідчить відсутність у Наказі Державної судової адміністрації «Про затвердження форми звітності № 10 «Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах» [8] вимог із ведення статистичної звітності щодо кількості адміністративних позовів, за якими компенсуються витрати, пов'язані з розглядом справ адміністративними судами та розміром таких витрат. На нашу думку, така ситуація свідчить про теоретичну невизначеність змісту цього складника судових витрат в адміністративному судочинстві.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці проблемам судових витрат приділялася увага такими вченими, як Л.Г. Глущенко, К.С. Пашенко, Н.Б. Писаренко, Н.Ю. Сакара, Р.І. Шевейко та ін. Проте у їхніх роботах не приділялося достатньо уваги визначенню співвідношення ознак та понять судових витрат, судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справ. Слід зазначити, що інститут витрат, пов'язаних із розглядом справи, для адміністративно-правової науки є відносно новим та малодослідженим.

Мета статті – дослідження ознак, сутності, понять та юридичної природи судових витрат, судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справ, на основі аналізу нормативно-правових актів та наукових концепцій у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Про рівень важливості правового регулювання процесуальних відносин, пов'язаних із компенсацією судових витрат, свідчить закріплення у ст. 2 КАС України серед основних принципів адміністративного судочинства такого, як відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [4]. Цей принцип серед інших у казаних у КАС України викликає критичні зауваження вчених щодо доцільності закріплення правила про відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, як принципу адміністративного судочинства. Н.Б. Писаренко вважає, що суд вирішує питання щодо судових витрат у рішенні, постанові або ухвалі. Відомо, що судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для виконання, що відображено у відповідному принципі адміністративного судочинства. Таким чином, правило про відшкоду-

вання судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, на думку цього науковця, можна вважати складовою частиною принципу обов'язковості судових рішень, який визначений пунктом 5 частини 3 статті 2 КАС України [6, с. 88]. В.В. Тильчик зазначає, що слід відзначити саме проблематичний характер забезпечення реалізації принципу обов'язковості судових рішень сьогодні в Україні та важливість акцентування уваги учасників спорів на їхніх обов'язках щодо відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, що сприяє запобіганню зловживанню процесуальними правами [11, с. 118].

Новий механізм компенсації витрат, пов'язаних із розглядом справ адміністративними судами, був закріпленний у Кодексі адміністративного судочинства України Законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [7]. Відповідно до ст. 132 Кодексу адміністративного судочинства України, судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, які, своєю чергою, поділяються на такі види: 1) витрати на професійну правничу допомогу; 2) витрати сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду; 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; 4) витрати, пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; 5) витрати, пов'язані з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи [4]. Із 2017 р. почала формуватися нова судова практика щодо застосування цих правових положень.

Аналізуючи зазначене, необхідно констатувати використання трьох основних понять у цій сфері: судові витрати, судовий збір та витрати, пов'язані з розглядом справи.

Судові витрати, зазначає К.С. Пашенко, розглядають у широкому і вузькому аспектах. У широкому аспекті вони є матеріальними засобами, необхідними для функціонування системи правосуддя і можуть бути отримані лише з двох джерел: державне фінансування судової системи і грошові кошти, що вносяться на розрахунковий рахунок суду особами, зацікавленими у розгляді і вирішенні їхнього публічно-правового спору. Останні є судовими витратами у вузькому сенсі цього поняття. Таким чином, судові витрати у вузькому аспекті К.С. Пашенко визначає як грошові витрати, пов'язані з розглядом і вирішенням адміністративної справи, а також із виконанням рішення адміністративного суду [5, с. 57]. Л.Г. Глушенко пропонує визначити судові витрати як кошти, які на підставі та у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, у зв'язку зі зверненням до суду та розглядом адміністративної справи. Цей науковець виокремлює компенсаційну, забезпечувальну та превентивну функції цього інституту [2, с. 4].

Р.І. Шейвейко формулює поняття «витрати в адміністративному судочинстві» як сукупність усіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони на законних підставах для розгляду і вирішення публічно-правового спору, переданого на вирішення адміністративного суду [15]. Як різновид грошових витрат судові витрати у цивільному процесі, на думку С.Е. Устюшенко, – це передбачені нормами цивільного процесуального законодавства витрати (грошові кошти) сторін, інших учасників справи, понесені ними у зв'язку з її розглядом та вирішенням, а у разі їх звільнення від сплати – це витрати держави, які вона несе у зв'язку з вирішенням конкретної цивільної справи [12, с. 150].

Науковці по-різному підходять до визначення ознак судових витрат. Так, К.С. Шмотін пропонує виділяти такі сутнісні ознаки цього інституту: 1) судові витрати містять елементи публічного і приватного права, що виражається у складниках цього інституту: державного мита та витрат, пов'язаних із розглядом справи; 2) судові витрати, пов'язані зі здійсненням лише тих дій, які сприяють розгляду та вирішенню конкретної справи; 3) судові витрати в процесі поєднують дві основних стадії: внесення та розподіл; 4) порядок внесення та розподілу судових витрат передбачено виключно процесуальним законом; 5) норми про судові витрати застосовуються на всіх стадіях та належать до всіх видів судочинства; 6) матеріальний характер та грошовий вираз судових витрат; 7) судові витрати несуть усі учасники судочинства: суд, особи, які беруть участь у справі, та особи, які сприяють здійсненню правосуддя; 8) розподіл судових витрат відбувається між указаними особами залежно від результатів розгляду справи [16, с. 42]. Наведені вище ознаки судових витрат є загальними і для судового збору, і для витрат, пов'язаних із розглядом справи. Ця позиція знаходить підтримку в інших дослідженнях [10, с. 135]. У зв'язку із зазначеним застосування цього підходу є виправданим під час визначення правової природи витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах, а виокремити ознаки таких витрат, що відрізняють їх від ознак судового збору, дасть змогу дослідження його змісту.

Судовий збір, згідно зі ст. 1 Закону України «Про судовий збір», – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом [9]. Науковці наполягають на дуалістичній правовій природі судового збору. Так, Н.Ю. Сакара вважає, що він є як публічно-правовим, так і процесуальним платежем одночасно [10, с. 143], С.Е. Устюшенко вважає, що за своєю правовою природою судовий збір дуже близький до податкових платежів [13, с. 130], Н. Бойко зазначає подвійну суть такого обов'язкового платежу: з одного боку, як збору у розумінні п. 6.2 Податкового кодексу України, з іншого – як виду судових витрат. Указане означає, що цьому платежу притаманні функції як збору, так і інституту судових витрат [1]. На думку Н. Бойко, з податковими платежами судовий збір споріднює ціла низка ознак, а саме: 1) загальнообов'язковість; 2) наявність об'єкта справляння, який визначений ст. 3 Закону України «Про судовий збір»; 3) коло суб'єктів, на яких покладається обов'язок зі сплати збору; 4) наявність визначених законом ставок збору; 5) наявність бази справляння збору, якою є ціна позову (розмір позовних вимог) [1].

У статтях 132, 134, 135, 137, 138 КАС визначено загальні засади визначення розміру, порядку нарахування, порядку розподілу, компенсації щодо витрат: 1) на правничу допомогу адвоката, у тому числі гонорару адвоката за представництво в суді та іншу правничу допомогу, пов'язану зі справою, включаючи підготовку до її розгляду, збір доказів тощо, а також вартість послуг помічника адвоката; 2) пов'язаних із переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників, а також найманням житла, компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять; 3) пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; 4) пов'язаних із витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням

доказів та вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою справи до розгляду; 5) пов'язаних із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи [4].

Витрати, пов'язані з розглядом адміністративної справи, як відзначає К.С. Пашенко, встановлені з метою: а) відшкодування державі витрат, понесених судом, а саме пов'язаних із проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; б) відшкодування особам, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративних справах, а саме пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрат на правову допомогу [5, с. 57]. Можна доповнити цей перелік третьою групою, а саме відшкодування витрат сторін та їхніх представників, пов'язаних з отриманням правничої допомоги та прибуттям до суду сторін. До цієї групи можна віднести і відшкодування цих же затрат третіх осіб із самостійними вимогами, на користь яких прийнято рішення (окрім суб'єктів владних повноважень), їх представникам. Окрім того, зважаючи на суб'єктний склад осіб, законом надається право на відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи. Тому слід підтримати пропозицію К.С. Пашенко щодо розширення кола суб'єктів, що мають право на компенсацію витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному суді [5, с. 57]. Уважаємо за необхідне доповнити статті 134 та 135 доповнити вказівкою на «витрати третіх осіб із самостійними вимогами».

Завдяки можливості стягнення понесених судових витрат, наголошує К.С. Пашенко, полегшується оплата представника в процесі, витрати на пошук і надання доказів, оплата послуг спеціаліста, експерта і перекладача. Шляхом сплати судового збору забезпечується можливість проведення самого судового процесу. Окрім того, адміністративне судочинство має значну кількість пільг зі сплати збору, а також можливість відстрочення, розстрочки його сплати, зменшення розміру або взагалі звільнення від сплати судового збору, що полегшує доступ до правосуддя малозабезпеченим верствам населення. Таким чином, реалізується правозабезпечувальна мета судових витрат в адміністративному судочинстві [5, с. 57]. Отже, однією з відмінностей між судовим збором та витратами, пов'язаними з розглядом справи, є відмінність у цілях правового регулювання й у характері відносин, які виникають із приводу цих судових витрат, що тягне за собою відмінність у методах правового регулювання публічно-правових чи приватноправових.

Висновки. Таким чином, на нашу думку, можна виокремити такі ознаки судових витрат: 1) за змістом – це сукупність усіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони; 2) метою є забезпечення розгляду і вирішення публічно-правового спору, переданого на розгляд адміністративного суду; 3) підстава та спосіб сплати цих коштів передбачені законом; 4) вносяться на розрахунковий рахунок суду особами, зацікавленими у розгляді і вирішенні їхнього публічно-правового спору; 5) виконують компенсаційну, забезпечувальну, превентивну функції.

За результатами вивчення Закону України «Про судовий збір» та наведених наукових позицій вважаємо за можливе виокремити основні та додаткові ознаки судового збору в адміністративному судочинстві. Так, до основних ознак судового збору пропонуємо віднести такі: 1) за своїм змістом це збір, тобто; 2) законом визначено розміри його ставок; 3) справляється на всій території України; 4) платниками судо-

вого збору є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи – підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалено судові рішення; 5) об'єктами справляння судового збору є подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень; 6) судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду державного бюджету України. Додатковими ознаками судового збору, на нашу думку, є такі: 1) законодавством визначено перелік випадків, коли судовий збір не справляється; 2) передбачено пільги щодо сплати судового збору у вигляді звільнення від його сплати для певних категорій; 3) може бути перерахований у безготівковій або готівковій формі, у тому числі з використанням електронного платіжного засобу або за допомогою платіжних пристроїв; 4) за рішенням суду можливе відстрочення та розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати; 5) цей збір може бути повернутий за ухвалою суду; 6) його функціями є фіскальна, превентивна, стимулююча. Ці ознаки відрізняють судовий збір від витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному судочинстві.

З урахуванням зазначеного пропонуємо виокремити ознаки витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному судочинстві: 1) матеріальний характер та грошовий вираз витрат; 2) об'єктом виступають майнові відносини, грошові затрати, пов'язані із розглядом та вирішенням публічного спору; 3) суб'єктами відносин є суд, сторони, треті особи із самостійними вимогами, інші суб'єкти адміністративного судочинства (представник, свідки, експерт та ін.), які мають взаємні права, обов'язки і несуть відповідальність за їх недотримання; 4) платниками є сторони у справі; 5) визначена законодавством форма та спосіб понесення таких витрат; 6) пов'язаність із розглядом та вирішенням публічно-правового спору; 7) носять компенсаційний характер; 8) мета – сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства; 9) пов'язані з оплатою: 9.1) професійної правничої допомоги; 9.2) прибуття до суду сторін та їхніх представників; 9.3) роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведення експертиз; 9.4) діяльності щодо витребування доказів, проведення огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпечення доказів; 9.5) інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Таким чином під витратами, пов'язаними з розглядом справи в адміністративному судочинстві (як судовими витратами), можна розуміти кошти, які на підставі та у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, з метою сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства для компенсації професійної правничої допомоги, прибуття до суду сторін та їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведення експертиз; діяльності щодо витребування доказів, проведення огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпечення доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Пропонуємо виокремити три групи витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи: 1) відшкодування державі витрат, понесених судом, пов'язаних із проведенням огляду

доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; 2) відшкодування особам, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративних справах, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрати на правову допомогу; 3) відшкодування витрат сторін та їхніх представників, пов'язаних з отриманням правничої допомоги та прибуттям до суду сторін.

Література:

- Бойко Н. Чи всі судові витрати є додатковим благом? (коментар до роз'яснення ДПІ в Оболонському районі м. Києва). URL: <https://taxlink.ua/ua/news/chi-vsi-sudovivitrati-dodatkovim-blagom-komentar-do-rozjasnennja-dpi-v-obolonskomu-rajoni-m-kiva.htm#hcq=XUGHPor>.
- Глушенко Л.Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 24 с.
- Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019.
- Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
- Пашенко К.С. Інститут судових витрат в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 5. С. 52–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_5_12-C.57.
- Писаренко Н.Б. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf>.
- Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
- Про затвердження форми звітності № 10 «Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах» : Наказ Державної судової адміністрації від 21.12.2012 № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0172750-12/print>.
- Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. *Голос України*. 2011. № 142.
- Сакара Н.Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. 2016. № 132. С. 135–146.
- Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 448 с.
- Устюшенко С.Е. Поняття та ознаки судових витрат у цивільному процесі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 1. С. 148–151. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_1/24.pdf.
- Устюшенко С.Е. Поняття та функції судового збору в цивільному процесі. *Право і суспільство*. 2019. № 3. С. 129–133. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_1/24.pdf.
- Шевейко Р.І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України : питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
- Шевейко Р.І. Співвідношення судових витрат у провадженні по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства з процесуальними аналогами в цивільному та кримінальному процесі. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 198–203. URL: https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2011/ur_2011_1/198-203.pdf.
- Шмотин К.С. Судебные расходы в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. 216 с.

Kolisnyk S. Court costs in administrative proceedings: the ratio of concepts

Summary. The article analyzes the available in procedural science approaches to defining the features, essence, concepts and legal nature of court costs, court fees and costs associated with the proceedings. The main features and functions of court costs, court fees and costs associated with the proceedings are outlined. The content of features and functions of these categories is revealed. On this basis, the court fee and costs associated with the consideration of cases in administrative proceedings are separated. The author's concept of the expenses connected with consideration of cases in administrative court is formulated. Proposed under the costs associated with the case in administrative proceedings (as court costs) can be understood as funds that on the basis and in the manner prescribed by law, must be paid by persons involved in the case, in order to facilitate the consideration and resolution of a particular public -legal dispute within the administrative proceedings to compensate for professional legal assistance, the arrival in court of the parties and their representatives; work and involvement of witnesses, specialists, translators, experts and conducting examinations; activities related to the demand for evidence, inspection of evidence at their location, provision of evidence; other procedural actions or preparation for the case. There are three groups of costs related to the reimbursement of administrative cases that are subject to reimbursement: the costs of the state incurred by the court and related to the examination of evidence on the spot and other actions necessary for the consideration of the case; expenses of persons assisting in the administration of justice in administrative cases related to the involvement of witnesses, specialists, translators and forensic examinations, expenses of lawyers; costs of the parties and their representatives related to obtaining legal assistance and coming to court.

Key words: administrative proceedings, administrative court, court costs, court fees, costs related to the proceedings.

*Кудін А. В.,
здобувач*

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПАТЕНТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. У сучасному науковому світі патентна документація – одна з багатьох ключових і широко обговорюваних тем серед інших питань інтелектуальної власності. Проте вона залишається однією з найменш зрозумілих для вітчизняних науковців, дослідників і винахідників. Сьогодні ця невлідома субстанція – інтелектуальна власність – стає одним із найдорожчих інноваційних ресурсів як основний чинник розвитку економіки, що вимагають захисту на правовому національному та міжнародному рівнях. З іншого боку, сучасні умови глобалізації інноваційного середовища впливають на всі аспекти наукової діяльності загалом, зокрема й на форми, способи і засоби її інформаційного забезпечення. Мета статті полягає у тому, щоб на основі системного аналізу норм законодавства, позицій учених-адміністративістів та науковців інтелектуального права, статистичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності розкрити адміністративно-правову природу патентної документації в Україні. У статті розкрито адміністративно-правову природу патентної документації в Україні. Визначено, що патентна документація в Україні має подвійну правову природу, спочатку як особисто-інтелектуальна інформаційна власність особи про результати її інтелектуальної діяльності, а в подальшому з набуттям адміністративно-правової природи – з відповідністю встановленим процедурним порядком процесу патентування вимогам для подальшої обробки та видачі відповідних документів охоронно-адміністративного характеру. Зроблено висновок, що патентна документація в Україні має подвійну правову природу: спочатку як особисто-інтелектуальна інформаційна власність особи про результати її інтелектуальної діяльності, що формується та подається до суб'єктів публічної адміністрації для набуття спеціальної адміністративно-правової природи з метою отримання правової охорони та захисту на результат інтелектуальної діяльності; потім патентна документація набуває адміністративно-правової природи, оскільки має відповідати встановленим процедурним порядком процесу патентування вимогам (формальність, повнота змісту, індивідуальні особливості тощо) та приймається суб'єктом публічної адміністрації забезпечення патентної діяльності для її подальшої обробки та видачі відповідних документів охоронно-адміністративного характеру.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, електронне врядування, інструменти, механізм, патент, патентна діяльність, принципи, публічна адміністрація, статус, суб'єкт.

Постановка проблеми. У сучасному науковому світі патентна документація – одна з багатьох ключових і широко обговорюваних тем серед інших питань інтелектуальної власності. Проте вона залишається однією з найменш зрозумілих для вітчизняних науковців, дослідників і винахідників. Сьогодні ця невлідома субстанція – інтелектуальна власність –

стає одним із найдорожчих інноваційних ресурсів як основний чинник розвитку економіки, що вимагають захисту на правовому національному та міжнародному рівнях. З іншого боку, сучасні умови глобалізації інноваційного середовища впливають на всі аспекти наукової діяльності загалом, зокрема й на форми, способи і засоби її інформаційного забезпечення. Саме тому вітчизняні та іноземні фахівці в останні роки активно досліджують інноваційний потенціал патентної інформації і його вплив на розвиток науки та трансфер результатів наукових досліджень [1].

Проблемні питання патентної діяльності досліджували такі вчені, як: Г. Андрощук, В. Бурячок, Є. Валькова, М. Галантич, С. Головань, І. Запорожець, С. Золота, І. Каплун, О. Коротун, І. Кравченко, К. Куркова, А. Пишна, В. Понікаров, Г. Римарчук, Д. Смерницький, О. Тандир, Є. Юркова та ін. При цьому комплексних досліджень патентування як об'єкта адміністративного регулювання в Україні, на жаль, замало, що обґрунтовує актуальність вибраної теми статті.

Мета статті – на основі системного аналізу норм законодавства, позицій учених-адміністративістів та науковців інтелектуального права, статистичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності розкрити адміністративно-правову природу патентної документації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Юридичний статус патентних документів зумовлює випередження появи інформації про винаходи (корисні моделі) на три-п'ять років порівняно з іншими джерелами інформації, оскільки за законами більшості держав світу ці об'єкти визнаються новими, якщо вони не є частиною рівня техніки, який включає відомості, що стали загальнодоступними у світі до дати подання заявки до патентного відомства [2].

Окрім того, патентні документи мають стандартну структуру, що полегшує доступ до тих чи інших відомостей про винаходи; користування рефератами описів винаходів, що публікуються в бюлетенях патентних відомств, дає змогу заощаджувати час за первинного ознайомлення з інформацією в конкретній галузі техніки; за допомогою класифікаційних індексів можливо провадити пошук інформації про винаходи, що відносяться до визначеної галузі науки чи техніки; наявність в описах патентів на винаходи даних про заявника, патентовласника та винахідників допомагає з'ясувати можливість використання даного винаходу. Можливо також визначити, які країни та фірми найбільш активні в тій чи іншій галузі науки та техніки, виявити конкурентів, визначити їхню технічну політику на ринку даної країни тощо [3].

Сьогодні необхідність підвищення ефективності доступу до джерел патентної інформації викликана значним підвищенням патентно-інформаційного потоку, ускладненням його

структури, появою нових джерел інформації. Уміння орієнтуватися в потоці патентної інформації відкриває додаткові можливості для спеціалістів організацій, які беруть участь у створенні та освоєнні нової техніки та технологій. Звертання до випереджальних документальних джерел підвищує оперативність інформування розробників про винаходи поточної реєстрації, тому інформаційне забезпечення патентних досліджень, в основу яких покладено вивчення патентної та іншої науково-технічної інформації, неможливе без застосування нових інформаційних технологій, створених патентними відомствами та інформаційними центрами провідних держав світу. Використання глобальної інформаційної мережі Internet вже сьогодні дає змогу отримати доступ до значних за обсягом інформації ресурсів у сфері охорони промислової власності [2].

Патентна документація як сукупність відомостей щодо результатів наукової діяльності, визнаних винаходами чи корисними моделями, є дуже поширеною у світі. Значущість патентної документації зумовлюється тим, що вона має три головних аспекти: юридичний, економічний і технічний. Відповідно до них, аналіз бібліографічного опису патентної документації дає змогу визначити не тільки об'єкт, захищений патентом, але і його чинність, територію дії патенту і власників патенту (юридичний аспект). Основна частина патентного документа містить технічну інформацію: реферат, опис винаходу, формулу винаходу, креслення [4].

Вирішення питань суспільного використання патентної документації ускладнюється багатоаспектністю його змісту як джерела патентно-технічної, патентно-правової і патентно-економічної інформації, а також з урахуванням існування різних категорій користувачів або «приймачів» патентної інформації. Під час розгляду цих питань помітно виявляються її соціально-комунікаційні аспекти, що викликає необхідність вивчення закономірностей процесів комунікації у сфері ІВ. Характер патентно-інформаційних процесів, їхні цілі і завдання мають розбіжності у низці істотних ознак залежно від їхньої суспільно-економічної природи [5].

Патентні документи мають свої специфічні властивості, що впливають на наукову комунікацію. Головною серед властивостей патентного документа є його соціальна спрямованість, яка сприяє прогресу в науково-технічній сфері, зокрема медичній. Патентна комунікація забезпечує передавання інформації, якість якої не залежить від мовних, географічних, а також особових обмежень. Їхня інтернаціональна природа визначається тим, що особливості змісту і мови патентних документів детерміновані складністю самого об'єкта медичної технології, методів та інструментарію їх вивчення, а також професійними особливостями (широким використанням формалізованих мов, таблиць, графіків, схем і спеціальної термінології). Існує зв'язок між видами наукових документів, їхніми властивостями і функціями, що їм притаманні. Це об'єднання документів актуалізує їхні якісні властивості, котрі у разі використання перетворюються на функції. За результатом різнофункціональності документи набувають якісних відмінностей, проявом яких є особливості мови, структури, змісту, вибору способу документування [6].

Порівняно з іншими джерелами технічної інформації патентна документація має низку переваг, до яких належать [6]:

- формалізована структура;
- рання (оперативна) публікація (як правило, через 18 місяців після подання);

- орієнтація на промислове використання;
- спрямування на вирішення технічних проблем;
- є величезним інформаційним ресурсом (55 млн опублікованих патентних документів з усіх галузей техніки);
- вільне використання у дослідженнях, подальше розроблення та застосування у промисловості у разі, якщо вона не захищена патентом у цій країні;
- 70% патентної інформації не публікується в інших джерелах [6].

Підготовка матеріалів для отримання охоронного документа на об'єкт інтелектуальної власності – це окремий і дуже важливий етап охорони об'єктів промислової власності – винаходи та корисні моделі, адже тільки на ці дві категорії промислової власності необхідно скласти формулу винаходу чи корисної моделі. Суб'єкт, який надає послуги з охорони об'єкта промислової власності, саме на етапі оформлення матеріалів для отримання охоронних документів повинен професійно встановити необхідний ступінь охорони та запропонувати її автору (винахіднику) об'єкта промислової власності. Виконання зазначених робіт на низькому професійному рівні призводить до погіршення охорони промислової власності, а в деяких випадках – до втрати немайнових та майнових прав на об'єкт промислової власності [7, с. 64–72].

Особа, яка бажає одержати патент (декларацийний патент) і має на це право, подає відповідну заявку. За дорученням заявника заявку може бути подано через представника у справах інтелектуальної власності або іншу довірену особу. Заявка на винахід повинна стосуватися одного або групи винаходів, пов'язаних єдиним винахідницьким задумом. Заявка на винахід повинна стосуватися одного або групи винаходів, пов'язаних єдиним винахідницьким задумом [8].

Заявка складається українською мовою і повинна містити:

- заяву про видачу патенту на винахід чи декларацийного патенту на винахід (корисну модель);
- опис винаходу (корисної моделі);
- формулу винаходу (корисної моделі);
- креслення (якщо на них є посилання в описі);
- реферат [8].

У заяві про видачу патенту (декларацийного патенту) необхідно вказати заявника (заявників) і його (їх) адресу, а також винахідника (винахідників). Опис винаходу (корисної моделі) повинен викладатися у визначеному порядку і розкривати суть винаходу (корисної моделі) настільки ясно і повно, щоб його зміг здійснити фахівець у зазначеній галузі. Формула винаходу (корисної моделі) повинна виражати його суть, базуватися на описі і викладатися у визначеному порядку ясно й стисло. Реферат складається лише для інформаційних цілей. Він не може братися до уваги з іншою метою, зокрема для тлумачення формули винаходу (корисної моделі) і визначення рівня техніки [8].

Висновки. Загалом можна узагальнити, що патентна документація в Україні має подвійну правову природу: спочатку як особисто-інтелектуальна інформаційна власність особи про результати її інтелектуальної діяльності, що формується та подається до суб'єктів публічної адміністрації для набуття спеціальної адміністративно-правової природи з метою отримання правової охорони та захисту на результат інтелектуальної діяльності; потім патентна документація набуває адміністративно-правової природи, оскільки має

відповідати встановленим процедурним порядком процесу патентування вимогам (формальність, повнота змісту, індивідуальні особливості тощо) та приймається суб'єктом публічної адміністрації забезпечення патентної діяльності для її подальшої обробки та видачі відповідних документів охоронно-адміністративного характеру.

Література:

1. Артамонова Н.О., Філіппова Л.Я. Патентна документація в системі інформаційного забезпечення науки: сутність, функції, значення. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2016. № 4. С. 4–10.
2. Патентні дослідження : методичні рекомендації / Державне патентне відомство України. Київ, 1999. 262 с.
3. Скорняков Э.П. Информационное обеспечение патентных исследований. Москва : ВНИИПИ, 1990. 74 с.
4. Івасько О.В. Ринок інтелектуальної власності в Україні: сутність, функції, специфіка, проблеми. *Проблеми науки*. 2014. № 1. С. 2–11.
5. Интеллектуальная промышленная собственность : монография / Л.А. Иванова и др. ; Одес. нац. акад. пищевых технологий. Одесса : ТНТУ им. И. Пулюя, 2015. 222 с.
6. Артамонова Н.О. Система інформаційного забезпечення медичної науки в Україні. Харків : Миськдрук, 2010. 371 с.
7. Смерницький Д.В. Аспекти охорони об'єктів промислової власності: етап підготовки документів для отримання патенту. *Сучасна спеціальна техніка*. 2013. № 2. С. 64–72.
8. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України від 15.12.1993 № 3687-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 32.

Kudin A. Administrative and legal nature of patent documentation in Ukraine

Summary. In the modern scientific world, patent documentation is one of the many key and widely discussed topics among other intellectual property issues. However, it

remains one of the least understood by domestic scientists, researchers and inventors. Today, this elusive substance – intellectual property – is becoming one of the most expensive innovative resources as a major factor in economic development, requiring protection at the national and international levels. On the other hand, the current conditions of globalization of the innovation environment affect all aspects of scientific activity in general, including the forms, methods and means of its information support. The purpose of the article is to reveal the administrative and legal nature of patent documentation in Ukraine on the basis of a systematic analysis of legislation, positions of administrative scientists and intellectual law scholars, statistical activities of subjects of public administration of patent activity. The article reveals the administrative and legal nature of patent documentation in Ukraine. It is determined that patent documentation in Ukraine has a dual legal nature, first as a personal-intellectual information property of a person about the results of his intellectual activity, and then with the acquisition of administrative-legal nature, in accordance with the established procedural procedure of the patenting process documents of security and administrative nature. It is concluded that patent documentation in Ukraine has a dual legal nature, initially as a personal-intellectual information property of a person about the results of his intellectual activity, which is formed and submitted to public administration entities to acquire a special administrative-legal nature to obtain legal protection. and protection of the result of intellectual activity. Further, patent documentation acquires an administrative-legal nature, as it must meet the established procedural of the patenting requirements (formality, completeness, individual features, etc.) and is accepted by the subject of public administration of patent activity, for its further processing and issuance of relevant security documents. administrative nature.

Key words: administrative and legal support, e-government, tools, mechanism, patent, patent activity, principles, public administration, status, subject.

*Лавренюк Ю. Ф.,**кандидат наук з державного управління,**докторант**Національного університету «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Анотація. Статтю присвячено окресленню адміністративно-правових засад діяльності щодо забезпечення економічних інтересів у сучасній парадигмі адміністративного права, формулюванню на цій основі перспективних напрямів удосконалення науки та законодавства у сфері адміністративного права. Обґрунтовано, що необхідність визначення системи адміністративно-правових засад указаної діяльності щодо забезпечення економічних інтересів зумовлена такими чинниками, як значний рівень тінізації економіки, недостатність конкретизованих програмних адміністративно-правових норм щодо розвитку економіки, недостатній науковий інтерес щодо адміністративно-правових засад діяльності із забезпечення економічних інтересів України, кардинальна зміна вектору розвитку адміністративного права. При цьому звернено увагу на необхідність урахування специфіки економічної сфери як об'єкта відповідної діяльності: мінливий характер економічних процесів, неможливість примусового впливу на весь масив економічних відносин, притаманність економіці тенденцій до тінізації і, відповідно, певна обмеженість держави у переліку доступних засобів впливу порівняно з окремими суб'єктами економічної діяльності.

Опрацьовано дотичні наукові дослідження стосовно досліджуваної тематики: протидія тіньовій економіці, забезпечення митної безпеки, кадрова політика у контексті забезпечення законності у податковій та митній сферах, окремі проблемні питання адміністративно-правового забезпечення захисту державних економічних інтересів. Діяльністю щодо забезпечення економічних інтересів України визначено передбачену законом поведінку визначених у законодавстві суб'єктів щодо реалізації норм адміністративного права, спрямовану на забезпечення реалізації вказаних інтересів. Адміністративно-правовими засадами такої діяльності визначено закріплені у нормах адміністративного права вихідні теоретичні засади здійснення такої діяльності. За критерієм сфери дії виділено три групи вказаних засад: притаманні публічному адмініструванню у будь-якій сфері суспільних відносин; притаманні публічному адмініструванню у сфері економіки загалом; притаманні публічному адмініструванню у конкретній сфері економіки. Обґрунтовано, що прикладами перших є верховенство права, демократизм, законність, послідовність у реалізації цілей, розподілу цілей, збалансованість централізації та децентралізації управління, зворотний зв'язок, конкретний характер управління, відповідальність за його здійснення, стимулювання ефективного управління. До других віднесено: публічність, контрольованість, керованість, комплексність, конкуренцію, оптимізацію управління, соціальну спрямованість, делегування повноважень, розподіл влади, законність, демократизм,

універсальність, об'єктивність, адаптацію та гнучкість, принцип конкуренції. Визначено перспективні напрями подальшого розвитку законодавчого забезпечення економічних інтересів України, що зумовлені необхідністю максимальної реалізації зазначених засад під час його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, адміністративна діяльність, адміністративно-правове забезпечення, державний інтерес, економічний інтерес, парадигма.

Постановка проблеми. Значний рівень тінізації економіки [1], недостатність конкретизованих програмних адміністративно-правових норм щодо розвитку економіки, недостатній науковий інтерес до адміністративно-правових засад діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України, кардинальна зміна вектору розвитку адміністративного права [2, с. 77] свідчать про необхідність визначення системи адміністративно-правових засад указаної діяльності. При цьому варто враховувати специфіку економічної сфери як об'єкта відповідної діяльності: мінливий характер економічних процесів, неможливість примусового впливу на весь масив економічних відносин, притаманність економіці тенденцій до тінізації і, відповідно, певна обмеженість держави у переліку доступних засобів впливу порівняно з окремими суб'єктами економічної діяльності.

Дотичними науковими дослідженнями стосовно досліджуваної тематики можна вважати: протидію тіньовій економіці (О.В. Тильчик, 2018 р.) [3], забезпечення митної безпеки (О.І. Попівняк, 2020 р.) [4], кадрову політику в контексті забезпечення законності у податковій та митній сферах (Ю.С. Мельник, 2020 р.) [5], окремі проблемні питання адміністративно-правового забезпечення захисту державних економічних інтересів (колективна монографія за редакцією О.П. Рябенко, 2020 р.) [6].

Мета статті – окреслення адміністративно-правових засад діяльності щодо забезпечення економічних інтересів у сучасній парадигмі адміністративного права, формулювання на цій основі перспективних напрямів удосконалення науки та законодавства у сфері адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Попри широке застосування в адміністративно-правових дослідженнях такої категорії, як «адміністративно-правові засади», сьогодні відсутній єдиний підхід до її розуміння. Наприклад, їх визначають як: суспільні відносини, що виникають у зв'язку з публічним адмініструванням у певній сфері [4, с. 177–178]; адміністратив-

но-правові норми, що визначають вихідні положення діяльності уповноважених суб'єктів у певній сфері [7, с. 16]; принципи та методологічні риси, визначені адміністративно-правовими нормами [8, с. 29]. Підсумовуючи зазначені та інші позиції, вважаємо за доцільне відзначити наявність певних спільних рис між ними, зокрема щодо характеристик указаних засад: є визначальними основами певної діяльності; мають нормативно закріплені характер. Дослідження вказаних та деяких інших позицій свідчить, що відмінності між ними щодо визначення сутності вказаних засад значною мірою зумовлюються специфікою досліджуваної сфери суспільних відносин.

Сутність адміністративної діяльності, спрямованої на захист правоохоронними та митними органами економічних інтересів держави, опрацьовує Л.Л. Палій, виокремлюючи у результаті дослідження такі її ознаки: урегульованість нормами митного та адміністративного права; суб'єкти здійснення чітко визначені законодавством; збалансованість поєднання імперативних та диспозитивних засобів здійснення; обмежений обсяг дискреційних повноважень; підзаконний характер; публічно-владний характер; цілеспрямований характер. Відповідна адміністративна діяльність визначається як частина діяльності ширшого характеру: виконання відповідними суб'єктами своїх завдань та функцій. Указується на перспективність застосування щодо зовнішньоекономічної сфери таких методів регулювання правостановлювального характеру, як видача сертифікатів, надання дозволів тощо [6, с. 31].

О.І. Попівняк, досліджуючи проблематику місця правоохоронних та митних органів у системі захисту інтересів держави у сфері економіки, вказує на визначальний характер цільової спрямованості їх компетенції під час визначення цього місця. При цьому щодо правоохоронних органів указується на такі їх ознаки, як: наявність у працівників правоохоронних органів зовнішніх ознак приналежності до таких органів; наявність спеціальних вимог закону щодо працівників правоохоронних органів; специфічне забезпечення діяльності (кадрове, організаційне, правове тощо); специфічний характер виконуваних таким органом функцій (виконання судових рішень, розгляд справ про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукова функція, охоронна, захисна, профілактична). Серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки пріоритетними визначено митні органи (органи доходів і зборів). За результатами дослідження правового регулювання адміністративної діяльності зазначених органів учений доходить висновків щодо проблем у їхній діяльності: недостатність взаємної координації та узгодженості; ситуативний характер діяльності, коли кожен суб'єкт діє виключно у межах своєї компетенції та не вдається до питань взаємодії з іншими суб'єктами. Актуальним напрямом удосконалення діяльності зазначених суб'єктів і підвищення, таким чином, рівня митної безпеки визначається підвищення рівня координації між правоохоронними та митними органами зі створенням, за необхідності, єдиного координаційного центру [6, с. 56–57]. Викладений науковий підхід, а також дослідження робіт інших учених з окресленої та дотичної проблематики свідчать про широкий підхід до адміністративної діяльності суб'єктів забезпечення економічних (у даному разі – митних) інтересів України, за якого відсутнє централізоване визначення цієї діяльності, а предметом розгляду є переважно проблеми реалізації відповідними суб'єктами своїх повноважень.

Актуальні тенденції адміністративного права передбачають характерність для держави сервісних засад функціонування, її відповідальність перед людиною за свою діяльність [2, с. 74, 76], тому, вказуючи про державні інтереси у контексті адміністративного права, варто розглядати їх із позиції, передусім, інтересів у забезпеченні відповідних пріоритетів шляхом здійснення публічного адміністрування. У цьому контексті варто відзначити два визначальні напрями здійснення публічного адміністрування: надання адміністративних послуг (у результаті чого відбувається задоволення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів) та здійснення управлінської діяльності [9, с. 18].

В.Я. Малиновський, характеризуючи принципи державного управління, вказує на такі їх групи: загальні (відображають об'єктивні закономірності державного управління у цілому), структурно-цільові (визначені цілями державного управління), побудови організаційних систем (раціоналізація структури апарату управління), структурно-процесуальні (стосуються суто здійснення управлінської діяльності). До перших належать: ефективність, плановість, децентралізація і централізація, колегіальність та єдиноначальність, публічність, демократизм, законність. До других відносяться: єдність цілей управління, обмеження цілей, вибірковість цілей, послідовність їх реалізації, розподіл цілей. До третіх належать: єдність мети, визначальний характер функцій щодо структури, функціональна цілісність елементів, простота структури, єдність керівництва, збалансованість рівня керованості, збалансованість централізації та децентралізації управління, зворотний зв'язок. До четвертих відносяться: відповідність методів, форм та стадій діяльності виконуваним функціям, конкретний характер управління та відповідальності за його здійснення, стимулювання ефективного управління [11, с. 195–199]. Співвіднесення зазначених принципів із сучасними принципами у сфері публічного адміністрування, зокрема з принципами належного урядування [9, с. 43], свідчить, що попри глобальне зміщення акцентів у розвитку адміністративного права з часу висловлення вказаних результатів вони продовжують залишатися актуальними і можуть бути взяті за основу для подальшого дослідження.

Завданнями публічного адміністрування у сфері економіки визначають, передусім, здійснення регулювання цієї сфери шляхом видання актів нормативно-правового характеру, зокрема щодо визначення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, визначення сфер недержавної власності та деяких інших [9, с. 340–343]. О.П. Рябенко, характеризуючи принципи державного управління економікою, вказує на загальносистемні (притаманні управлінню економікою загалом) та специфічні (притаманні управлінню в окремих сферах економіки). До перших належать: публічність, контрольованість, керованість, комплексність, конкуренція, оптимізація управління, соціальна спрямованість, делегування повноважень, розподіл влад, законність, демократизм, універсальність, об'єктивність, а також принцип конкуренції [10, с. 275]. О. Чечель відзначає такі принципи державного регулювання економіки, як: єдність політики та економіки, пріоритет права щодо економіки, прозорість, ефективність, етапність та поступовість здійснення, засади економіко-організаційного та організаційно-правового забезпечення, адаптація та гнучкість, комплексність, системність, пріоритетність, цілеспрямованість, погодження інтересів, науковість [12]. Узагальнюючи підходи наведених та інших науковців, вважаємо перспективним підхід О. Чечель щодо

визначення переліку наведених принципів та розкриття їхньої сутності. Але виділення деяких принципів, на нашу думку, потребує подальшого обґрунтування (пріоритет права над економікою, єдність політики та економіки, погодження інтересів). Також потребують роз'яснення «засади економіко-організаційного та організаційно-правового забезпечення». Водночас необхідно схвально відзначити позицію О.П. Рябченко, яка здійснює систематизацію відповідних засад, виділяючи засади, характерні для управління всім комплексом економічних відносин, та засади управління у певних сферах економіки.

Базовим поняттям щодо визначення діяльності із забезпечення економічних інтересів України постає загальноправова категорія поведінки [13, с. 264]. Зазначене повною мірою стосується й діяльності суб'єктів публічної влади у сфері економіки. Діяльність щодо забезпечення економічних інтересів України має розглядатися передусім як діяльність суб'єктів публічної влади у цій сфері, що зумовлено невід'ємністю пріоритетів та методів їх забезпечення.

Висновки. Отже, діяльністю щодо забезпечення економічних інтересів України є передбачена законом поведінка визначених у законодавстві суб'єктів щодо реалізації норм адміністративного права, спрямована на забезпечення реалізації вказаних інтересів. Адміністративно-правовими засадами такої діяльності є закріплені в нормах адміністративного права вихідні теоретичні засади здійснення такої діяльності. За критерієм сфери дії необхідно виділяти три групи вказаних засад: притаманні публічному адмініструванню у будь-якій сфері суспільних відносин; притаманні публічному адмініструванню у сфері економіки загалом; притаманні публічному адмініструванню у конкретній сфері економіки. Прикладами перших можна навести: верховенство права, демократизм, законність, послідовність у реалізації цілей, розподіл цілей, збалансованість централізації та децентралізації управління, зворотний зв'язок, конкретний характер управління, відповідальність за його здійснення, стимулювання ефективного управління. До других слід віднести: публічність, контрольованість, керованість, комплексність, конкуренцію, оптимізацію управління, соціальну спрямованість, делегування повноважень, розподіл влад, законність, демократизм, універсальність, об'єктивність, адаптацію та гнучкість, принцип конкуренції. Перспективні напрями подальшого розвитку законодавчого забезпечення економічних інтересів України зумовлені необхідністю максимальної реалізації зазначених засад під час його вдосконалення.

Література:

1. Тенденції тіньової економіки в Україні у січні-березні 2020 року. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України* : офіційний вебсайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkononiki>. Станом на 10.01.2021. (дата звернення: 23.01.2021).
2. Коломось Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.
3. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Ун-т держ. фінансів. служби України. Ірпінь, 2018. 33 с.
4. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 225 с.

5. Мельник Ю.С. Управління кадровою політикою в системі контролюючих органів у податковій та митній сферах: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; УДФСУ. Ірпінь, 2020. 291 с.
6. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-прикладне дослідження : монографія / за ред. О.П. Рябченко. Суми : Мрія, 2020. 352 с.
7. Панова Н.С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2008. 24 с.
8. Легенький М.І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Інтернаука. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3(8). С. 25–31.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. 304 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
12. Чечель О. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Науковий вісник*. 2014. Вип. 13 «Демократичне врядування». URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik13/fail/Chechel.pdf (дата звернення: 25.01.2021).
13. Теорія держави і права / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

Lavreniuk Yu. Administrative and legal principles of activity to ensure economic interests in the modern paradigm of administrative law

Summary. The article is devoted to the outline of administrative and legal principles of activity to ensure economic interests in the modern paradigm of administrative law, the formulation on this basis of promising areas for improvement of science and legislation in the field of administrative law. It is substantiated that the need to determine the system of administrative and legal bases of this activity to ensure economic interests is due to such factors as a significant level of shadowing of the economy, lack of specific program administrative and legal norms for economic development, insufficient scientific interest in administrative and legal bases of economic interests. Ukraine, a radical change in the vector of development of administrative law. Attention is drawn to the need to take into account the specifics of the economic sphere as an object of relevant activities: the changing nature of economic processes, the impossibility of coercive influence on the whole array of economic relations, the inherent tendency of the economy to shadow and the state objects of economic activity.

Relevant scientific researches on the researched subjects are developed: counteraction to shadow economy, maintenance of customs security, personnel policy in the context of maintenance of legality in tax and customs spheres, separate problematic questions of administrative and legal maintenance of protection of the state economic interests. Activities to ensure the economic interests of Ukraine define the statutory conduct of the entities defined in the legislation on the implementation of administrative law, aimed at ensuring the implementation of these interests. The administrative and legal principles of such activity define the initial theoretical principles of such activity enshrined in the norms of administrative law. According to the criterion of scope, three groups of these principles are distinguished: inherent in public administration

in any sphere of public relations; inherent in public administration in the field of economics in general; inherent in public administration in a particular sector of the economy. It is substantiated that examples of the former include: rule of law, democracy, legality, consistency in goals, distribution of goals, balanced centralization and decentralization of management, feedback, specific nature of management, responsibility for its implementation, promotion of effective governance. The latter include: publicity, controllability, manageability, complexity, competition, management optimization, social orientation,

delegation of powers, separation of powers, legality, democracy, universality, objectivity, adaptation and flexibility, the principle of competition. Perspective directions of further development of legislative support of economic interests of Ukraine are determined, which are conditioned by the necessity of maximum realization of the specified principles at its improvement.

Key words: administrative and legal principles, administrative activity, administrative and legal support, state interest, economic interest, paradigm.

*Лемеха Р. І.,**кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Запорізького національного університету**Тильчик В. В.,**доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ РЕЖИМІВ У КАНАДІ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У науковій публікації досліджується адміністративно-правове регулювання митних режимів у Канаді з метою запозичення найкращого позитивного досвіду організації митної справи та визначення можливості його впровадження в національне законодавство та юридичну практику. Актуальність даного дослідження обґрунтовується тим, що, як показують дослідження, значна кількість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в Україні не задоволена якістю митних послуг та професіоналізмом осіб, з якими вони взаємодіють на митниці (представники компаній указують на нестачу злагодженої взаємодії між контролюючими органами та низьку активність митниці щодо координації такої взаємодії).

Методологія даної публікації ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (приймів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних (методології порівняльного правознавства, методу юридичного моделювання тощо) методів дослідження, принципів об'єктивності та історизму.

Формулюється висновок про те, що Канада як розвинута держава зі стабільною ринковою економікою та високим показником валового внутрішнього продукту активно реалізує політику захисту національного виробника та стимулювання національної промисловості завдяки системі заходів тарифного і нетарифного регулювання в процесі функціонування митних режимів. Зокрема, митний режим експорту максимально спрощений у поєднанні з ефективним контролем із боку публічної адміністрації. У рамках митного режиму імпорту застосовується гнучка система заходів тарифного та нетарифного регулювання з метою стимулювання імпорту товарів, які достатньою мірою не виробляються в державі. Водночас здійснюється захист внутрішнього ринку від шкідливого впливу демпінгу і субсидування імпортованих товарів. Такий досвід адміністративно-правового регулювання є позитивним для України, яка знаходиться на шляху формування ринкової економіки та розвитку власного високотехнологічного виробництва.

На увагу заслуговує позитивний досвід Канади щодо роботи митно-прикордонних органів із засобами масової інформації та проведення регулярних соціологічних досліджень із вивчення якості послуг, які надаються державними структурами, включаючи митні служби, щодо їх доступності, зрозумілості, доброзичливості. Також заслуговує на увагу позитивний досвід Канади щодо створення та функціонування Консультаційного комітету з питань транскор-

донної комерції, який надає широкий спектр консультаційних послуг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обґрунтовується необхідністю вдосконалення теоретико-методологічних та правових засад митних режимів в Україні, приведенням їх у відповідність до міжнародних стандартів з урахуванням актуального та найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: митні режими, зарубіжний досвід, митна справа, митні процедури, митні відносини, митне оформлення, митний контроль, адміністративне право, публічна адміністрація, удосконалення.

Постановка проблеми. В умовах продовження процесів євроінтеграції та формування в Україні ринкової економіки важливим завданням публічної адміністрації є забезпечення ефективного правового регулювання митних режимів із метою створення сприятливих умов для активізації міжнародної торгівлі, збільшення кількості експортно-імпорتنих операцій між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та, відповідно, збільшення надходжень до державного бюджету. Особливої уваги потребує налагодження тісного та взаємовигідного співробітництва у сфері митної справи зі стратегічними партнерами України, до яких відносяться країни ЄС, США, Канада, Японська Держава, Китайська Народна Республіка та низка країн Близького Сходу.

Сучасний стан митних відносин в Україні є задовільним та потребує удосконалення з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання митних режимів, якими безпосередньо визначаються митні процедури щодо товарів, які переміщуються через митний кордон України, їхній правовий статус, умови оподаткування та використання після митного оформлення. Так, за результатами соціологічного дослідження Європейської бізнес-асоціації, проведеного у 2018 р., 36,2% опитаних представників бізнесу стверджували, що не задоволені якістю митних послуг та професіоналізмом осіб, з якими вони взаємодіють на митниці. 58,6% зазначали, що корупція в митних органах залишається на тому ж рівні [1]. У першому півріччі 2020 р. результати опитування демонструють, що оцінка роботи митниці експертами Асоціації залишається концептуально незмінною протягом останнього року. Так, 56% вважають, що корупція в митних органах залишається на тому ж рівні [2].

Ураховуючи вищевикладене, актуальним є дослідження позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання митних режимів у країнах, які вже сформували стабільні та перевірені часом системи митного оформлення і контролю. На увагу заслуговує позитивний досвід адміністративно-правового регулювання митних режимів у Канаді, яка демонструє високі показники розвитку економіки, є стратегічним партнером України та активним учасником міжнародної торгівлі.

Питання адміністративно-правового регулювання митних відносин в Україні досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Білак, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, М. Мельника, Р. Мельника, О. Миколенка, Я. Назарової, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Чуприни, А. Школика та інших учених-адміністративістів. Із останніх досліджень слід відзначити дисертаційну роботу М. Мельника «Інститут митних режимів у митному праві України» [3], публікації І.В. Міщенко «Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства» [4], В.О. Хоми «Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення» [5], О.В. Чуприни «Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві» [6] та А.С. Мостового «Функції митних режимів: порівняльна характеристика з митним правом Європейського Союзу» [7]. Проте правове регулювання митних режимів у Канаді досліджено в доктрині адміністративного права недостатньо повно, чим обґрунтовується актуальність підготовки даної публікації.

Методологія даного дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських (законів діалектики та метафізики), загальнонаукових (приймів логічного методу, системного та структурно-функціонального методів) та спеціально-юридичних методів дослідження (методології порівняльного правознавства, методів юридичної догматики та юридичного моделювання тощо), принципів об'єктивності та історизму. Зокрема, методи порівняльного правознавства застосовуються з дотриманням принципів об'єктивності та історизму, які передбачають використання текстів автентичних нормативно-правових актів, які регулюють митні відносини у зарубіжних країнах, а також урахування тих історичних чинників, які впливали та продовжують впливати на формування митних служб та всієї системи митних відносин у певній зарубіжній країні, яка є об'єктом дослідження.

Мета статті – дослідження досвіду правового регулювання митних режимів у Канаді, а також визначення можливості його запозичення та впровадження в національне законодавство й юридичну практику з урахуванням національних правових традицій, рівня правосвідомості та правової культури громадян України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Канада протягом усієї історії розбудови української державності була й залишається стратегічним партнером та інвестором України. Розвиток міжнародної торгівлі між Україною та Канадою зумовлює активну співпрацю національних митних служб, тому дослідження позитивного досвіду адміністративно-правового регулювання митних режимів у Канаді має велике значення як для національної юридичної доктрини, так і для практичного вдосконалення організації митної справи в Україні.

Митна служба Канади бере свій початок із митної служби Її Величності Королеви Великобританії, перша згадка про яку датується 720 р. Канадська митниця була створена в 1841 р., а вже до 1845 р. в Канаді існувало 63 митних порти, найбільші – у Квебеку, Монреалі і Сен-Жане. Після приєднання в 1867 р. Канадської провінції до Канадської конфедерації митна система зазнала значних змін і обзавелася двома окремими органами – Міністерством митниці та Департаментом внутрішніх платежів, чийм головним завданням був збір акцизних платежів. У 1921 р. ці два органи були перетворені на єдиний орган під назвою «Митниця і акцизи». У 1927 р. цей орган поміняв свою назву і отримав нову – Департамент національних доходів. Нині податковою службою Канади є Агентство у справах митниці і доходів (АМДК).

В арсенал податкових інспекторів Канади входять методи контролю, аналогічні методам, які застосовуються у США. Це, зокрема, метод «відмінного параметра». У Канаді, так само як і в США, існує три види податкових перевірок: 1) заочна (проводиться шляхом направлення документів поштою); 2) камеральна (проводиться за місцезнаходженням суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності); 3) виїзна (проводиться за місцезнаходженням платника податку). Перевірка великих компаній і корпорацій, їхніх філій, залежних компаній проводиться одночасно на всій території Канади і координується із центру. При АМДК створено і працює слідче управління, яке займається розслідуванням податкових правопорушень, збором доказів, опитуванням свідків, формуванням справи для подання до суду [8, с. 58–59].

Таким чином, у Канаді, як і в США, діє система спрощеного митного оформлення для компаній із високим ступенем довіри (низьким ступенем ризику порушень митного законодавства). Програма визначення ступеня дотримання законодавства дає змогу ідентифікувати ввезені товари як із невисоким, так і з високим ступенем ризиків. Щороку база інтегрованої системи поповнюється актуальною інформацією про товари, що пройшли митне оформлення й контроль. Компанії з високим ступенем надійності, з достатньою системою внутрішнього контролю проходять митні процедури з мінімальними формальностями для подальшого стимулювання їхньої роботи в рамках закону. Ненадійні компанії проходять ретельну перевірку. Національні критерії селекції вантажів – це митні засоби для постановки завдань і отримання даних про потенційних порушників митних правил. За своєю суттю ці критерії суб'єктивні й базуються на минулому досвіді й напрацьованні [9, с. 14–15].

Концентруючи ресурси на найбільших імпортерах, митниця впливає на процес дотримання ними законів. Ураховуючи особливості розвитку міжнародної торгівлі, процес упровадження митної інспекції розглядається як прагнення митних органів перейти від принципу перевірки кожної товарної партії до інспектування діяльності окремих імпортерів. Вибірковість перевірки компаній здійснюється залежно від обсягів, вартості, минулих порушень законодавства. Митна інспекція вживає заходів щодо аналізу роботи осіб, координує її і працює з імпортерами для розв'язання проблем, що виникають. Наступним кроком після збирання даних є аналіз. Аналіз хронологічної інформації і тенденцій, а також застосування диференційованого підходу до значущості того чи іншого товару дають змогу сконцентрувати свої зусилля на сфері найбільшого потенційного ризику. Якщо інформація свідчить про наявність проблеми, то до уваги беруться такі факти: значущість про-

блеми; кількість залучених митних органів; вартість та обсяг поставок, кількість задіяних підприємств; закони і правила, які можуть бути порушені; комерційні збитки, залучення інших митних органів; одиначність порушення або типовість порушення; аналіз прийнятих раніше рішень. Після проведення такого аналізу визначається оцінка ризиків, яка включає: застосування автоматизованих систем; значущість порушень; категорії ризиків; використання примусових заходів; дії митної інспекції [10, с. 143].

При АМДК також створено криміналістичну лабораторію, співробітники якої досліджують і готують висновки й виступають у суді як експерти з незаконного виробництва продукції в Канаді, власники якого ухиляються від оподаткування; з легального виробництва та експорту в США без сплати акцизу в Канаді; з незаконного ввезення продукції зі США, Таїланду та інших країн. У Канаді створено спеціальну судову систему і орган із питань податкових правопорушень і соціальних гарантій громадянам – податковий суд. Широко розвинена мережа надання консультаційних послуг платникам податків та суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, створено сприятливі умови в приймальнях для платників податків, існує єдина телефонна мережа консультаційних послуг у цілому по країні з єдиним телефонним номером. На роботу із засобами масової інформації виділяється достатньо коштів із бюджету, оскільки позитивний ефект виправдовує витрати. Проводяться регулярні соціологічні дослідження і вивчається якість послуг, які надають державні структури, включаючи митні служби, щодо їх доступності, зрозумілості, доброзичливості [11, с. 55–56, 103–104].

Канадські митники завжди славилися своєю високою компетентністю і вмінням працювати з громадськістю, а пріоритетним завданням ще з часів Другої світової війни ставилося запобігання нелегальному експорту та імпорту товарів. Сьогодні правозастосовні функції щодо виконання законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності держави покладено на Агентство прикордонних служб Канади (CBSA) [12], у зону відповідальності якого входять питання визначення величини демпінгу та субсидій, а також Канадський міжнародний торговельний трибунал (СПТ), який робить висновки щодо наявності шкоди вітчизняним виробникам або загрози здоров'ю нанесення. Агентство прикордонних служб Канади – це федеральний правоохоронний орган, який забезпечує безпеку і процвітання Канади за допомогою ефективного прикордонного контролю, відповідає за охорону канадських кордонів, забезпечує міграційний і митний контроль, у ході якого відстежуються і видворяються за межі країни нелегальні мігранти. Свої функції CBSA здійснює приблизно через 1 200 підрозділів по всій Канаді і 39 за її межами. Закон про створення CBSA поклав на нього функцію щодо виконання всього обсягу операцій прикордонного контролю, що забезпечує національну і громадську безпеку, а також сприяє легальному товарообігу і пасажирообігу. Також на CBSA покладено принципові обов'язки щодо контролю якості продуктів; сприяння розвитку канадського бізнесу і торгівлі; захисту внутрішнього ринку від шкідливого впливу демпінгу і субсидування імпортованих товарів; представництво інтересів Канади на різних міжнародних форумах і в міжнародних організаціях, а також збір податків і мит. Агентство має досить розгалужену структуру, до складу якої входять: 100 сухопутних контрольно-пропускних пунктів, 13 міжна-

родних аеропортів, 3 морських порти, 27 залізничних пункти, 3 центри міжнародних поштових відправлень, внутрішня міграційна служба. Також при CBSA створено спеціальний дорадчий комітет, який має особливе завдання – забезпечити діалог митниці та зацікавлених осіб і створити відповідний механізм взаємодії. Для підвищення ефективності практики надання консультаційних послуг, які значною мірою впливають на торговельні процеси, у Канаді був створений Консультаційний комітет із питань транскордонної комерції. Агентство прикордонних служб – це основний елемент у системі захисту суспільства від усіляких загроз, саме тому управління ризиками відіграє дуже важливу роль у функціонуванні митної системи Канади. Митна служба тісно співпрацює з північноамериканськими партнерами з метою реалізації єдиної стратегії прикордонного контролю шляхом технологічного та інформаційного обміну і біометрії для того, щоб кордон могли перетинати тільки особи і товари, яким присвоєно незначну ступінь ризику [8, с. 59–60].

Завдяки надійній та постійній взаємодії з іншими державними органами та зацікавленими особами канадським митно-прикордонним службам вдається мінімізувати ризики і підвищувати економічне благополуччя громадян. На довгостроковій основі CBSA тісно співпрацює з іншими державними органами як усередині країни, так і за кордоном за трьома основними напрямками. Через взаємодію з урядовим блоком забезпечення безпеки (Міністерством громадської безпеки, кінною поліцією, розвідувальною та виправною службами) CBSA сприяє охороні життя, здоров'я і благополуччя канадських громадян. За другим напрямом, співпрацюючи зі службою з проблем громадянства та імміграційних процесів, канадська прикордонна служба виконує величезний обсяг правоохоронної роботи. Що стосується податкових питань, то прикордонна служба працює у тісному взаємозв'язку з Департаментом фінансів і Департаментом державних доходів, забезпечуючи контроль у сфері справляння податків і зборів та виконання торгового законодавства, яке налічує понад 90 актів митного законодавства, включаючи міжнародні угоди [8, с. 59–61].

Із метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання митних режимів в Україні важливим є розвиток міжнародного співробітництва між канадськими та українськими митними службами, правовою основою якого є Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою, ратифікована Законом України № 1917-VIII від 14 березня 2017 р.; Марракеська угода про заснування Світової організації торгівлі, укладена 15 квітня 1994 р. (Угода СОТ); Генеральна угода СОТ з тарифів та торгівлі 1994 р., яка міститься у Додатку 1А до Угоди СОТ; Угода про митну оцінку – Угода СОТ про застосування Статті VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 р., що міститься у Додатку 1А до Угоди СОТ; Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів, що міститься у Додатку 1А до Угоди СОТ; Генеральна угода СОТ про торгівлю послугами, яка міститься у Додатку 1В до Угоди СОТ; Домовленість про правила і процедури врегулювання суперечок, яка міститься у Додатку 2 до Угоди СОТ; Конвенція Організації Об'єднаних Націй з морського права, укладена у м. Монтего-Бей 10 грудня 1982 р.; Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, укладена у м. Вашингтон 3 березня 1973 р.; Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних

відходів та їх видаленням, укладена у м. Базель 22 березня 1989 р.; Роттердамська конвенція про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі, укладена в м. Роттердам 10 вересня 1998 р., та інші міжнародно-правові акти.

Згідно з Угодою про вільну торгівлю між Україною та Канадою, «Сторони утворюють Комітет із питань торгівлі товарами та правил визначення походження, що складається з представників кожної Сторони». Функції Комітету включають: сприяння торгівлі товарами між Сторонами, у тому числі шляхом обговорення питань прискорення скасування тарифів згідно із цією Угодою та інших питань, якщо необхідно; невідкладне розв'язання проблем бар'єрів у торгівлі товарами між Сторонами, особливо тих, що пов'язані із застосуванням нетарифних заходів, та, якщо необхідно, передачу таких питань на розгляд Спільної комісії; розгляд будь-яких інших питань, переданих йому на розгляд будь-якою Стороною, що стосуються імплементації та адміністрування Угоди [13].

Таким чином, Україна активно розвиває двосторонні економічні відносини з Канадою, що вимагає від публічної адміністрації постійного вдосконалення адміністративно-правового регулювання митних режимів та приведення рівня їх функціонування у відповідність до міжнародних стандартів з урахуванням найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати висновок про те, що Канада як розвинута держава зі стабільною ринковою економікою та високим показником валового внутрішнього продукту здійснює активну політику захисту національного виробника (захист внутрішнього ринку від шкідливого впливу демпінгу і субсидування імпортованих товарів), а також стимулювання національної промисловості завдяки системі заходів тарифного та нетарифного регулювання в процесі функціонування митних режимів. Для національної економіки з метою вирівнювання торгового балансу важливим є збільшення експортних операцій, тому адміністративно-правове регулювання митного режиму експорту має бути максимально спрощеним та привабливим для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Не менш важливим є якісне адміністративно-правове забезпечення функціонування митного режиму переробки на митній території України, що гарантуватиме створення нових робочих місць та збільшення надходжень до державного бюджету України.

Підсумовуючи, слід зазначити, що Канада є стратегічним партнером України, на її території проживає багаточисельна українська діаспора, економіка Канади тісно пов'язана з економікою США й є величезним ринком збуту для вітчизняної продукції. Адміністративно-правове регулювання митних режимів у Канаді пройшло випробування часом, відповідає міжнародним стандартам та є зразком для національної митної системи, проте сліпе запозичення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання митних відносин є неприпустимим, адже ключову роль у забезпеченні ефективності правового регулювання відіграють рівень правосвідомості та правової культури громадян, а також національні правові традиції та звичаї.

На увагу заслуговує позитивний досвід Канади щодо роботи митно-прикордонних органів зі ЗМІ та проведення регулярних

соціологічних досліджень із вивчення якості послуг, які надаються державними структурами, включаючи митні служби, щодо їх доступності, зрозумілості, доброзичливості. Також заслуговує на увагу позитивний досвід Канади щодо створення та функціонування Консультативного комітету з питань транскордонної комерції, який надає широкий спектр консультаційних послуг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність подальшого наукового дослідження даної тематики зумовлена необхідністю подальшого вдосконалення теоретико-методологічних та правових засад митних режимів в Україні, приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів з урахуванням актуального та найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн.

Література:

1. Європейська бізнес-асоціація оприлюднила результати Митного індексу. *Європейська бізнес-асоціація* : офіційний вебсайт. Дата оновлення: 28.08.2018. URL: <https://eba.com.ua/evropejska-biznes-asotsiatsiya-oprylyudnyla-rezultaty-mytogo-indeksu/>.
2. Бізнес не бачить зрушень у реформуванні митниці. *Європейська бізнес-асоціація* : офіційний вебсайт. Дата оновлення: 02.07.2020. URL: <https://eba.com.ua/biznes-ne-bachyt-zrushen-u-reformuvanni-mytnytsi/>.
3. Мельник М.В. Інститут митних режимів в митному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2016. 251 с.
4. Міщенко І.В. Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 73–77.
5. Хома В.О. Сучасний стан національного правового забезпечення митного режиму безмитної торгівлі та напрями його вдосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 104–108. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/25.pdf.
6. Чуприна О.В. Класифікація митних режимів у юридичній науці та законодавстві. *Право та інновації*. 2015. № 2(10). С. 133–139.
7. Мостовий А.С. Функції митних режимів: порівняльна характеристика з митним правом Європейського Союзу. *Вісник Львівського національного університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 90–95.
8. Бойкова М.В. Зарубежный опыт таможенного администрирования : монография / под общ. ред. В.В. Макрусева. Москва : РИО Российской таможенной академии, 2017. 130 с.
9. Мазур А.В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2004. 19 с.
10. Бобрижна Г.В. Аналіз зарубіжного досвіду управління митними ризиками в системі гарантування економічної безпеки держави. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2012. № 1(6). С. 138–145.
11. Попова Л.В., Дрожжина І.А., Маслов Б.Г. Налоговые системы зарубежных стран : учебно-методическое пособие. Москва : Дело и сервис, 2008. 368 с.
12. Canada Border Services Agency. Official site. URL: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/menu-eng.html>.
13. Угода про вільну торгівлю між Україною та Канадою, ратифікована Законом України № 1917-VIII від 14.03.2017. Дата оновлення: 09.03.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/124_052-16#Text.

Lemekha R., Tylchik V. Administrative and legal regulation of customs regimes in Canada: a positive experience for Ukraine

Summary. The scientific publication is devoted to the administrative and legal regulation of customs regimes in Canada in order to borrow the best positive experience in the organization of customs and determine the possibility of its implementation in national legislation and legal practice.

The relevance of this study is justified by the fact that, as studies show, a significant number of foreign economic entities in Ukraine are not satisfied with the quality of customs services and professionalism of persons with whom they interact at customs (company representatives point to lack of coordination between regulators and low activity customs to coordinate such interaction).

The methodology of this publication is based on a complex combination of philosophical (laws of dialectics and metaphysics), general scientific (methods of logical method, system and structural-functional methods) and special legal research methods (methodology of comparative law, method of legal modeling, etc.) and principles of objectivity, historicism.

It is concluded that Canada as a developed country with a stable market economy and high gross domestic product is actively implementing a policy of protection of domestic producers and stimulation of national industry through a system of tariff and non-tariff regulation in the operation of customs regimes. In particular, the customs regime of exports is

simplified as much as possible in combination with effective control by the public administration. Within the framework of the customs import regime, a flexible system of tariff and non-tariff regulation measures is applied in order to stimulate the import of goods that are not sufficiently produced in the country. Such experience of administrative and legal regulation is positive for Ukraine, which is on the way to forming a market economy and developing its own high-tech production.

Noteworthy is the positive experience of Canada in the work of customs and border authorities with the media and conducting regular opinion polls to study the quality of services provided by government agencies, including customs services, their accessibility, clarity, friendliness. Also noteworthy is Canada's positive experience in establishing and operating an Advisory Committee on Cross-Border Commerce, which provides a wide range of advisory services to foreign economic operators.

Prospects for further research on this topic is justified by the need to improve the theoretical and methodological and legal framework of customs regimes in Ukraine, bringing them into line with international standards, taking into account the current and best positive experience of foreign countries.

Key words: customs regimes, foreign experience, customs business, customs procedures, customs relations, customs clearance, customs control, administrative law, public administration, improvement.

*Lipynskyi V. V.,**Candidate of Law, Associate Professor,**Director**Educational and Scientific Institute of Law and International Legal Relations
of the University of Customs and Finance*

ANALYSIS OF COMPONENTS OF THE SYSTEM OF INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE-TORT LEGAL NORMS

Summary. The article, based on the analysis of a number of doctrinal sources, outlines the system of interpretation of administrative-tort legal norms. It is noted that the properties of the system of interpretation of administrative-tort legal norms are:

– emergence – a property of the system that causes the emergence of new properties and qualities that are not inherent in the elements that make up the system;

– purposefulness and multiplicity – the activity of the system of interpretation of administrative-tort legal norms is subordinated to a specific goal, and the unidirectionality of the components enhances the efficiency of the system as a whole;

– hierarchy – the elements of the system are always interconnected and interact with each other within the system as a whole or within its individual subsystems, which can lead to the fact that in complex systems elements can merge into certain formations that are more complex than the element, and less complex than the system – subsystems;

– structure – the ability to describe the system through the establishment of its structure, is a set of connections and relations of the system, the conditionality of the behavior of the system not so much the behavior of its individual elements, as its structure;

– dynamism – the system is able and changes its state over time under the influence of various social, economic and political factors;

– according to its classification characteristics, the specified system is social, dynamic, stochastic, open, soft, artificial, self-organized, functional, abstract.

It is summarized that the system of interpretation of administrative-tort legal norms is a holistic, emergent, hierarchical, complex functional dynamic set of components (administrative-tort legal norms, subjects, methods and principles of interpretation) that have a common goal – clarification and analysis. clarification of the content of administrative-tort legal norms, their correct and uniform understanding and application.

Key words: administrative tort law, tasks, connections, element, components, purpose, subsystem, system, structure.

Problem statement and research tasks. Virtually any intellectual activity is a creative, mental process that involves the use of a number of methods and tools of scientific knowledge. This process is significantly complicated when the subject of research is a multilevel, complex, abstract, ambiguous, multifaceted (etc.) phenomenon or process that requires the researcher to qualitatively different approaches and resources aimed at achieving a positive and effective result. There is no doubt that such characteristics are the administrative-tort rules of law, which, accordingly, determines the complexity of the process of their interpretation, its multi-stage, and so on. All this gives grounds to consider the interpretation

of these legal norms as a complex structured system with characteristic internal and external links.

Analysis of publications and presentation of the main provisions of the study. As noted in the pages of scientific literature, the word "system" in the explanatory dictionaries of the Ukrainian language has several meanings:

1) the order determined by the correct, planned arrangement and interconnection of parts of something; well-thought-out plan; established, accepted order;

2) in zoology – classification;

3) the form of organization, the structure of something (state, political, economic units, institutions, etc.); form of social order; formation;

4) a set of any elements, units, parts, united by a common feature, purpose;

5) a set of principles that are the basis of a particular doctrine; a set of ways, methods, techniques of doing something;

6) structure, structure, which is the unity of naturally located and functioning parts; technical complex consisting of interconnected structures, mechanisms, machines, etc.; brand, type, design of any machines, their parts, etc.; a set of objects, devices, etc. the same purpose; a set of business units, institutions, united organizationally;

7) in geology – a set of layers of rocks, characterized by certain fossil fauna and flora;

8) a set of interconnected elements that form a single whole, interact with the environment and with each other and have a purpose [1, p. 203-204; 2, p. 359; 3; 4, p. 269].

In the philosophical literature, in which much attention is paid to the philosophical aspects of systems theory, it is noted that the system means a set of elements that are in relations and relationships with each other, which forms a certain integrity, unity [5]; unification of some diversity into a single and clearly dissected whole, the elements of which in relation to the whole and other parts occupy their respective places [6]; limited plurality of elements that are in stable relationships [7, p. 109]. For our study, the thesis is particularly accurate that the extremely wide scope (almost every object can be considered as a system) of the concept of "system" implies that its fairly complete understanding involves building a family of relevant definitions – both meaningful and formal [5; 8, p. 269].

The concept of "system" is a complex research structure (a special ideal object), the process of formation of which, as it turns out, is the subject of study of a whole complex of sciences. The history of science, in particular, should describe the temporal sequence and conditions of the formation of this structure in individual scientific disciplines and in science in general; theory of activity – to ana-

lyze this process from the point of view of developing special forms of research activity of people; logic and methodology of science – to study the general abstract structure of this construction and express it in a strict, formal language; special system concepts – to introduce the concept of system in their "coordinate systems", while satisfying both the theoretical principles of this field of science, and the general conditions of metatheory of systems research [9, p. 82].

As for special research in the field of systems theory, modern science has developed a number of different approaches to formulating the definition of the category "system", of which there are currently more than thirty. V. Sadovsky rightly notes that almost any object can be represented as a system, and therefore it is not always obvious those epistemological tasks that can stand, for example, in the analysis as a system of paper or pencil. In constructing the definition of "system" in the general theory of systems, it is necessary to take into account the epistemological purposes of attributing certain objects to the properties of the system [9, p. 80]. The generalized analysis of now known definitions of the system gave grounds to modern researchers of systems theory to outline its following generally accepted features and properties, namely:

- integrity. The fundamental impossibility of identifying the qualities of the system with the sum of the qualities of its constituent elements, the impossibility of deriving from the latter the qualities of the whole;

- orderliness. A system is always a strictly ordered set of some elements. Criteria property of the element – it requires direct participation in the creation of the system: without it, ie without any element, the system does not exist;

- hierarchy. The elements of a system are always interconnected and interact within that system. These properties can lead to the fact that in complex systems, elements can merge into certain formations that are more complex than the element, and less complex than the system – subsystems. The subsystem is able to execute some part of the system program. In this case, in relation to the whole system, it is an element, and in relation to those elements that make it up – a system (relatively independent, but of a different level);

- structure. Ability to describe the system through the establishment of its structure, is a set of connections and relations of the system, the conditionality of the behavior of the system is not so much the behavior of its individual elements, as its structure;

- elements of the system interact not only with each other inside the system, but also with the external environment (elements of other systems). This interaction can lead to changes in both the content and the internal structure of both these elements and the system as a whole. At the same time, the external environment (other systems) also undergoes changes;

- the system as something whole executes a program that cannot be reduced to the functions of each individual element of the system (the purpose of the system);

- self-determination, self-determination of a set of properties of the system, which is part of the law [10, p. 34-35; 11; 12, p. 14; 13, p. 185-186; 14, p. 370; 15, p. 6-7; 16, p. 44; 17; 18, p. 38-54; 19, p. 38-41; 20, p. 18-19; 21, p. 31-32; 8, p. 34-35].

It is important to understand the purpose of any system is the ability to analyze it through the prism of different roses of classification criteria. It is known that the classification of systems can be carried out on various grounds, but the main, according to the vast majority of scientists, is to group them into three systems (subsystems): technical, biological and socio-economic. Technical subsys-

tem – machines, equipment, computers and other products that have instructions for the user. The set of solutions in the technical system is usually limited, and the consequences of decisions are defined. For example, the procedure for turning on and working with a computer, the procedure for driving a car, the method of calculating mast supports for power lines, solving math problems, etc. Such decisions are formalized and executed in a strictly defined manner. The professionalism of the decision-maker in the technical system determines the quality of the decision made and executed [22].

In turn, the biological subsystem includes the flora and fauna of the planet, including relatively closed biological subsystems, such as the anthill, the human body and others. This system has a greater variety of operation than technical. The set of solutions in the biological system is also limited due to the slow evolutionary development of fauna and flora. However, the consequences of decisions in biological subsystems are often unpredictable. For example, physician decisions related to methods and means of treating patients; agronomist's decision to use certain chemicals as fertilizers. Solutions in such subsystems allow the development of several alternative solutions and the choice of the best of them on any grounds [22].

Instead, the socio-economic subsystem is characterized by the presence of man in a set of interdependent elements. As a typical example of a socio-economic subsystem can be cited the company, its production team. These subsystems are significantly ahead of biological in the diversity of functioning. The set of solutions in the socio-economic subsystem is characterized by great dynamism both in quantity and in the means and methods of implementation. This is due to the high rate of changes in human consciousness, as well as the nuances of its reactions to the same and similar situations. These types of subsystems have different levels of uncertainty (unpredictability / randomness) in the results of solutions [22]. Let's outline other known and common classifications of systems today. In particular:

- according to the degree of randomness of the system is divided into: a) deterministic, in which the movement and development of the system is completely conditioned and not subject to randomness, and the components interact accurately; b) random (or stochastic) – the movement and development of the system is random and is considered a probable process, it is impossible to predict exactly how it will behave in any given conditions [3].

- by the origin of the system are classified into artificial (artificial systems created by man to implement given programs or goals), natural (created by nature to achieve the goals of world existence) and mixed (created by nature and changed (improved) by man);

- according to the internal structure of the system is divided into: a) open systems, which are constantly exchanging matter and energy with the external environment, b) closed – which uses only information that characterizes the internal changes of the system and the control unit is part of he manages;

- according to the degree of sensitivity of the system is classified into: a) solid (have high resistance to external influences and respond poorly to minor influences; authoritarian, based on the high professionalism of a small group of leaders, organizations); b) soft (characterized by high sensitivity to external influences, and as a result – weak resistance);

- according to the degree of organization there are a) a class of well-organized, b) a class of poorly organized (diffuse) systems; c) a class of developing systems (self-organizing);

– according to the complexity of the system are divided into:
 a) simple – have a small number of interconnected elements and unbranched structure, perform the simplest functions, the state and dynamism of these systems are easy to describe and analyze;
 b) complex – are characterized by a branched structure and a large number of interconnected elements. Such systems can have several different structures, a description of their state is possible;
 c) very complex systems – systems that cannot be described in detail and accurately, because it takes more time to describe than that spent by the system between changes in its state, or the level of knowledge may be insufficient to reveal the essence of the system;

– by the state of mobility: a) static (systems characterized by the fact that it is in a state of relative rest; their state remains constant over time; b) dynamic (systems that change their state over time);

– by the criterion of materiality of the system can be a) physical (consist of matter and energy, may include information and show some behavior); b) conceptual or functional (abstract, consist of pure information and demonstrate meaning rather than behavior); c) a combination of both [22; 3].

Starting from the scientifically formulated features of the system, as well as recognizing the most meaningful concept of the system as a set of interconnected elements that have a common goal, form a single whole, and interact with each other and the external environment, note that any systemic phenomenon or process should occur through the prism of the purpose of such a system, its elements, subsystems, as well as the connections that form the structure of the system under study.

The word "goal" means – what someone aspires to, what he wants to achieve; target; pre-planned task; idea [23, p. 661]. The purpose of the system is called its desired future state. Depending on the stage of cognition of the object, the stage of system analysis, this term is given a different meaning – from the ideal aspirations that express the active consciousness of individuals or social systems, to specific goals and results. In the first case, goals can be formulated, the achievement of which is impossible, but which can be constantly approached. In the second – the goals must be achievable within a certain time interval and are sometimes formulated even in terms of the final product of the activity. There is often a distinction between subjective and objective goals. The subjective goal is the subjective view of the researcher (manager, owner) on the desired future state of the system. An objective goal is the future real state of the system, ie the state to which the system will pass under given external conditions and management influences. Subjective and objective goals of the system in general may differ. In particular, they do not match if the system is poorly researched or if the entity that sets the goals is insufficiently aware of the laws of the system or ignores them. [3; 24, p. 165].

The purpose of the system of interpretation of administrative-tort rules of law coincides with the objectives of the process of interpretation of the relevant rule and, as a rule, is general in nature. It should be emphasized that the purpose of the system is always detailed in its tasks and functions, which are also reflected in the immediate tasks and functions of interpretation, respectively.

In turn, the components of the system are a set of elements and subsystems. "Element" – 1) a simple substance that does not decompose by conventional chemical methods into simpler parts; 2) an integral part of something; detail of any construction, equipment, mechanism; a separate side, a feature of something; 3) the

basics of something, basic knowledge in any field; 4) representatives of any social group; 5) (size) about a person, a person; 6) a device for obtaining electric current due to the energy released during a chemical reaction [25, p. 473]. In systems theory, an element is an indecomposable (in this system) component of complex bodies, material systems, theoretical constructions; any object connected by certain relations with other objects in a single complex. Any object taken as primary can be interpreted as an element (subsystem) of some system of higher rank [26].

The concept of indivisibility of elements is, of course, conditional and is determined depending on the specific tasks. In this context, it is logical to argue that the rule of law has its own structure, which makes it possible to decompose the rule into its components – hypothesis, disposition and sanction. However, in the framework of this study in the field of our view – the system of interpretation of certain legal norms, and in the lens of scientific research – the interpretation of the legal norm and the effectiveness of this process. Thus, given the fact that the specific task of this study is to study the effectiveness of interpretation of administrative tort law, the primary elements of our system of interpretation are certainly the rules of administrative law, which, in fact, form the subject of interpretation. In other words, administrative-tort legal norms, as elements of the system of appropriate interpretation, take a direct part in the creation of this system, are its necessary components, without which the system of interpretation does not exist as such.

In turn, a subsystem is a system that is part of a more general system; a set of elements that represent an autonomous industry within the system (eg, economic, organizational, technical subsystem); subordinate or auxiliary system; part of any larger, general system characterized by relative integrity [22; 3]. Subsystems are usually classified within the system depending on their functional direction. For example, if, say, a system is considered the country's economy, then as subsystems can be considered individual sectors and sectors of the economy. Any system can be a subsystem of another system, which in relation to it is a supersystem. The external environment of this system is a system consisting of elements that do not belong to this system [27].

Thus, the three such subsystems of interpretation of administrative tort law are a system of methods of interpretation, a system of principles of interpretation, as well as a system of subjects of interpretation, each of which has its own functional purpose, which generally corresponds to the overall purpose of the system. Methods of interpretation of legal norms are an instrumental mechanism for achieving the goal of interpretation, principles are the conceptual basis, the basis for achieving the relevant goal, and the system of subjects of interpretation is the management subsystem that determines the priority of interpretation, its subject, etc.

In defining such a model of the system of interpretation of legal norms, a logical question arises – are the primary elements of the studied system of interpretation (administrative-tort legal norms) elements of both subsystems outlined by us (methods and principles of interpretation)? Obviously not. And if not, is it possible to have a system model in which the primary elements are not components of the next order of the system – subsystems? First, we note that our proposed model of the interpretation system in no way violates the rules of systems theory (in particular, the property of the system is its structure, is the possibility of decomposition (division) of the system into components), because, first, these

laws are unconditional exclusion; secondly, there are clear connections between the components outlined by us, and each of these components can be considered as a separate system (subsystem) of a broader global system, which corresponds to another mandatory property of the system – hierarchy. In addition, the presence of such primary elements is the basis for outlining additional features of the system and its relationship to a certain group of types of systems, defined by known classification criteria. In particular, in our case, such a model of the system of interpretation of administrative-tort legal norms gives grounds for its characterization as complex, multilevel, with more pronounced internal vertical connections due to which (including) these components form a system.

It is due to the connections that the system "moves", its functionality is started, the synchronicity of the step of the components on the way to the goal of the system is ensured. As I. Rodionov rightly notes in this context, the connection of the system is one of the fundamental concepts in the system approach. According to his absolutely correct belief, the system as a whole exists precisely due to the presence of connections between its elements, that is, in other words, the connections express the laws of the system [28].

As noted in the special scientific literature, the relationship is the relationship between the components of the system, which is based on interdependence and interdependence. The concept of "connection" characterizes the factors that give rise to and maintain the integrity and properties of the system. In both theoretical and applied sciences, communication is characterized by direction, strength, character (type). According to the first sign, connections are divided into directed and undirected. For the second – for the strong and weak. By nature, there are connections of subordination, generation (genetic), equal, management. Some of these classes can be divided in more detail: for example, subordinate clauses can be of the genus-species, part-whole; generation-cause-effect relationships. Relationships can also be classified by location (internal and external), the direction of processes in the system as a whole or in its individual subsystems (forward and reverse) and some more specific features. Connections in specific systems can be characterized by several of these features [3; 2, p. 80].

As Yu. Surmin notes, taking into account the fact that the complexity of such a phenomenon indicates their multifaceted nature, which requires their understanding from the standpoint of several approaches. That is why Yu. Surmin believes that the connections between the elements of the system should be considered in terms of four approaches: formal – which captures the presence and direction of communication; functional – records the presence or absence of functionality in the relationship; logical – within which the explanation of the nature of connections is given; meaningful – where the content, the nature of connections are analyzed. However, each of these approaches in itself, as the scientist notes, has limited possibilities for explaining connections and therefore it is necessary to use them in unity as complementary approaches. Thus, in the formal approach, relations are divided into such types as non-directed, directed, intermittent, unilateral, bilateral, equal and unequal, internal and external. In addition, they differ in duration (long-term and short-term), as well as frequency (frequent and rare) [29, p. 106-107].

In turn, according to the functional approach, according to Surmin, connections are considered in terms of their function: neutral (or static), in which action and counteraction are equal in magnitude and change does not occur; functional, which are character-

ized by the fact that the action and counteraction do not coincide and the element begins to implement some function in the system. The functional connections can be imagined: generation, or causal relationships; transformations – are realized by direct interaction of two objects with their transition to a new state; structural – provide the structure of the system; functional (in the narrow sense of the word) – ensure the functioning of the system; development – change of states that differ in qualitative changes; management – provide the process of system management. In addition, the functional approach includes direct and feedback, each of which fulfills its purpose. Feedback informs the input of the system about the state of its output, and direct – connects one element with another. Feedback plays an extremely important role in management, as it provides the subject of management with the necessary information about the object of management [29, p. 107].

According to the logical approach, as noted by Yu. Surmin, connections are divided according to the main types of determination: causal – one phenomenon gives rise to another; correlation – a change in one phenomenon leads to a change in another, and this changes another, leads to a change in the first; states – from one state of the system follows another, and the relation of generation is absent. According to the content approach, connections are divided into: energy – energy transfer processes between the elements of the system; material – characterized by material transformations; information – are information flows [29, p. 107].

It should be emphasized that the connections of the system form its structure, is the structure of the system is a set of necessary and sufficient to achieve the goals of the relationship (connections) between its components. In complex systems, however, the structure does not reflect all the elements and connections between them, but only the most significant, which change little during the current operation of the system and ensure the existence of the system and its basic properties. The structure characterizes the organization of the system, the stable ordering of its elements and connections [3; 2, p. 80; 24, p. 166-167].

According to the formal approach, the connections of the system of interpretation of administrative-tort law can be divided into unilateral and bilateral, internal and external. For example, one-way relations, ie those that are directed by one component relative to another and do not provide feedback, are usually characteristic of the interaction on the one hand subsystems of methods and principles of interpretation of law, and on the other – the primary elements of this system of administrative tort rules of law. In such relations, the influence of interpretation subsystems on the element of the system due to intellectual tools used by the interpreter (logical methods, historical, comparative law, rules and techniques of lexical, grammatical, etymological, semantic cognition, etc.) and on the basis of certain principles, which have the character of guiding ideas, the observance of which is obligatory for achieving the efficiency and legality of the whole process of interpretation and its results.

Instead, two-way connections are manifested in particular in the interaction of the three subsystems outlined above and provide interaction between them. Thus, the principles of interpretation of law ensure the integrity of the use of methods of interpretation, which in turn, as a subsystem, are used by the management subsystem (entities) to achieve the desired result, which is ensured by the subject's interpretation of basic principles and rules of interpretation.

The external connections of the system of interpretation of legal norms allow to transform the system into a broader one in content, to adapt it to its properties, to ensure the possibility of functioning within a more meaningful system and to effectively achieve its goal. This system of interpretation, in particular, is integrated into the law enforcement system, ensures the achievement of its latter results. In the legal system, the subsystem of interpretation of legal norms is one of the functional subsystems that provide the relationship between such elements as subjects of law, legal norms, legal relations, legal behavior, legal practice, legal ideology, legal awareness, legal culture. etc.

In turn, the functional connections of the system of interpretation of administrative-tort law are crystallized in such types of system relations as managerial (subjects determine the subject of interpretation, methods of interpretation, etc.), transformations, which are realized by direct interaction of several components, which leads to a change in their state (clarification of the understanding of the legal norm was the result of the transformation of the idea of its content, etc.).

The causal links of the system of interpretation of administrative-tort rules of law ensure the effectiveness of interpretation, and correlation (external) – qualitative changes in other systems (law enforcement, lawmaking, legal awareness, etc.). Information links, on the other hand, provide the exchange of information flows between components of the interpretation system between the person as well as the external environment.

Conclusions. Having analyzed such initial concepts for understanding any system as the purpose, elements, subsystems, and also communications forming structure of the investigated system, it is possible to come to a conclusion that properties of system of interpretation of administrative-tort legal norms are:

– emergence – a property of the system that causes the emergence of new properties and qualities that are not inherent in the elements that make up the system;

– purposefulness and multiplicity – the activity of the system of interpretation of administrative-tort legal norms is subordinated to a specific goal, and the unidirectionality of the components enhances the efficiency of the system as a whole;

– hierarchy – the elements of the system are always interconnected and interact with each other within the system as a whole or within its individual subsystems, which can lead to the fact that in complex systems elements can merge into certain formations that are more complex than the element, and less complex than the system – subsystems;

– structure – the ability to describe the system through the establishment of its structure, is a set of connections and relations of the system, the conditionality of the behavior of the system not so much the behavior of its individual elements, as its structure;

– dynamism – the system is able and changes its state over time under the influence of various social, economic and political factors;

– according to its classification characteristics, the specified system is social, dynamic, stochastic, open, soft, artificial, self-organized, functional, abstract.

It is summarized that the system of interpretation of administrative-tort legal norms is a holistic, emergent, hierarchical, complex functional dynamic set of components (administrative-tort legal norms, subjects, methods and principles of interpretation) that have a common goal – clarification and analysis. clarification of the content of administrative-tort legal norms, their correct and uniform understanding and application.

References:

1. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1973. Т. 9. 840 с.
2. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ : учебное пособие. Москва, 1989. 367 с.
3. Система. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Система/>.
4. Шахов С.В. Система права: визначення та характеристика складових елементів (як етап дослідження сутності та змісту норми адміністративного права). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 4. С. 268–273.
5. Ильичёв. Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. *Философский энциклопедический словарь*. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/.
6. *Философский энциклопедический словарь*. Москва : Мысль, 2010. Т. 1. 744 с.
7. *Философия: Часть вторая: основные проблемы философии : учебное пособие / под ред. проф. В.И. Кириллова ; изд. 2-е, перераб. и доп.* Москва : Юристъ, 1999. 304 с.
8. Шахов С.В. *Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності* : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
9. Садовский В.Н. *Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ*. Москва, 1974. 280 с.
10. *Правовая информатика и кибернетика : учебник / Г.А. Атанесян и др. ; под ред. Н.С. Полевой*. Москва, 1993. 528 с.
11. Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы. *Вопросы философии*. 1998. № 7. С. 170–179.
12. Губанов В.А., Захаров В.В., Коваленко А.Н. *Введение в системный анализ : учебное пособие*. Ленинград, 1988. 232 с.
13. Блауберг И.В. Юдин Э.Г. *Становление и сущность системного подхода*. Москва, 1973. 270 с.
14. Алексеев П.В., Панин А.В. *Философия*. Москва, 2005. 608 с.
15. *Вступ до теорії правових систем : монографія / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко*. Київ, 2006. 432 с.
16. Егоров Ю.Л. Система, структура, функция. *Научные доклады высшей школы. Философские науки*. 1978. № 5. С. 38–47.
17. Калюшин П.М., Файзиев А.А. О понятии «система». *Философские науки*. 1981. № 4. С. 132–134.
18. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. Москва, 2000. 528 с.
19. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. Москва, 1978. С. 38–41.
20. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
21. Костыльёв В.М. Проблемы системного и формально-логического анализа права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2002. 195 с.
22. Гавриш О.А., Овчаренко А.Ю. *Антикризове управління підприємством*. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 504 с. URL: <https://library.if.ua/book/60/4207.html>.
23. *Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел*. Київ ; Ірпінь, 2001. 1440 с.
24. Юровська В.В. *Методи адміністративного права: теоретико-правові та прагматологічні аспекти* : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.
25. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1971. Т. 2. 550 с.
26. Елемент. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Елемент>.
27. Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семенов Д.С. *Економічна кібернетика : навчальний посібник*. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с. URL: <https://buklib.net/books/22269/>.
28. Родионов И.Б. Теория систем и системный анализ. URL: <https://victor-safronov.ru/systems-analysis/lectures/rodionov/00.html>.
29. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ : учебное пособие. Киев : МАУП, 2003. 368 с.

Ліпинський В. В. Аналіз компонентів системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм

Анотація. У статті на підставі аналізу низки доктринальних джерел окреслено компоненти системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм та властивості останньої. Зокрема, відзначено, що властивостями системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм є:

– емерджентність – властивість системи, що зумовлює появу нових властивостей і якостей, які не властиві елементам, що входять до складу системи;

– цілеспрямованість та мультиплікативність – діяльність системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм підпорядкована конкретній меті, а односпрямованість компонентів посилює ефективність функціонування системи у цілому;

– ієрархічність – елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині системи у цілому або в межах її окремих підсистем, що може призвести до того, що в складно організованих системах елементи можуть зливатися у певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складні, ніж система, – підсистема;

– структурність – можливість описання системи через встановлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структури;

– динамічність – система здатна та змінює свій стан у часі під впливом різних соціальних, економічних та політичних чинників;

– за своїми класифікаційними характеристиками вказана система є соціальною, динамічною, стохастичною, відкритою, м'якою, штучною, самоорганізованою, функціональною, абстрактною.

Резюмовано, що система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм – це цілісна, емерджентна, ієрархічна, складна функціональна динамічна сукупність компонентів (адміністративно-деліктних правових норм, суб'єктів, способів та принципів інтерпретації), що мають спільну мету – з'ясування та роз'яснення змісту адміністративно-деліктних правових норм, правильне та однакове їх розуміння і застосування.

Ключові слова: адміністративно-деліктні норми права, завдання, зв'язки, елемент, компоненти, мета, підсистема, система, структура.

*Мазурик Р. В.,**кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Університету митної справи та фінансів*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. У науковій публікації досліджуються особливості реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури на регіональному рівні. Методологія дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження. Серед останніх більшою мірою застосовуються методи юридичної догматики та юридичного моделювання.

Зазначається, що функція представництва інтересів держави в суді є одним із найважливіших напрямів діяльності прокуратури, адже дає змогу захистити публічні інтереси територіальних громад і держави у випадках ненаалежного здійснення або нездійснення зазначеної функції органами публічної адміністрації. Особливої актуальності належна реалізація функції представництва інтересів держави в суді набуває в процесі адміністративно-територіальної та земельної реформ, коли посадові особи органів місцевого самоврядування й державної влади допускають численні порушення норм бюджетного, земельного, трудового та адміністративного законодавства (надання земельних ділянок у користування або в приватну власність, у супереччя норм Земельного, Лісового та Водного кодексів України; часті випадки подвійної приватизації земельних ділянок, порушення законодавства про публічні закупівлі, завдання шкоди внаслідок використання безпідставно набутого майна тощо).

Аналізуються актуальні питання реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури на регіональному рівні в контексті рівня їх адміністративно-правового забезпечення. Зазначається, що органи прокуратури на регіональному (обласному) рівні забезпечують реалізацію функції представництва інтересів держави в суді відповідно до Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» й наказів Генерального прокурора, а також здійснюють координацію та контроль виконання вказаної функції прокуратурами місцевих прокуратур. Зокрема, прокурори регіональних (обласних) прокуратур здійснюють представництво інтересів держави в апеляційних судах; погоджують проекти позовних заяв, які підготовлені прокурорами місцевих прокуратур; надають завдання щодо активізації реалізації функції представництва інтересів держави (у сфері земельних, бюджетних та інших відносин) на рівні місцевих прокуратур; здійснюють нормативне, організаційне й методичне забезпечення реалізації функції представництва на підвідомчій території, розробляючи методичні рекомендації та визначаючи перспективні напрями роботи, підстави для представництва тощо; реагують на факти невиконання або ненаалежного виконання зазначеної функції прокуратури, спрямовуючи листи-зауваження керівникам місцевих прокуратур. Крім того, прокурори регіональних (обласних) прокуратур

забезпечують участь у судових засіданнях з першої інстанції в господарському та адміністративному процесі, що цілком узгоджується з їх функціональним призначенням як прокурорів обласного рівня.

Підкреслюється необхідність збільшення кількості прокурорів регіональних (обласних) прокуратур, які здійснюють безпосереднє представництво інтересів держави в суді, а також необхідність їх розподілу й закріплення за окремими напрямами роботи з метою забезпечення реалізації принципу незалежності прокурорів і підвищення ефективності їхньої діяльності.

Формулюється висновок щодо перспективності окремого доктринального дослідження цієї тематики, ураховуючи загальні тенденції щодо реформування всієї системи органів кримінальної юстиції та підвищення ролі прокуратури у сфері захисту інтересів держави й територіальних громад в адміністративному, господарському та цивільному процесі.

Ключові слова: прокуратура, функції, адміністративно-правові засади, регіональний рівень, законні вимоги, представництво, позовна робота, координація, інтереси держави, публічні інтереси, суд, документообіг.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, прокуратура становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Основним законом функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Більшою мірою поняття прокуратури розкривається через функції, визначені в Конституції та Законі України «Про прокуратуру». Ураховуючи напрями діяльності, прокуратура є правоохоронним органом, до виключної компетенції якого зараховано підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Сучасний стан організації та діяльності органів прокуратури потребує вдосконалення, про що свідчить низький рівень довіри громадян до органів прокуратури загалом та об'єктивні потреби реформування регіональних прокуратур, створення якісно нової моделі організації та діяльності прокуратури з використанням найкращого міжнародного досвіду й здобутків доктрини адміністративного права.

Вирішення зазначених питань має відбуватися за результатами ґрунтовних доктринальних досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності прокуратури

загалом та особливостей реалізації функцій прокуратури на регіональному рівні. Указані дослідження мають створити теоретико-методологічну основу для вдосконалення правового регулювання організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні, визначити основні принципи такого вдосконалення та сформулювати фундаментальну концепцію нової моделі організації та діяльності регіональної прокуратури.

Методологія дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності й боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний і структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) і метод юридичного моделювання.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких – праці О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломoeць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютикова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, М. Тищенко, А. Школика та інших учених-адміністративістів.

Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури досліджували в працях такі відомі науковці, як О. Агєєв, М. Івчук, О. Іщук, С. Кулинич, В. Миколенко, Є. Попович, В. Сухонос, В. Шуба, М. Якимчук та інші відомі науковці.

З останніх досліджень варто відзначити роботи Я. Берназюка «Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду» [1], Ю. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [2], П. Шаганенко «Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури» [3], С. Циганка «Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України» [4], О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [5], В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [6]. Проте особливості реалізації функцій прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді на регіональному рівні ще не були предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність доктринального аналізу зазначеної теми.

Метою статті є дослідження особливостей реалізації функцій представництва інтересів держави в суді органами прокуратури на регіональному рівні в контексті рівня їх адміністративно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур здійснюється за допомогою нормативної основи, яку становлять чинні закони й підзаконні нормативно-правові акти. Основним правовим засобом забезпечення

реалізації окремих функцій прокуратури є накази Генерального прокурора, якими детально регламентується порядок діяльності прокурорів, їх взаємодія з органами прокуратури вищого рівня, іншими правоохоронними органами тощо.

Конституція України містить вичерпний перелік функцій прокуратури: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [7].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом і главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [8].

Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України щодо представництва в суді законних інтересів держави тепер здійснюється на підставі Наказу Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» від 21 серпня 2020 року № 389 [9].

Згідно з п. 8 зазначеного Наказу, керівництву прокуратур усіх рівнів необхідно в межах компетенції забезпечувати своєчасне реагування на судові рішення, що підлягають оскарженню та потребують оскарження в цивільних, господарських, адміністративних справах, і якісну підготовку апеляційних, касаційних скарг, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами; з метою забезпечення реагування на судові рішення, що зачіпають інтереси держави та постановлені без участі прокурора, вступу у справу або подання позову (заяви) постійно здійснювати моніторинг рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, а також отриманої від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень інформації із цього питання; підрозділам представництва в суді й іншим підрозділам регіональних (обласних) прокуратур відповідно до їхньої компетенції здійснювати виявлення судових рішень, які потребують перегляду, шляхом моніторингу постановлених місцевими господарськими й адміністративними судами, апеляційними судами рішень. Апеляційні скарги на судові рішення, якими вирішено спір по суті позовних вимог, необхідно подавати керівникам, першим заступникам, заступникам керівників регіональних (обласних) прокуратур за місцем розташування суду, що розглядав справу, у тому числі у справах за позовами місцевих (окружних) прокурорів і за позовами інших осіб, у які прокурором здійснено вступ [9].

Згідно з п. 11.2 Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді» від 21 серпня 2020 року № 389, підрозділам представництва в суді та іншим підрозділам регіональних (обласних) прокуратур відповідно до їхньої компе-

тенції необхідно забезпечувати участь у розгляді справ у місцевих господарських та адміністративних, апеляційних судах за їх місцезнаходженням, місцевих загальних судах у справах за власними позовами (заявами).

У разі встановлення відомостей про вчинення суддею місцевого чи апеляційного суду дисциплінарного проступку керівникам регіональних (обласних) прокуратур у межах визначених законом строків застосування дисциплінарного стягнення необхідно ініціювати питання про притягнення судді до відповідальності шляхом звернення в установлений законом порядку до Вищої ради правосуддя (п. 15.1 вищезазначеного Наказу) [9].

Отже, організація представництва органів прокуратури та її посадових осіб у судах у цивільних, господарських, адміністративних справах в регіональних (обласних) прокуратурах покладена на підрозділи представництва в суді, які безпосередньо здійснюють реалізацію відповідної функції прокуратури.

Варто зазначити, що функція представництва інтересів держави в суді органами прокуратури є визнаною та поширеною практикою в країнах-членах ЄС. Відповідно до пункту 2 Рекомендації Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції», прийнятої 19 вересня 2012 року на 1151-му засіданні заступників міністрів, якщо національна правова система надає публічним обвинувачам певні обов'язки й повноваження поза системою кримінальної юстиції, їх місія полягає в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини й основоположні свободи та забезпечувати верховенство права [10].

Європейський суд з прав людини також звертав увагу на те, що сторонами цивільного провадження є позивач і відповідач. Підтримка, що надається прокуратурою одній зі сторін, може бути виправдана за певних обставин, наприклад, при захисті інтересів незахищених категорій громадян (дітей, осіб з обмеженими можливостями та інших категорій), які, імовірно, не в змозі самостійно захищати свої інтереси, або в тих випадках, коли відповідним правопорушенням зачіпаються інтереси великої кількості громадян, або у випадках, коли потрібно захистити інтереси держави (*mutatis mutandis* рішення від 15 січня 2009 року у справі «Менчинська проти Росії» (*Menchinskaya v. Russia*), заява № 42454/02, пункт 35) [11].

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках і порядку, установлених законом. Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді [8].

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду в Постанові від 5 грудня 2018 року у справі № 923/129/17 зазначив, що аналіз ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» дає підстави стверджувати, що прокурор може представляти інтереси держави в суді лише у двох

випадках: якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані відповідні повноваження; у разі відсутності такого органу. Перший «виключний випадок» передбачає наявність органу, який може здійснювати захист інтересів держави самостійно, а другий – відсутність такого органу. Однак підстави представництва інтересів держави прокуратурою в цих двох випадках істотно різняться. У першому випадку прокурор набуває право на представництво, якщо відповідний суб'єкт владних повноважень не здійснює захисту або здійснює його неналежно. «Нездійснення захисту» проявляється в усвідомленій пасивній поведінці уповноваженого суб'єкта владних повноважень: він усвідомлює порушення інтересів держави, має відповідні повноваження для їх захисту, але, усупереч цим інтересам, за захистом до суду не звертається. «Здійснення захисту неналежним чином» проявляється в активній поведінці (сукупності дій і рішень), спрямованій на захист інтересів держави, яка проте є неналежною. «Неналежність» захисту може бути оцінена з огляду на встановлений порядок захисту інтересів держави, який, серед іншого, охоплює досудове з'ясування обставин порушення інтересів держави, обрання способу їх захисту й ефективне здійснення процесуальних прав позивача [12].

Верховний Суд звернув увагу на те, що захищати інтереси держави повинні насамперед відповідні суб'єкти владних повноважень, а не прокурор. Щоб інтереси держави не залишилися незахищеними, прокурор виконує субсидіарну роль, замінює в судовому провадженні відповідного суб'єкта владних повноважень, який, усупереч вимогам закону, не здійснює захисту або робить це неналежно. У кожному такому випадку прокурор повинен навести (а суд перевірити) причини, які перешкоджають захисту інтересів держави належним суб'єктом і які є підставами для звернення прокурора до суду.

Прокурор, на думку суддів Верховного Суду, не може вважатися альтернативним суб'єктом звернення до суду й замінювати належного суб'єкта владних повноважень, який може та бажає захищати інтереси держави (аналогічну правову позицію викладено, зокрема, у постановках Верховного Суду від 25.04.2018 у справі № 806/1000/17 і від 20.09.2018 у справі № 924/1237/17, від 23.10.2018 у справі № 906/240/18, від 01.11.2018 у справі № 910/18770/17, від 5.11.2018 у справі № 910/4345/18).

Сам лише факт відсутності звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до суду не може свідчити про свідоме зволікання уповноваженого органу щодо захисту своїх прав та інтересів. Така практика Верховного Суду зумовлена необхідністю забезпечення гарантованого принципу рівності сторін у судовому процесі. Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на участь прокурора в суді на боці однієї зі сторін як обставину, що може впливати на дотримання принципу рівності сторін. Оскільки прокурор або посадова особа з аналогічними функціями, пропонуючи задовольнити або відхилити скаргу, стає противником або союзником сторін у справі, його участь може викликати в одній зі сторін відчуття нерівності (рішення від 31.03.2005 у справі «F.W. v. France», п. 27). Верховний Суд відзначає, що така практика не є намаганням обмежити функції прокуратури сферою переслідування осіб, винних у скоєнні кримінальних правопорушень, а є лише

наслідком системного тлумачення положень законодавства, якими встановлена необхідність підтвердження судом підстав для представництва прокуратурою інтересів держави, оскільки право прокуратури на звернення до суду в інтересах уповноваженого суб'єкта не може презюмуватися як безспірне [12].

Проте в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 15 жовтня 2019 року у справі № 903/129/18 зазначено, що факт незвернення уповноваженого органу до суду позовом, який би відповідав вимогам процесуального законодавства та, відповідно, мав змогу захистити інтереси держави, свідчить про неналежне виконання цим органом своїх повноважень, у зв'язку з чим у прокурора виникають підстави для захисту цих інтересів і звернення до суду з позовом, що відповідає нормам національного законодавства та практиці Європейського суду з прав людини [13].

Важливою в цьому аспекті є Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц. Так, у пп. 50, 51 указаної Постанови Великої Палати Верховного Суду зазначено, що, оскільки повноваження органів влади, зокрема й щодо здійснення захисту законних інтересів держави, є законодавчо визначеними, суд, згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони»), під час розгляду справи має самостійно перевірити доводи сторін щодо наявності чи відсутності повноважень органів влади здійснювати в спосіб, який обрав прокурор, захист законних інтересів держави в спірних правовідносинах. З огляду на вказане, Велика Палата Верховного Суду вважає за необхідне конкретизувати висновок Верховного Суду у складі колегії суддів об'єднаної палати Касаційного господарського суду, викладений у Постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17, стосовно необхідності підтвердження прокурором відсутності органу, до компетенції якого зараховані повноваження здійснювати захист законних інтересів держави в спірних правовідносинах. Якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив таку відсутність, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу. Процедура, передбачена абзацами 3 і 4 ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», застосовується до встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого зараховані повноваження з такого захисту [14].

У висновках, викладених у Постанові від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18, Велика Палата Верховного Суду зазначила, що, звертаючись до компетентного органу до подання позову в порядку, передбаченому ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор фактично надає йому можливість відреагувати на стверджуване порушення інтересів держави, зокрема, шляхом призначення перевірки фактів порушення законодавства, виявлених прокурором, учинення дій для виправлення ситуації, а саме подання позову або аргументованого повідомлення прокурора про відсутність такого порушення.

Невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно було стати відомо про можливе порушення інтересів держави, має кваліфікуватися як бездіяльність відповідного органу. Розумність строку визначається судом з урахуванням

того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення перебігу позовної давності чи можливість подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло із власності держави), а також таких чинників, як значимість порушення інтересів держави, можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкоджали такому зверненню тощо.

Отже, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва. Якщо прокурору відомі причини такого незвернення, він обов'язково повинен зазначити їх в обґрунтуванні підстав для представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора такі причини з'ясувати неможливо чи такої відповіді взагалі не отримано, то це не є підставою вважати звернення прокурора необґрунтованим [15].

Актуальним питанням реалізації функції прокуратури України щодо представництва інтересів держави в суді є необхідність сплати органами прокуратури судового збору на загальних підставах.

Так, згідно зі ст. 2 Закону України «Про судовий збір», платники судового збору – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні) та фізичні особи-підприємці, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалене судове рішення, передбачене цим Законом [16]. Виходячи зі змісту ст. 5 Закону України «Про судовий збір», органи прокуратури повинні сплачувати судовий збір на загальних підставах.

Як справедливо зазначають науковці та юристи-практики, традиційно судовий збір має виконувати декілька функцій: компенсаційну, що повинна забезпечувати часткову компенсацію витрат держави на утримання судів, однак фінансування судів не залежить від розміру зібраного судового збору; дисциплінуючу, що має певною мірою перешкоджати заявленню необґрунтованих позовів і клопотань, оскільки в разі відмови в позові ці витрати позивачу не компенсуються й, окрім того, йому доведеться відшкодувати витрати, яких зазнав відповідач; стимулювальну (превентивну), що повинна за рахунок відносно високих ставок судового збору (наприклад, у справах про відшкодування моральної шкоди), які в разі позитивного судового рішення доведеться компенсувати, стимулювати відповідача в добровільному порядку, позасудовому порядку відновити права потенційного позивача [17].

У зв'язку з вищевикладеним варто зазначити, що, по-перше, судовий збір, сплачений органами прокуратури, не може виконувати компенсаційну функцію, адже діяльність органів прокуратури забезпечується за рахунок Державного бюджету України, тому безпідставно розглядати сплату судового збору органами прокуратури як часткову компенсацію витрат держави на утримання судів.

По-друге, щодо дисциплінуючої функції судового збору варто зауважити, що прокуратура здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави; прокура-

тура є суб'єктом владних повноважень, який покликаний захищати та представляти інтереси держави в суді, тому потенційні випадки подання необґрунтованих позовів і клопотань прокурором є скоріше винятком із загального правила [18, с. 132].

Отже, судовий збір у контексті його сплати органами прокуратури виконує стимулювальну (превентивну) функцію, стимулюючи відповідача в добровільному, позасудовому порядку відновити права потенційного позивача. Проте роль цієї функції є факультативною, тоді як необхідність сплати органами прокуратури судового збору гальмує процес пред'явлення позовів і загалом ускладнює захист законних інтересів держави й територіальних громад у суді. Отже, існує обґрунтована потреба внести відповідні зміни до Закону України «Про судовий збір», а саме доповнити ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» пунктом 24 «органи прокуратури України», що розширить перелік суб'єктів, яким надаються пільги щодо сплати судового збору.

Не менш актуальним питанням реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури є питання «обов'язковості» прокурорських запитів до органів публічної адміністрації, юридичних і фізичних осіб щодо отримання необхідної для представництва законних інтересів держави інформації та належним чином завірених копій підтверджуючих документів. На практиці прокурорські запити часто-густо не виконуються або виконуються не належним чином, відповіді на них приходять із суттєвими запізненнями, що негативно впливає на ефективність реалізації функції представництва інтересів держави в суді, призводить до пропуску процесуальних строків тощо. У зв'язку із цим прокурорам варто більш активно застосовувати ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає відповідальність суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора.

Висновки. Проведене дослідження особливостей реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури на регіональному рівні дало змогу сформулювати висновок, що органи прокуратури на регіональному (обласному) рівні забезпечують реалізацію основних функцій прокуратури відповідно до Конституції, Закону України «Про прокуратуру» та наказів Генерального прокурора, а також здійснюють координацію й контроль виконання функцій прокуратури місцевими прокуратурами. Зокрема, прокурори регіональних (обласних) прокуратур здійснюють представництво інтересів держави в апеляційних судах; погоджують проекти позовних заяв, які підготовлені прокурорами місцевих прокуратур; надають завдання щодо активізації реалізації функції представництва інтересів держави на рівні місцевих прокуратур; здійснюють нормативне, організаційне й методичне забезпечення реалізації функції представництва на підвідомчій території, розробляючи методичні рекомендації та визначаючи перспективні напрями роботи, підстави для представництва тощо; реагують на факти невиконання або неналежного виконання зазначеної функції прокуратури, спрямовуючи листи-зауваження керівникам місцевих прокуратур. Крім того, прокурори регіональних (обласних) прокуратур забезпечують участь у судових засіданнях з першої інстанції в господарському та адміністративному процесі, що цілком узгоджується з їхнім функціональним призначенням як прокурорів обласного рівня.

Ураховуючи кількість і складність завдань, які поставлені перед регіональними прокуратурами, об'єктивною є необхідність збільшення кількості прокурорів регіональних (обласних) прокуратур, які здійснюють безпосереднє представництво інтересів держави в суді, а також необхідність їх розподілу та закріплення за окремими напрямами роботи з метою забезпечення реалізації принципу незалежності прокурорів і підвищення ефективності їхньої діяльності.

Перспективність подальшого дослідження цієї теми зумовлена загальними тенденціями щодо реформування всієї системи органів кримінальної юстиції та підвищення ролі прокуратури у сфері захисту інтересів держави й територіальних громад в адміністративному, господарському та цивільному процесі.

Література:

1. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду. *Судебно-юридическа газета*. 2020. 15 травня. URL: <https://bit.ly/2ZneiBi>.
2. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Міністерство внутрішніх справ України ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
3. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138-143.
4. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 11. С.135–139.
5. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
6. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
7. Конституція України від 28.06.1996. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-viii>.
8. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді : Наказ Генерального прокуратура від 21 серпня 2020 № 389. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції : Рекомендації Rec (2012) 11 Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам від 19 вересня 2012 р., прийняті на 1151-му засіданні заступників міністрів. URL: https://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF.
11. Менчинська проти Росії (Menchinskaya v. Russia), заява № 42454/02, пункт 35 : Правова позиція Європейського суду з прав людини від 15 січня 2009 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VSO00131>.
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 923/129/17 від 05.12.2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VSI82639>.

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 903/129/18 від 15.10.2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/c010327>.
14. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 587/430/16-ц від 26.06.2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/c009867>.
15. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 912/2385/18 від 26.05.2020. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/90458902>.
16. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. Дата оновлення: 27.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
17. Сплата судового збору. *Вісник. Офіційно про податки. Офіційне видання Державної фіскальної служби України*. 2016. № 28 (885). URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/news/id/3205>.
18. Севрук Ю.Г. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів кримінальної юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Запорізький національний університет ; МОН України. Запоріжжя, 2020. 197 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Sevruk.pdf.

Mazuryk R. Features of the implementation of the function of representing the interests of the state in court by the prosecutor's office at the regional level

Summary. The scientific publication is devoted to the features of the implementation of the function of representing the interests of the state in court by the prosecutor's office at the regional level. The research methodology is based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal research methods. Among the latter, the methods of legal dogma and legal modeling are used to a greater extent.

It is noted that the function of representing the interests of the state in court is one of the most important activities of the prosecutor's office, as it protects the public interests of local communities and the state in cases of improper implementation or failure of public administration. The proper implementation of the function of representing the interests of the state in court becomes especially important in the process of administrative-territorial and land reforms, when officials of local governments and state authorities commit numerous violations of budgetary, land, labor and administrative legislation (granting land for use or private property, contrary to the norms of the Land, Forest and Water Codes of Ukraine;

frequent cases of double privatization of land plots, violation of the legislation on public procurement, infliction of damage due to the use of unjustifiably acquired property, etc.).

Current issues of implementation of the function of representing the interests of the state in court by the prosecutor's office at the regional level in the context of the level of their administrative and legal support are analyzed. It is noted that the prosecutor's office at the regional (oblast) level ensures the implementation of the function of representing the interests of the state in court in accordance with the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» and orders of the Prosecutor General. In particular, prosecutors of regional (oblast) prosecutor's offices represent the interests of the state in appellate courts; approve draft statements of claim prepared by prosecutors of local prosecutor's offices; provide tasks to intensify the implementation of the function of representing the interests of the state (in the field of land, budget and other relations) at the level of local prosecutor's offices; carry out normative, organizational and methodological support for the implementation of the function of representation in the subordinate territory, developing methodological recommendations and determining promising areas of work, the grounds for representation; respond to the facts of non-fulfillment or improper fulfillment of the specified function of the prosecutor's office, sending letters of remarks to the heads of local prosecutor's offices. In addition, prosecutors of regional (oblast) prosecutor's offices ensure participation in court hearings from the first instance in the economic and administrative process, which is fully consistent with their functional appointment as prosecutors at the oblast level.

The need to increase the number of prosecutors of regional (oblast) prosecutor's offices, which directly represent the interests of the state in court, as well as the need for their distribution and consolidation in certain areas of work to ensure the implementation of the principle of independence of prosecutors and increase their efficiency.

A conclusion is formulated on the prospects of a separate doctrinal study on this topic, taking into account the general trends of reforming the entire system of criminal justice and increasing the role of the prosecutor's office in protecting the interests of the state and local communities in administrative, economic and civil proceedings.

Key words: prosecutor's office, functions, administrative and legal principles, regional level, legal requirements, representation, claim work, coordination, interests of the state, public interests, court, document circulation.

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

ДО ПИТАННЯ ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Анотація. У статті досліджено окремі питання відкликання адміністративних актів. Указано, що термін «відкликання», як правило, вживається у спеціальному законодавстві для позначення волевиявлення, спрямованого на припинення юридичних наслідків раніше вчинених дій цим же суб'єктом. Тому цілком логічно, що цей термін доцільно використовувати для позначення способу припинення дії адміністративних актів, який здійснюється суб'єктом владних повноважень щодо актів, які ним раніше приймалися.

Акцентовано увагу на тому, що основним критерієм розмежування відкликання та скасування доцільно визначити правомірність/неправомірність адміністративного акта, проте під час правового регулювання цього питання необхідно враховувати такі умови, як спрямованість дії індивідуального адміністративного акта (на користь або на шкоду особі), дія в часі індивідуального адміністративного акта (зворотна дія або дія на майбутнє), порядок припинення дії індивідуального адміністративного акта (адміністративний чи судовий). Констатовано, що розгалуженість та різнобарвність термінологічного ряду призводять до складності у правозастосуванні, а тому нині постає нагальне питання щодо уніфікації термінології, яка використовується у спеціальному законодавстві. На противагу національному законодавству досвід правового регулювання цього питання у зарубіжних країнах показує, що в їхньому законодавстві не спостерігається множинності термінів для позначення фактично тотожних або дуже близьких способів припинення дії адміністративних актів і, як правило, процедура припинення дії неефективних (хоча і правомірних) та незаконних (неправомірних) актів має відмінне правове регулювання і позначається різними термінами.

Обґрунтовано, що якщо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП). Частиною 4 ст. 88 цього проекту закону закріплено, що адміністративний акт відкликається або визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про відкликання або визнання недійсним застосовуються положення цього Закону. Таким чином, указано, що у ст. 88 проекту ЗАП закріплено загальні фактичні умови (обставини), процедури, способи та наслідки дострокового припинення дії адміністративних актів. У цій нормі передбачено такі види дострокового припинення дії адміністративного акта: 1) відкликання правомірного адміністративного акта; 2) визнання неправого адміністративного акта недійсним.

Ключові слова: адміністративний акт, відкликання, скасування, припинення дії адміністративного акта.

Постановка проблеми. Якщо питання скасування неправомірних адміністративних актів певною мірою забезпечене

нормами закону і, відповідно, є чимала практика адміністративних та судових рішень у цьому напрямі, то відкликання (скасування) правомірних адміністративних актів фактично залишено на розсуд органів публічної адміністрації.

Окрім того, цей термін часто вживається в адміністративному законодавстві в синонімічному значенні. Зокрема, ч. 1 ст. 32 Закону України «Про захист економічної конкуренції» закріплює, що розгляд справи про узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання підлягає закриттю без прийняття рішення по суті у разі надходження від заявника клопотання про відкликання заяви або про закриття розгляду справи. У ст. 60 Податкового кодексу України щодо відкликання податкового повідомлення-рішення вживається поняття припинення дії адміністративних актів. Безпосередньо термін «відкликання банківської ліцензії» застосовується у Законі України «Про банки та банківську діяльність».

Використання терміна «скасування», а не «відкликання» спостерігається й в інших нормативно-правових актах, зокрема щодо адміністративної процедури (ст. 19 Закону «Про звернення громадян»), а також судового процесу [1, с. 22]. Утім, можна знайти й інші терміни, зокрема у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» вживається термін «анулювання». Анулювання ліцензії – це позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії (ч. 1 ст. 16).

Ще більш заплутаним у термінологічному плані є питання відкликання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, оскільки аналогічні акти із цього питання називаються по-різному. Така ситуація зумовлена недосконалістю законодавства у цій сфері та недосконалістю застосування професійної мови адміністративними органами, які для позначення тотожних понять використовують різні терміни без жодної обґрунтованої на це причини [2].

Отже, урахувавши вищенаведене, доцільно дійти висновку, що термін «відкликання», як правило, вживається у спеціальному законодавстві для позначення волевиявлення, спрямованого на припинення юридичних наслідків раніше вчинених дій цим же суб'єктом. Тому цілком логічно, що цей термін доцільно використовувати для позначення способу припинення дії адміністративних актів, який здійснюється суб'єктом владних повноважень щодо актів, які ним раніше приймалися. Аналогічний підхід поділяють й інші дослідники [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним критерієм розмежування відкликання та скасування доцільно визначити правомірність/неправомірність адміністративного акта, проте під час правового регулювання цього питання необхідно враховувати такі умови, як спрямованість дії індивідуаль-

ного адміністративного акта (на користь або на шкоду особі), дія в часі індивідуального адміністративного акта (зворотна дія або дія на майбутнє), порядок припинення дії індивідуального адміністративного акта (адміністративний чи судовий).

Безумовно, розгалуженість та різнобарвність термінологічного ряду призводять до складності у правозастосуванні, а тому нині постає нагальне питання щодо уніфікації термінології, яка використовується у спеціальному законодавстві.

На протиправу національному законодавству досвід правового регулювання цього питання у зарубіжних країнах показує, що в їхньому законодавстві не спостерігається множинності термінів для позначення фактично тотожних або дуже близьких способів припинення дії адміністративних актів і, як правило, процедура припинення дії неефективних (хоча і правомірних) та незаконних (неправомірних) актів має відмінне правове регулювання і позначається різними термінами.

Так, ч. 2 пар. 43 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» закріплює, що адміністративний акт може бути відкликано, скасовано або відмінено в інший спосіб. Відкликання регулюється пар. 49 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», який указує, що такий спосіб припинення застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, а скасування застосовується лише щодо неправомірних адміністративних актів і регулюється пар. 48 цього ж Закону [3, с. 212].

Два способи припинення дії адміністративних актів виділяється у Законі Республіки Вірменія «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», а саме: визнання недійсним (неправомірним адміністративним актом) та втрата сили (правомірним адміністративним актом) [4]. Відповідно, ці два способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів мають різне правове регулювання. Питанню втраті сили присвячено ст. 66 Закону «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», а визнання акта не дійсним присвячено ст. ст. 63–65 цього ж Закону.

Зокрема ч. 3 ст. 88 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що адміністративний акт припиняє дію з моменту настання подій, передбачених адміністративним актом, виконання його вимог, скасування адміністративного акта або закінчення терміну дії [5]. Частинами 1 та 2 ст. 84 вказаного Кодексу закріплюється, що порушення законодавства Республіки Казахстан про адміністративні процедури є підставою для визнання адміністративного акта незаконним, якщо таке порушення призвело або могло призвести до прийняття неправильного адміністративного акта. Правильний, по суті, адміністративний акт не може бути визнаний незаконним з одних лише формальних підстав. Незаконний адміністративний акт може бути скасований повністю або в частині.

Цікава ситуація спостерігається у французькому законодавстві, де застосовуються терміни *retrait* і *abrogation*, які перекладаються як «відкликання» та «скасування». Зокрема, у Кодексі про відносини між громадськістю та адміністрацією термін «скасування» (*abrogation*) акта розглядається як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє, а «відкликання» (*retrait*) – як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє і на минуле (ст. L240-1) [6]. Основна різниця між цими поняттями полягає у тому, що на відміну від скасування відкликання має зворотну дію в часі.

Національне проектне законодавство, а саме ст. 88 проекту ЗАП, закріплює загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта. Так, частиною першою вказаної статті закріплюється, що адміністративний орган приймає рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє відкликання або визнання недійсним адміністративного акта чи не зобов'язує до цього. Протиправний акт визнається недійсним у порядку, передбаченому цим Законом. Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на користь особи у порядку, передбаченому цим Законом. Правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі, крім випадків, передбачених ст. 90 цього Закону [8].

Відкликання правомірного адміністративного акта (ст. 90 ЗАП) – процедура дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Пояснюючи сутність та особливості процедури відкликання правомірного адміністративного акта, доцільно акцентувати увагу на двох принципових обставинах. По-перше, процедура відкликання правомірного адміністративного акта пов'язана з оціночними поняттями, які використані у ст. 90 проекту ЗАП, зокрема «правомірний адміністративний акт», «адміністративний акт на користь особи», «адміністративний акт зі зворотною дією в часі», «адміністративний акт на шкоду особі» тощо.

По-друге, згідно зі ст. 88 проекту ЗАП, відкликання адміністративного акта здійснюється з урахуванням загальних умов відкликання адміністративного акта [8]:

- адміністративний орган приймає рішення про відкликання адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє відкликання адміністративного акта чи не зобов'язує до цього (ч. 1 ст. 88 проекту ЗАП);

- під час вирішення питання про відкликання адміністративного акта адміністративний орган ураховує (п. п. 1–3 ч. 2 ст. 88 проекту ЗАП): 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього: час, що минув із моменту видання адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи;

- якщо відкликання адміністративного акта здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання адміністративного акта на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП);

- адміністративний акт відкликається іншим адміністративним актом.

Отже, «правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання за ініціативою особи або адміністративного органу може бути відкликаний на користь особи, зокрема зі зворотною дією в часі, окрім випадків, коли адміністративний акт того ж змісту доведеться видати знову чи коли відкликання акта суперечить закону». Тобто йдеться про негативний (обтяжуючий) акт [8].

Як особа, так і суб'єкт владних повноважень можуть ініціювати припинення його дії. Прикладом вказаного може бути відкликання обмеження щодо особи на в'їзд на територію України або у разі, коли відкликано припис про заборону діяльності певного суб'єкта господарювання.

Очевидно, підставами для цього можуть бути усунення порушень особою, тобто зміна обставин, адже відкликання неможливе, якщо адміністративний акт аналогічного змісту доведеться видати знову чи коли відкликання акта суперечить закону. Наприклад, коли щодо об'єкта, збудованого без належного дозволу, було прийнято рішення про застосування санкцій та повернення земельної ділянки до попереднього стану. Відкликання такого адміністративного акта означало б, що такий самовільний об'єкт не вважається збудованим із порушенням закону. Тобто для відкликання треба, щоб адміністративний акт відповідав закону.

У цьому аспекті доцільно говорити і про дискрецію, адже можуть змінитися інші обставини, які не залежали від самої особи (наприклад, заборону на діяльність певного суб'єкта господарювання, що має негативний вплив на довкілля, можна переглянути, оскільки екологічна ситуація суттєво змінилася раніше прогнозованого терміну).

Також «за ініціативою особи адміністративний акт, що обмежує її права або законні інтереси, підлягає відкликанню у разі внесення змін до законодавства або істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких приймався такий адміністративний акт» [3]. У цьому разі в особи виникає право вимоги, а в адміністративного органу зникає дискреція.

Підставами для цього є не лише істотна зміна фактичних обставин, а й зміни законодавства. Наприклад, якщо особі було заборонено певний вид діяльності за попереднім законодавством через невідповідність матеріально-технічної бази, а нове законодавство уможливило таку діяльність. Також важливою є й істотна зміна фактичних обставин. Наприклад, був винесений припис про закриття закладу відпочинку на певній ділянці узбережжя моря через погіршення екологічної обстановки (на період три роки), але ситуація значно поліпшилася вже через рік.

Окрім того, проектом ЗАП передбачається і негативне втручання у права та законні інтереси особи. Тобто йдеться про відкликання позитивного (сприяючого) адміністративного акта, адже сказано про відкликання «на шкоду особі».

Відкликання на шкоду особі, якщо адміністративний орган мав би право не видавати адміністративний акт у результаті внесення змін до законодавства або фактичних обставин, – це ще один спосіб, який закріплює проектне законодавство. У цьому разі також йдеться про таку умову, як переважання публічного інтересу. Проте обставини можуть змінитися й у самої особи. Наприклад, особі було призначено соціальну допомогу. Але через певний час призначення особа може отримати більш високооплачувану роботу й утратити право на таку допомогу або пільгу. У цій ситуації адміністративний орган може відкликати виданий ним адміністративний акт.

Можлива також ситуація, коли держава (влада) може переглянути певні умови або зміна обставин може не залежати від особи. Прикладом може слугувати вже хрестоматійний приклад, коли у Києві свого часу біля Олімпійського стадіону була виділена земельна ділянка під побудову торговельного центру, але у зв'язку з отриманням права на проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Євро – 2012 задля безпеки УЄФА вимагало від держави, аби біля стадіону не було зайвих будівель, навіть незважаючи на вже розпочате будівництво. У цьому разі публічний інтерес потребував забрати назад цілком правомірний адміністративний акт про виділення

земельної ділянки під забудову. Хоча держава і місто далі могли або визначати інше місце для проведення матчів, або навіть відмовлятися від турніру. Проте публічний інтерес був досить очевидним.

Ще одним прикладом указанного можна навести рішення Київради, яким остання визнала такими, що не відповідають інтересам територіальної громади, земельні відводи на території Протасового Яру, зроблені у 2007–2012 рр., де планували створити регіональний ландшафтний парк. Відповідне рішення 28 липня 2020 р. ухвалила Київська міська рада. Також депутатами було скасовано зміни до Генерального плану Києва та Програми розвитку зеленої зони, якими земельні ділянки у Протасовому Яру були переведені під житлову забудову [7].

Згідно з ч. 2 ст. 88 проекту ЗАП, під час вирішення питання про відкликання або визнання адміністративного акта недійсним суб'єкт владних повноважень ураховує: 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього: час, що минув із моменту видання адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи.

Якщо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП).

Частиною 4 ст. 88 цього проекту закону закріплено, що адміністративний акт відкликається або визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про відкликання або визнання недійсним застосовуються положення цього Закону.

Висновки. Таким чином, бачимо, що у ст. 88 проекту ЗАП закріплено загальні фактичні умови (обставини), процедури, способи та наслідки дострокового припинення дії адміністративних актів. У цій нормі передбачено такі види дострокового припинення дії адміністративного акта: 1) відкликання правомірного адміністративного акта; 2) визнання протиправного адміністративного акта недійсним.

Як прослідковується з аналізу змісту ст. 88, проект ЗАП розрізняє різну якість адміністративних актів, дія яких достроково може бути припинена – це правомірний і протиправний адміністративні акти. Відповідно, залежно від однієї із цих двох якостей адміністративного акта до нього можуть бути застосовані різні способи їх припинення. Так, правомірний акт може бути відкликаний, а протиправний – може бути визнаний недійсним [8].

Правову основу загальних умов відкликання або визнання недійсним адміністративного акта дослідники умовно розділяють на три групи нормативних актів: 1) нормативні акти загального, засадничого регулювання (Конституція України); 2) статті закону, у яких безпосередньо описано загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта; 3) нормативні акти, у яких деталізовано деякі особливості адміністративних актів у певних видах адміністративних процедур [8].

Дострокове припинення дії адміністративних актів у вигляді відкликання правомірного адміністративного акта або визнання протиправного адміністративного акта недійсним доцільно розглядати як складову частину інституту адміністративного акта, утворену із сукупності норм права, та як одну

з нетипових (додаткових) процедур, які можуть бути застосовані вже у період чинності адміністративного акта та після завершення строків для його адміністративного оскарження.

Література:

1. Школик А.М. Правове регулювання відкликання адміністративних актів. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 21–26.
2. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук. 2017. 214 с. URL: <file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandytaturydychnyhnauk.pdf>.
3. Про адміністративну процедуру: Закон Федеративної Республіки Німеччина від 1 січня 1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 192–231.
4. Об основах администрирования и административном производстве : Закон Республики Армения от 18 февраля 2004 г. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus#1>.
5. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
6. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance du 23 octobre 2015 № 2015-1341. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>.
7. Київрада скасувала надання земель у Протасовому Яру під забудову – КМДА. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zabudovy-protasovogo-yaru-ne-bude/30753692.html>.
8. Науково-практичний коментар до проекту закону України «Про адміністративну процедуру» / О.Ф. Андрійко та ін. ; за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : Мишалов Д.В., 2019. 460 с.

Milienko O. On the issue of revocation of administrative acts

Summary. The article examines some issues of revocation of administrative acts. It is stated that the term "revocation" is usually used in special legislation to denote the expression

of will aimed at terminating the legal consequences of previously committed actions by the same entity. Therefore, it is quite logical that this term should be used to denote the method of termination of administrative acts, which is carried out by the subject of power in relation to acts previously adopted by him.

It is emphasized that the main criterion for distinguishing between revocation and cancellation is to determine the legality / illegality of an administrative act, but the legal regulation of this issue must take into account such conditions as the direction of the individual administrative act (for or to the detriment of the person). (retroactive or future action), the procedure for terminating an individual administrative act (administrative or judicial). It was stated that the branching and diversity of the terminological series leads to difficulties in law enforcement, and therefore there is an urgent question regarding the unification of terminology used in special legislation. In contrast to national legislation, the experience of legal regulation of this issue in foreign countries shows that in their legislation there is no plurality of terms to indicate virtually identical or very similar ways of terminating administrative acts and, as a rule, the procedure for terminating ineffective (albeit legitimate) and illegal (illegal) acts have excellent legal regulation, and are denoted by different terms.

It is substantiated that if the revocation or invalidation of an administrative act is carried out in favor of one person and to the detriment of another person, it is necessary to be guided by the provisions governing the revocation or invalidation of an administrative act (to the detriment of a person). Part 4 of Art. 88 of this draft Law stipulates that an administrative act is revoked or declared invalid by another administrative act. The provisions of this Law shall apply to an administrative act on revocation or invalidation. Thus, it is indicated that Article 88 of the draft ZAP enshrines the general factual conditions (circumstances), procedures, methods and consequences of early termination of administrative acts. This norm provides for the following types of early termination of an administrative act: 1) revocation of a lawful administrative act; 2) recognition of an illegal administrative act as invalid.

Key words: administrative act, revocation, binding, termination of administrative act.

*Нечитайло Б. В.,**аспірант кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню стану адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству в Україні на сучасному етапі вітчизняної правозастосовної практики. Встановлено, що не повною мірою нормативно врегульовано питання міжвідомчої співпраці органів Національної поліції з іншими суб'єктами. Для забезпечення міжвідомчої співпраці щодо реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі на місцевому рівні, узгодженості заходів у цій сфері, підвищення їх ефективності, координації проведення інформаційно-просвітницьких заходів, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування районними, районними у м. Києві і Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад пропонується нормативно визначити, що під час утворення дорадчих органів – місцевих координаційних рад, до складу включати уповноважених представників Національної поліції.

Зроблено висновок про те, що є виправдано тривалий час, а саме не пізніше однієї доби, який надається відповідним органам для інформування органу Національної поліції у разі звернення до цих органів особи, яка заявляє, що постраждала від насильства, та/або її законного представника. Одна доба для інформування уповноваженого підрозділу органу Національної поліції – це занадто великий час, за який можуть наступити невідворотні події та наслідки у відношенні потерпілої особи. Відповідно, запропоновані зміни щодо термінів та способів інформування.

Запропоновано доповнити алгоритм орієнтовних невідкладних дій працівника чергової служби (Додаток 1 до Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України) пунктом «Домашнє насильство і насильство за ознакою статі», з відповідним переліком дій.

Ключові слова: суб'єкти запобігання та протидії домашньому насильству, органи Національної поліції України, насильство у відношенні жінок та дітей, реагування.

Постановка проблеми. З метою приведення національного законодавства до загально визнаних міжнародних вимог щодо забезпечення прав людини в Україні досить швидко оновлюється та доповнюється законодавство з різних сфер життя та діяльності суб'єктів правовідносин. Однією з новел нормативного врегулювання суспільних відносин є врегулювання проблеми домашнього насильства, вирішення якої здійснюється шляхом прийняттям нормативно-правових актів у вказа-

ному напрямку та напрацюванням відповідної практики їх застосування. Одним з основних нормативно-правових актів цієї сфери суспільних відносин є Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», прийнятий 07 грудня 2017 року, яким визначено організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства, у тому числі визначені суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [1].

Метою цієї наукової статті виступає встановлення стану адміністративно-правового забезпечення діяльності, сукупності повноважень окремих суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, внесення пропозицій щодо доповнення вказаних повноважень.

Аналіз наукових публікацій. Питанням дослідження повноважень суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, присвятили свою увагу такі теоретики та практики, як Н.В. Аніщук, О.В. Бойко, А.Б. Блага, В.М. Бондаровська, Т.І. Возна, Ф.К. Думко Ф.К., О.В. Ковальова, М.В. Корнієнко, О.О. Кочемировська, К.Б. Левченко, Ю.В. Лисюк, О.О. Небрат, С.В. Фролова, Х.П. Ярмакі

Виклад основного матеріалу. Попри увагу з боку медіа, дискусії в соціальних мережах, нові прийняті закони та заходи, які приймаються для боротьби з гендерно зумовленим насильством, насильство у відношенні жінок залишається розповсюдженим і водночас вкрай замовчуваним явищем в Україні [2, с. 17].

Згідно з одним з досліджень, проведених у 2018 році, щорічно стають жертвами фізичного, сексуального чи емоційного насильства вдома більше мільйона українських жінок (при цьому в Україні проживає близько 23 мільйонів дорослих жінок) [2, с. 12].

У п. 59 пояснювальної доповіді до Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (CETS № 210) висувається вимога щодо забезпечення реагування на всі форми насильства, передбачені Конвенцією, в такому порядку, який дозволить відповідним державним органам належним чином запобігати, розслідувати, притягувати до відповідальності й забезпечувати правовий захист жертвам таких актів насильства [3, с. 83].

На виконання європейських та міжнародних зобов'язань Україна прийняла Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», ч. 1 ст. 6 якого визначає, що суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, є:

1) спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

2) інші органи та установи, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

3) загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб;

4) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

При цьому згідно з ч. 2 ст. 6 вказаного Закону спеціально уповноваженими органами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству є:

1) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

2) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

3) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, у тому числі їх структурні підрозділи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству;

4) сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради, їх виконавчі органи, до повноважень яких належить здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Але згідно з п. 2 ч. 3 вказаної статті уповноважені підрозділи органів Національної поліції України відносяться лише до інших органів та установ, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству [1].

Що стосується координації взаємодії суб'єктів на місцевому рівні, то згідно з п. 19. порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, затвердженого постановою КМУ від 22 серпня 2018 р. № 658, голова районної, районної у м. Києві і Севастополі держадміністрації визначає заступника голови, який є координатором з питань здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

При цьому, враховуючи те, що на органи Національної поліції України покладено основний тягар безпосереднього невідкладного реагування на випадки вчинення домашнього насильства, на наш погляд, у ст. 25 зазначеного Порядку взаємодії не врегульованим є питання міжвідомчої співпраці поліції з іншими суб'єктами. Так, для забезпечення міжвідомчої співпраці щодо реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі на місцевому рівні, узгодженості заходів у цій сфері, підвищення їх ефективності, координації проведення інформаційно-просвітницьких заходів, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування районними, районними у містах Києві і Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад утворюються дорадчі органи – місцеві координаційні ради, до складу яких входять уповноважені представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,

прокуратури та суду, громадських об'єднань, релігійних організацій, міжнародних та іноземних неурядових організацій (за згодою) [4]. Але до вказаних дорадчих органів – місцевих координаційних рад, не входять уповноважені представники Національної поліції, на рівні з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, прокуратури та суду. Це може відобразитися на якості роботи дорадчого органу, в якому не оголошується позиція поліції щодо проблематики запобігання та протидії домашньому насильству.

Також не є виправданим тривалий час, який надається для інформування органу Національної поліції. Так, згідно з абзацом другим п. 33 вказаного Порядку «у разі звернення особи, яка заявляє, що постраждала від насильства, та/або її законного представника уповноважена особа, визначена відповідно до абзацу першого п. 20 або п. 23 цього Порядку, не пізніше однієї доби інформує уповноважений підрозділ органу Національної поліції про звернення особи та/або її законного представника із заявою про вчинення насильства за допомогою телефонного зв'язку, електронної пошти. Аналогічні строки інформування вказані у абз. 2 п. 34, п.п. 2 ст. 35 вказаного Порядку [4].

Одна доба для інформування уповноваженого підрозділу органу Національної поліції – це занадто великий час, за який можуть наступити невідворотні події та наслідки щодо потерпілої особи. Також інформування електронною поштою може дати похибки щодо своєчасного ознайомлення з інформацією та реагування на неї. Відповідно, будуть запропоновані зміни щодо термінів та способів інформування.

Необхідно зазначити, що під час організації діяльності органів Національної поліції щодо запобігання та протидії домашньому насильству держава загалом спирається на вимоги міжнародного права. Так, пунктом «с» ст. 4 Декларації про викорінення насильства щодо жінок, яка проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 48/104 від 20 грудня 1993 року, передбачено, що держави повинні приділяти належну увагу питанням попередження та розслідування актів насильства щодо жінок та покарання за них відповідно до національного законодавства, незалежно від того, вчинені такі акти державою чи приватними особами [5].

Одним з уразливих суб'єктів домашнього насильства є діти. Так, відповідно до Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року держави-учасниці вживають всіх необхідних законодавчих, адміністративних, соціальних і просвітніх заходів з метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалої і брутального поводження та експлуатації, включаючи сексуальні зловживання, з боку батьків, законних опікунів чи будь-якої іншої особи, яка турбується про дитину [6].

Законодавець наділив Національну поліцію достатніми повноваженнями. Так, відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених на неї завдань вживає заходів для запобігання та протидії домашньому насильству або насильству за ознакою статі [7].

Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству належать:

1) виявлення фактів домашнього насильства та своєчасне реагування на них;

2) прийом і розгляд заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства, у тому числі розгляд повідомлень, що надійшли до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей, вжиття заходів для його припинення та надання допомоги постраждалим особам з урахуванням результатів оцінки ризиків у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спільно з Національною поліцією України;

3) інформування постраждалих осіб про їхні права, заходи і соціальні послуги, якими вони можуть скористатися;

4) винесення термінових заборонних приписів стосовно кривдників;

5) взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи в порядку, визначеному законодавством;

6) здійснення контролю за виконанням кривдниками спеціальних заходів протидії домашньому насильству протягом строку їх дії;

7) анулювання дозволів на право придбання, зберігання, носіння зброї та боєприпасів їх власникам у разі вчинення ними домашнього насильства, а також вилучення зброї та боєприпасів у порядку, визначеному законодавством;

8) взаємодія з іншими суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, відповідно до статті 15 цього Закону;

9) звітування центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, про результати здійснення повноважень у цій сфері у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Згідно зі ст. 2. вказаного Закону уповноважені підрозділи органів Національної поліції України здійснюють повноваження у сфері запобігання та протидії домашньому насильству з урахуванням міжнародних стандартів реагування правоохоронних органів на випадки домашнього насильства та оцінки ризиків [7].

Поліцейські можуть проникати до житла особи без вмотивованого рішення суду в невідкладних випадках, пов'язаних із припиненням вчинюваного акту домашнього насильства, у разі безпосередньої небезпеки для життя чи здоров'я постраждалої особи [1], що відповідає положенням п. 258 пояснювальної доповіді до Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (CETS № 210), який надає право відповідальним правоохоронним органам на вхід до приміщення, в якому перебуває особа під загрозою [3, с. 115].

Виникає практичне запитання: «Чи вистачає повноважень суб'єктам, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, для якісного виконання своїх обов'язків?». На наш погляд, законодавством загалом на достатньому рівні врегульована сукупність вказаних повноважень та їх достатньо для забезпечення реагування на факти насильства та поновлення порушених прав громадян, але нормативно-правова база потребує певного коригування, уточнення. При цьому проблема полягає на цей час не стільки у нормативному врегулюванні реагування на проблеми домашнього насиль-

ства, скільки в якісному виконанні своїх обов'язків суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, достатньому фінансуванні діяльності спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, інших органів та установ, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також загальних та спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб.

На наш погляд, основою запобігання (профілактики) домашньому насильству є невідворотність притягнення до відповідальності, покарання, вжиття своєчасних та адекватних заходів реагування на вказані прояви насамперед з боку органів Національної поліції. Подальші кроки щодо надання різного виду допомоги постраждалим з боку інших різних служб є вторинними та у разі нереагування (неналежного реагування) поліції не мають належного ефекту ні щодо правопорушника, ні щодо постраждалої особи. Відповідно, поки не буде забезпечено належного реагування органів Національної поліції щодо правопорушника, не буде суттєвого прогресу у зниженні кількості фактів домашнього насильства.

Водночас можна спрогнозувати подальший ріст конфліктності та насильства у відношенні жінок та дітей з боку чоловіків по мірі реального вирівнювання прав та можливостей жінок у порівнянні з чоловіками, усвідомлення дітьми можливості протидії непедагогічним виховним впливам з боку батьків, особливо чоловіків. Руйнування традиційної домінуючої моделі у поведінці чоловіків щодо жінок, дітей, відсутність впливу на виховний процес чоловіками стосовно дітей репресивними (непедагогічними) заходами може потягнути небажання чоловіків продовжувати сімейні відносини. Все це, відповідно, призводить до збільшення розлучень, обсягу виховного навантаження на матерів та їх батьків. На нашу думку, вказана проблема має розглядатися педагогами, психологами, соціологами та іншими фахівцями. Відповідно, загострення стосунків між членами сімей в період перерозподілення соціальних ролей членів сім'ї потягне за собою підвищення конфліктності та насильства.

При цьому під час організації реагування відомча нормативно-правова база органів поліції не повною мірою враховує Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, затверджений постановою КМУ від 22 серпня 2018 р. в частині порядку реагування під час надходження заяви чи повідомлення про вчинення насильства, викладені у пунктах 36, 37 вказаного Порядку. Так, в Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затвердженої наказом МВС від 27.04.2020 № 357 [8], відсутній алгоритм орієнтовних невідкладних дій працівника чергової служби у разі надходження заяви чи повідомлення про вчинення домашнього насильства і насильства за ознакою статі.

Пункт 36 вказаного Порядку передбачає, що у разі звернення до уповноваженого підрозділу органу Національної поліції особи, яка заявляє, що постраждала від насильства, посадова особа такого органу:

2) для організації надання медичної допомоги постраждалій особі (у разі потреби) залежно від її стану викликає бригаду екстреної (швидкої) медичної допомоги або інформує відповідний заклад охорони здоров'я;

3) для невідкладного надання психологічної допомоги інформує відповідний центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центр соціально-психологічної допомоги, притулок для постраждалих осіб або мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги постраждалим особам (у тому числі шляхом виклику психолога), у разі потреби направляє її до притулку для постраждалих осіб або іншого закладу, що надає послугу притулку;

4) у разі, якщо постраждалою від насильства або кривдником є дитина, або постраждала особа звернулася разом із дитиною не пізніше однієї доби, інформує відповідну службу у справах дітей за допомогою телефонного зв'язку, електронної пошти;

7) у разі, якщо постраждалою від насильства особою або кривдником є недієздатна особа або особа, цивільна дієздатність якої обмежена, вживає заходів для належного реагування поліцейських на факт насильства та його припинення. До виїзду на місце події можуть залучатися представники центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, мобільних бригад соціально-психологічної допомоги постраждалим особам, фахівці із соціальної роботи.

Відповідно до пункту 37 Порядку у разі звернення до уповноваженого підрозділу органу Національної поліції особи, яка заявляє про факт насильства стосовно іншої особи, або надходження інформації від інших суб'єктів щодо отримання заяви чи повідомлення про вчинення насильства посадова особа цього органу:

– приймає письмове повідомлення;

– вживає заходів для належного реагування уповноваженого підрозділу органу Національної поліції на факт насильства та його припинення. До відвідування місця події можуть залучатися представники центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, мобільних бригад соціально-психологічної допомоги постраждалим особам, фахівці із соціальної роботи;

– у разі підтвердження факту насильства вживає інших заходів стосовно постраждалої особи та кривдника відповідно до пункту 36 цього Порядку.

Заходи, передбачені цим пунктом, здійснюються також у разі виявлення уповноваженим підрозділом органу Національної поліції фактів насильства [4].

Враховуючи положення пунктів 36, 37 Положення [4] у висновках до статті будуть запропоновані зміни до Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затвердженої наказом МВС від 27.04.2020 № 357 [8].

Висновки. По-перше, законодавством загалом на достатньому рівні врегульована сукупність повноважень суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, повноважень достатньо для забезпечення реагування на факти насильства та поновлення порушених прав громадян, але нормативно-правова база потребує певного коригування, уточнення. При цьому проблема полягає на цей час не стільки у нормативному врегулюванні реагування на проблеми домашнього насильства, а в якісному виконанні своїх обов'язків зазначеними суб'єктами згідно з чинною нормативно-правовою базою, достатньому фінансуванні діяльності спеціально уповноважених органів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, інших органів та установ, на які

покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також загальних та спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб.

По-друге, абзац другий пункту 33, абзац другий пункту 34, підпункт другий пункту 35 Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, затвердженого постановою КМУ від 22 серпня 2018 р., сформулювати у редакції, відповідно до якої у разі звернення особи, яка заявляє про факт насильства стосовно іншої особи, або надходження інформації від інших суб'єктів щодо отримання заяви чи повідомлення про вчинення насильства уповноважена особа, визначена відповідно до абзацу першого пункту 20 або пункту 23 цього Порядку, негайно, але не пізніше однієї години інформує уповноважений підрозділ органу Національної поліції про отримання повідомлення про вчинення насильства за допомогою телефонного зв'язку, з дублюванням повідомлення електронною поштою.

По-третє, алгоритм орієнтовних невідкладних дій працівника чергової служби (додаток 1 до Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затвердженої наказом МВС від 27.04.2020 № 357) [8] доповнити пунктом:

«Домашнє насильство і насильство за ознакою статі»

1. Зареєструвати повідомлення в установленому порядку;

2. Направити на місце події СОГ та інші наряди поліції;

3. Негайно доповісти начальникові органу (підрозділу) поліції, його заступникам (відповідно до розподілу функціональних обов'язків), відповідальному органу (підрозділу) поліції (начальнику СРПП).

4. Для організації надання медичної допомоги постраждалій особі (у разі потреби) залежно від її стану викликає бригаду екстреної (швидкої) медичної допомоги або інформувати відповідний заклад охорони здоров'я;

5. Для невідкладного надання психологічної допомоги інформувати відповідний центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, центр соціально-психологічної допомоги, притулок для постраждалих осіб або мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги постраждалим особам (у тому числі шляхом виклику психолога);

6. У разі, якщо постраждалою від насильства або кривдником є дитина, або постраждала особа звернулася разом із дитиною, інформувати відповідну службу у справах дітей за допомогою телефонного зв'язку, електронної пошти;

7. У разі, якщо постраждалою від насильства особою або кривдником є недієздатна особа або особа, цивільна дієздатність якої обмежена, вживати заходів для організації належного реагування поліцейських на факт насильства та його припинення. Про подію повідомляти представників центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, мобільних бригад соціально-психологічної допомоги постраждалим особам, фахівці із соціальної роботи.

8. У разі звернення особи, яка заявляє про факт насильства стосовно іншої особи, або надходження інформації від інших суб'єктів щодо отримання заяви чи повідомлення про вчинення насильства вживати заходів для належного реагування на факт насильства та його припинення. До відвідування місця події

повідомляти представників центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, мобільних бригад соціально-психологічної допомоги постраждалим особам, фахівців із соціальної роботи.

Література:

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text> (дата звернення: 02.01.2021).
2. Не частное дело. Домашнее и сексуальное насилие в отношении женщин на востоке Украины, Amnesty International, 2020. С. 14. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR5032552020RUSSIAN.PDF>.
3. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами та пояснювальна доповідь. Стамбул (Туреччина). 11.V.2011, Київ: «К.І.С», ТОВ «Дорадо-Друк» 2014. 194 с. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680093d9e>.
4. Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: постанова КМУ від 22 серпня 2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#top>.
5. Декларація об искоренении насилия в отношении женщин : провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 20.12.1993 № 48/104 от 20 декабря 1993 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_506#Text (дата звернення: 02.01.2021).
6. Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 03.01.2021).
7. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv#n162> (дата звернення: 03.01.2021).
8. Інструкція з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затвердженої наказом МВС від 27.04.2020 № 357. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20#n467> (дата звернення: 08.01.2021).

Nechytailo B. The state of administrative and legal support of the subjects of prevention and counteraction to domestic violence in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the state of administrative and legal support of the subjects of prevention and counteraction to domestic violence in Ukraine at the present stage of domestic law enforcement practice. It has been established that the issue of interdepartmental cooperation of the National Police with other entities is not fully regulated. To ensure interdepartmental cooperation on the implementation of state policy in the field of prevention and counteraction to domestic and gender-based violence at the local level, coordination of measures in this area, increase their effectiveness, coordination of informational and educational activities, development of proposals for improving legislation and practice district, district in mm. Kyiv and Sevastopol state administrations, executive bodies of councils of united territorial communities, city, district in cities (in case of their formation), it is proposed to stipulate that in the formation of advisory bodies – local coordination councils, to include authorized representatives of the National Police.

It is concluded that there is a justified long time, namely no later than one day, which is provided to the relevant authorities to inform the National Police in case of appeal to these authorities of the person who claims to be a victim of violence and / or his / her legal representative. person. One day to inform the authorized unit of the National Police is too long a time for inevitable events and consequences for the victim. Accordingly, changes are proposed in terms and methods of information.

It is proposed to supplement the algorithm of approximate urgent actions of the duty officer Annex 1 to the Instruction on the organization of response to statements and notifications of criminal, administrative offenses or events and prompt information in the bodies (units) of the National Police of Ukraine item “Domestic violence and gender-based violence” the corresponding list of actions.

Key words: subjects of prevention and counteraction to domestic violence, bodies of the National Police of Ukraine, violence against women and children, response.

*Петрішак І. В.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ

Анотація. Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із встановленням сутнісних характеристик державного захисту працівників правоохоронних органів. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано правовий статус правоохоронних органів.

Визначено, що адміністративно-правовим механізмом державного захисту працівників суду та правоохоронних органів є спосіб погодженого впливу суб'єктів управління на суспільні відносини, які пов'язані зі створенням надійних умов для функціонування судів і правоохоронних органів та гарантування їх охорони від небезпеки.

Встановлено, що в законодавстві немає єдиного підходу до визначення системи правоохоронних органів. Виокремлено чотири групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту. До першої групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, належать судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів. До другої групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, запропоновано віднести працівників правоохоронних органів, суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту. До четвертої групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, віднесено близьких родичів осіб, які відповідають ознакам суб'єктів, яких віднесено до 1–3 групи.

Визначено можливим застосування підходу до визначення системи правоохоронних органів через нормативне закріплення за ними статусу правоохоронного. До правоохоронних органів віднесено: 1) Національну поліцію; 2) прокуратуру; 3) Державне бюро розслідувань; 4) Службу безпеки України; 5) Державну прикордонну службу України; 6) Державну кримінально-виконавчу службу України; 7) Національне антикорупційне бюро України тощо.

Вказано, що до правоохоронних органів, які наділено правом на державний захист, може бути віднесено, з одного боку, тих, яких прямо зазначено в спеціальному законодавстві, а з іншого боку, тих, які виконують правозастосовну або правоохоронну функції, що закріплено на нормативному рівні.

Ключові слова: державний захист, працівник, суд, правоохоронний орган, правовий статус, механізм, близькі родичі.

Постановка проблеми. В Україні діє досить розгалужена система правоохоронних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення законності і правопорядку, захист прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, попередження, припинення правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок. Лише за останні роки ство-

рено такі органи правопорядку, як Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідування та інші.

Діяльність фактично кожного із державних органів, а особливо правоохоронних, пов'язано з ризиками та загрозами їхньому здоров'ю, а в деяких випадках і життю. Працівник правоохоронного органу одночасно є і суб'єктом захисту, який забезпечує державний орган, і тим, що має право на такий захист. В Україні відсутній єдиний підхід до визначення системи правоохоронних органів.

Існуючий механізм державних гарантій не дозволяє повною мірою захистити працівників правоохоронних органів від протиправних дій, забезпечити безпечні умови роботи для таких осіб та їх близьких родичів.

Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Окремі аспекти державного захисту та правового статусу працівників правоохоронного органу були предметом дослідження таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.С. Золотніков, С.В. Ківалов, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та ін. Водночас значна кількість проблемних питань адміністративно-правового забезпечення державного захисту працівників правоохоронних органів залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є виокремлення системи правоохоронних органів, яких наділено правом на отримання державного захисту.

Виклад основного матеріалу. Слід сказати, що правову основу державного захисту працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів складають такі акти законодавства: Конституція України [1]; Кримінальний кодекс України [2], Кримінальний процесуальний кодекс України [3], Кодекс України про адміністративні правопорушення [4], Митний кодекс України [5]; Закони України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [6], «Про судоустрій і статус суддів» [7], «Про прокуратуру» [8], «Про Національну поліцію» [9], «Про Службу безпеки України» [10], «Про Національне антикорупційне бюро України» [11], «Про Державне бюро розслідувань» [12], «Про оперативно-розшукову діяльність» [13], «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» [14], «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [15] тощо.

Відповідно до ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [1].

Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» захисту підлягають судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, працівники правоохоронних органів, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, військовослужбовці Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, співробітники Служби судової охорони, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [6].

З огляду на зазначене суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, можна поділити на такі групи: 1) до першої групи належать судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів; 2) до другої групи належать працівники правоохоронних органів; 3) до третьої групи належать суб'єкти, які за певних умов мають право на отримання державного захисту; 4) до четвертої групи належать близькі родичі осіб, які відповідають ознакам суб'єктів, яких віднесено до 1–3 групи [6].

У межах розкриття цієї теми дослідження більш детально зупинимось на характеристиці суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, до якої належать працівники правоохоронних органів.

Станом на теперішній час єдиного підходу до визначення поняття «правоохоронний орган» не вироблено ні в законодавстві, ні в теорії права.

Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначено невичерпний перелік правоохоронних органів на підставі наявності у них такої детермінуючої ознаки, як здійснення правозастосовної або правоохоронної функції [6].

Термін «функція» позначає роль та цільове призначення діяльності окремого суб'єкта і застосовується для окреслення особливостей будь-яких соціальних, технічних, біологічних, правових явищ. З огляду на мету цього дослідження правозастосовна або правоохоронна функція може бути визначена як елемент правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, що відображає зміст та цільове призначення публічного адміністрування, яке забезпечується методами управлінського впливу та має на меті протидію злочинності та забезпечення публічного інтересу.

З огляду на зміст ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до органів, яких наділено правозастосовними або правоохоронними функціями, віднесено: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони тощо [6].

Правовий статус кожного правоохоронного органу зазвичай закріплено в спеціальному законодавчому акті.

Таким чином, можливим є застосування підходу до визначення системи правоохоронних органів через нормативне закріплення за ними статусу правоохоронного.

Одночасно слід відмітити, що розкриття функціонального призначення та структури правоохоронного органу здійснюється на рівні відповідного спеціального закону. Наприклад, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Систему Національної поліції України складають: центральний орган управління поліцією і територіальні органи поліції. До складу апарату центрального органу управління поліції входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань. У складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція; 3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення [9].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру України» прокуратура України становить єдину систему, яка здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [8].

Окремі засади діяльності правоохоронних органів визначені в Основному законі. Так, згідно зі ст. 131-1 Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Важливо відмітити, що право правоохоронних органів на державний захист не є абсолютним і може бути реалізоване за наявності відповідних на те підстав та умов, а саме за умови:

1) чіткого визначення та віднесення на рівні закону категорії посади та, відповідно, родича, на якого поширюється такий захист;

2) безпосередньої участі працівника правоохоронних органів у кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності; виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України; охороні громадського порядку і громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів; нагляді і контролі за виконанням законів;

3) наявності відомостей про перешкоджання виконанню покладених на працівників правоохоронних органів обов'язків і здійсненню наданих прав;

4) наявності даних про існування реальної загрози життю, здоров'ю або майну працівників правоохоронних органів та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб;

5) зв'язку між протиправними діями, зазначеними в пунктах 3, 4, із діяльністю працівника суду або правоохоронних органів.

При цьому приводом для вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки працівника суду або правоохоронного органу та його близьких родичів може бути: а) заява працівника або його близького родича; б) звернення керівника відповідного державного органу; в) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, які підлягають захисту.

З огляду на вищеведене доходимо висновку, що до правоохоронних органів, які наділено правом на державний захист, може бути віднесено, з одного боку, тих, яких прямо зазначено в спеціальному законодавстві [6], а з іншого боку, тих, які виконують правозастосовну або правоохоронну функції, що закріплено на нормативному рівні.

Висновки. Можливим є застосування підходу до визначення системи правоохоронних органів через нормативне закріплення за ними статусу правоохоронного. Відповідно, статус правоохоронного органу закріплено за: 1) Національною поліцією; 2) прокуратурою; 3) Державним бюро розслідувань; 4) Службою безпеки України; 5) Державною прикордонною службою України; 6) Державною кримінально-виконавчою службою України; 7) Національним антикорупційним бюро України тощо.

До правоохоронних органів, які наділено правом на державний захист, може бути віднесено, з одного боку, тих, яких прямо зазначено в спеціальному законодавстві, а з іншого боку, тих, які виконують правозастосовну або правоохоронну функції, що закріплено на нормативному рівні.

Доведено, що право правоохоронних органів на державний захист не є абсолютним і може бути реалізоване за наявності відповідних на те підстав та умов, а саме за умови:

1) чіткого визначення та віднесення на рівні закону категорії посади та, відповідно, родича, на якого поширюється такий захист;

2) безпосередньої участі працівника правоохоронних органів у кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності; виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України; охороні громадського порядку і громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів; нагляді і контролю за виконанням законів;

3) наявності відомостей про перешкоджання виконанню покладених на працівників правоохоронних органів обов'язків і здійсненню наданих прав;

4) наявності даних про існування реальної загрози життю, здоров'ю, або майну працівників правоохоронних органів та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб;

5) зв'язок між протиправними діями, зазначеними в пунктах 3, 4, із діяльністю працівника суду або правоохоронних органів.

Література:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. с. 141.
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
5. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Дата оновлення: 20.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
12. Про державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.
14. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. № 3099-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3099-14#Text>.
15. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2713-15>.
16. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

Petrishak I. Law enforcement agencies as the subjects of administrative and legal mechanism of state protection

Summary. The article is devoted to the issues related to the establishment of the essential characteristics of the state protection of employees of courts and law enforcement agencies by determining the administrative and legal mechanism of state protection of employees of these bodies. An analysis of regulations governing the legal status of entities subject to state protection.

It is determined that the administrative-legal mechanism of state protection of law enforcement officers and courts is a way of coordinated influence of government entities on public relations, which are related to creating reliable conditions for judges and law enforcement agencies and guaranteeing their protection from danger.

It is established that the legislation does not have a single approach to the definition of subjects subject to state protection. There are four groups of entities that have the right to state protection. The first group of subjects entitled to state protection includes judges of the Constitutional Court of Ukraine, judges and court staff. The second group of entities that have the right to state protection is proposed to include law enforcement officers. entities that have the right to provide state protection The fourth group of entities that have the right to provide state protection includes close relatives of persons who meet the characteristics of entities that are assigned to 1–3 groups.

It is possible to apply the approach to determining the system of law enforcement agencies through the normative assignment of law enforcement status to them. Law enforcement agencies include: 1) the National Police; 2) the prosecutor's office; 3) the State Bureau of Investigation; 4) Security Service of Ukraine; 5) the State Border Guard Service of Ukraine; 6) State Penitentiary Service of Ukraine; 7) National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, etc.

It is stated that law enforcement agencies that have the right to state protection may include, on the one hand, those directly specified in special legislation and, on the other hand, those bodies that perform law enforcement or law enforcement functions, which are enshrined in the normative level.

Key words: state protection, employee, court, law enforcement agency, legal status, mechanism, law, subject.

*Пищуца М. М.,**здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНКИ ПРОФЕСІЙНИХ НАВИЧОК ТА МОРАЛЬНО-ДІЛОВИХ ЯКОСТЕЙ У МЕЖАХ ПРОЦЕДУРИ ДОБОРУ НА ПОСАДУ СУДДІ

Анотація. У статті досліджено особливості оцінки професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді. Для досягнення мети дослідження в межах наукової статті здійснено аналіз правових засад процедури оцінки професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді, а також практики діяльності суб'єктів владних повноважень, відповідальних за її проведення.

У результаті дослідження процедури проведення відбіркового іспиту на посаду судді були виявлені її вади та запропоновані окремі шляхи удосконалення її правового та організаційного регулювання, зокрема: обґрунтовано необхідність розробки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України єдиного Положення про порядок та методику перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей кандидатів на посаду судді; запропоновано задіяти під час такої перевірки методику анонімного тестування на етапі складання відбіркового іспиту, методику проведення тестування та співбесіди на етапі кваліфікаційного оцінювання; обґрунтовано необхідність оприлюднення на вебсайті ВККСУ результатів кожного з іспитів, які формуються в загальний бал вибіркового іспиту, що гарантуватиме прозорість процедури добору на посаду судді та виключить зловживання з боку адміністрації проведення добору; для чіткого розмежування процедур складання відбіркового іспиту і спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду судді від кваліфікаційного оцінювання, в межах якого теж здійснюється спеціальна перевірка кандидата на посаду судді; запропоновано здійснити уточнення категорії кандидатів на посаду судді, які проходять процедуру кваліфікаційного оцінювання; передбачити право кандидата на посаду судді на оскарження до Вищої ради правосуддя рішення ВККСУ щодо недопуску особи до наступного етапу добору, прийняте за результатами вибіркового іспиту, а також дії учасників, уповноважених на забезпечення проведення вибіркового іспиту.

Ключові слова: добір на посаду судді, кандидат на посаду судді, оцінка професійних навичок, оцінка морально-ділових якостей, удосконалення процедури оцінки.

Постановка проблеми. Основним напрямом судової реформи, започаткованої в 2015 році та визначеної в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, визначено необхідність підвищення професійного рівня суддів шляхом закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі [1]. В прийнятій у 2016 році та чинній до сьогодні редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закону) в ст. 52 визначено, що суддею є громадянин України, який відпо-

відно до Конституції України та цього Закону призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі [2]. Попри те, що системне поняття судді на законодавчому рівні відсутнє, наявні лише критерії та вимоги до посади судді, основною ознакою його діяльності є професійність. Отже, суддя – це професія, тобто рід трудової діяльності людини, яка володіє комплексом спеціальних знань, практичних навичок, одержаних шляхом спеціальної освіти, навчання чи досвіду, які дають можливість здійснювати роботу в певній сфері виробництва [3]. А професіоналізм судді – це високе (професійне) володіння юридичним фахом, судовою справою в широкому розумінні цього терміну (професією судді). І саме професійність судді та його морально-ділові якості є основними критеріями, які мають оцінюватись під час проведення процедури добору на посаду судді.

Результати діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) щодо оцінювання професійних та морально-ділових якостей кандидатів на посаду судді, яке здійснювалось в порядку проведення першого (з моменту судової реформи 2016 року) добору кандидатів на посаду судді місцевого суду з урахуванням 600 прогнозованих вакантних посад суддів місцевого суду оголошеного ВККСУ 03 квітня 2017 року [4], який, слід додати, ще не завершився, показали, що в основу оцінки спроможності кандидатами здійснювати професійну діяльність судді були взяті такі основні критерії: знання матеріальних та процесуальних норм законодавчих актів, які регулюють провадження по розгляду різних категорій справ у суді; набутих навичок або спроможності їх набуття щодо застосування цих норм; знання та здатність застосування судової прецедентної практики стосовно розгляду судових справ, у тому числі практики ЄСПЛ; незалежності в прийнятті рішень; законності та оперативності їх прийняття; доброчесності та нульової корупційної толерантності; соціальної справедливості.

Ефективність і продуктивність такої перевірки є факторами, які впливають на оперативність укомплектування вакантних посад суддів та встановлення балансу в судовій системі – запиту на суддівські послуги та можливості їх надання задля забезпечення захисту прав і свобод громадян шляхом звернення до суду. Звісно, що розтягнутий в часі процес добору на посаду судді, який склався наразі в сучасних реаліях реалізації судової реформи, викликає занепокоєння в суспільстві та в колах міжнародних партнерів на шляху до євроінтеграції. Навіть самі очільники Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) як органу, відповідального за формування якісного складу суддів, схиляються до думки щодо скорочення етапів процедури добору на посаду судді з 15 до 5, а саме: оголошення добору, власне добору

(складення письмового іспиту на знання основ законодавства, написання рішення, спецперевірки), розгляду рекомендацій ВРП та призначення на посаду Указом Президента [5]. Загалом така позиція може бути сприйнята суспільством, оскільки таким чином пришвидшиться добір на посаду суддів, який сьогодні для суддів, що будуть призначені вперше, розтягнувся більш ніж на 4 роки. З іншого боку, у разі навіть допущення похибки щодо призначення некваліфікованого судді на посаду сьогодні існує досить дієва процедура звільнення його з посади за рішенням ВРП. Однак слід констатувати, що одне в цьому очевидно: такий етап, як оцінка правових професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді, є незмінним та ключовим у процедурі добору на посаду судді.

Отже, на досягнення основної *мети дослідження* – з'ясування особливостей оцінки професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді, в межах наукової статті ми ставимо та спробуємо вирішити такі *дослідницькі задачі*: здійснити аналіз правових засад процедури оцінки професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді, а також практики діяльності суб'єктів владних повноважень, відповідальних за її проведення, визначити вади такої діяльності та запропонувати дієві механізми її удосконалення.

Виклад основних положень. Аналіз правових актів, які тією чи іншою мірою регулюють порядок оцінки професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді в межах процедури добору на посаду судді в Україні, дає можливість виокремити основні з них. Передусім це Закон «Про судоустрій та правовий статус суддів» (далі – Закон), яким визначено: умови та порядок відбірковий іспиту для кандидатів на посаду судді та порядок оцінювання результатів відбірковий іспиту (в ст. 73) [2]. Особливості проведення відбірковий іспиту для кандидатів на посаду судді та порядок оцінювання результатів відбірковий іспиту визначено в Порядку складення відбірковий іспиту та методики оцінювання його результатів, затвердженому рішенням ВККСУ від 10 квітня 2017 року № 33/зп-17 (далі – Порядок складення іспиту) [6].

Оцінка професійних навичок та морально-ділових якостей кандидата на посаду судді здійснюється під час відбірковий іспиту, який відповідно до ст. 73 Закону проводиться ВККСУ у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді у сфері права, володіння ним державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидата. В межах процедури відбірковий іспиту можна виокремити такі його стадії: 1) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права; 2) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня володіння державною мовою; 3) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей; 4) оцінювання результатів відбірковий іспиту; 5) визначення результатів відбірковий іспиту.

Окремі автори виділяють такі етапи цієї стадії процедури добору на посаду судді: допуск кандидатів до участі у доборі та складенні відбірковий іспиту; складення «допущеними» особами відбірковий іспиту; встановлення ВККС України результатів відбірковий іспиту та їх оприлюднення; здійснення спеціальної перевірки щодо осіб, котрі успішно склали відбірковий іспит [7, с. 69].

Відбірковий іспит проводиться ВККСУ з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань особи у сфері права, володіння нею державною мовою та особистих морально-психологічних її якостей. Завданням відбірковий іспиту є виявлення осіб з достатнім для кандидата на посаду судді рівнем знань та якостей. Відбірковий іспит базується на принципах публічності, прозорості, відкритості, рівності умов для осіб, які беруть участь у ньому. Формою відбірковий іспиту є анонімне тестування.

Підготовча стадія проведення відбірковий іспиту включає в себе діяльність ВККСУ щодо підготовки до складення анонімних тестувань для перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права та володіння державною мовою та включає такі етапи: розробка і затвердження програм тестувань; розробка і затвердження тестових запитань; затвердження бази тестових запитань; формування тестового зошита; тиражування тестових зошитів.

Програми тестувань розробляються Національною школою суддів України та затверджуються ВККСУ з метою визначення тематики розділів і дисциплін, на основі яких здійснюватиметься розробка тестових запитань. Відповідно до Порядку складення іспиту тестові запитання розробляються Національною школою суддів України, однак тут же визначено уточнення, що ВККСУ, яка відповідальна за якість розробки тестових завдань, може залучати інших фахівців з дотриманням умов конфіденційності. Звісно, що всі механізми залучення таких фахівців неможливо прописати в нормативних актах, а якість тестових питань та відповідей на них має бути бездоганною та відповідати стандарту професії судді, який на цей час не розроблений. Практика проведення відбірковий іспиту під час проведення добору на посаду судді загальних судів в 2017–2018 роках та на посаду суддів Верховного Суду в два етапи 2017 та 2019 року вказують на похибку помилковості тестових завдань та відповідей на них, яка в загальному складала іноді більше 10% [8, с. 21], що вважається значною. Це вказує на те, що підготовка та апробація тестових завдань має здійснюватися спільно представниками суддівського самоврядування (діючими суддями) та професорсько-викладацьким складом ЗВО, які здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» зі спеціальності 081 – Право, на підставі оголошення конкурсу експертів, з оплатою їх праці, відповідно до тарифних ставок погодинної оплати праці науково-освітнього рівня «професора» ЗВО.

Сьогодні вимоги до розробки тестових питань визначені Порядком складення іспиту. Обов'язковою умовою реалізації тестових завдань є їх апробація під час підготовки суддів, проведення тренінгів, заходів з підвищення кваліфікації суддів тощо та проведення процедури їх рецензування тестових запитань за результатами апробації. На відміну від тестових завдань, Програма відбірковий іспиту є відкритою та розміщується на вебсайті ВККСУ.

Початок процедури відбірковий іспиту починається з його оголошення ВККСУ та повідомлення кандидатів, допущених до його проведення, про дату, час і місце його проведення не пізніше ніж за десять днів до визначеної дати іспиту. Відбірковий іспит проводиться ВККСУ. Відбірковий іспит мають право складати особи, допущені до нього на підставі рішення ВККСУ. Повідомлення про дату, час і місце складення відбірковий іспиту (анонімних тестувань у рамках відбірковий іспиту)

розміщується на офіційному вебсайті Комісії не пізніше ніж за десять днів до визначеної дати. Для того щоб кандидати на посаду судді вчасно були повідомлені про дату і місце складення іспиту, посадові особи ВККСУ повідомляють про це кандидата засобом повідомлення на електронну пошту кандидата. Водночас кандидат, який подав документи для участі в доборі на посаду судді, має постійно моніторити вебсайт ВККСУ, щоб вчасно отримувати інформацію про етапи проведення добору.

Особа, допущена до відбіркового іспиту, повинна своєчасно з'явитися в день, час і місце, визначені Комісією, для складення відповідних тестувань і мати при собі документ, що посвідчує її особу та громадянство України для подальшого проходження процедури реєстрації. Під час реєстрації уповноважені представники Комісії: перевіряють відповідність особи, яка з'явилася для складення тестування, документу, що посвідчує її особу та громадянство України; перевіряють відповідність прізвища, ім'я, по батькові та дати народження особи, яка з'явилася для складення тестування, із інформацією про допущених до нього учасників; під підпис учасника тестування видає індивідуальну картку.

Для складення тестування його учасник забезпечується кодом, який безпосередньо у його присутності генерується програмним забезпеченням та вноситься уповноваженим представником ВККСУ до виданої учаснику індивідуальної картки. Складення анонімних тестувань для перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права та володіння державною мовою здійснюється на паперових носіях. Водночас за рішенням ВККСУ складення відповідних тестувань може здійснюватися із використанням програмного забезпечення. Для складення тестування його учасники забезпечуються екзаменаційними матеріалами: тестовим зошитом, бланком відповідей і чистими аркушами паперу для власних записів. Перед початком тестування уповноважені представники ознайомлюють його учасників із тривалістю та правилами його складення. Методологія тестування передбачає технологічні критерії його проведення: тривалість складення анонімного тестування для перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права складає 180 хвилин, анонімне тестування для перевірки рівня володіння державною мовою – 60 хвилин. Тривалість анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей визначається методикою його проведення, затвердженою рішенням ВККСУ. Однак окремо визначеної методики анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей кандидатів на посаду судді на етапі складення відбіркового іспиту не вироблено. ВККСУ в такому разі керується положеннями глави 4 «Тестування особистих морально-психологічних якостей та загальних здібностей» Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.11.2016 № 143/зп-16 (у редакції рішення ВККСУ від 13.02.2018 № 20/зп-18), яка здійснюється в межах наступного етапу добору на посаду судді – кваліфікаційного оцінювання.

Загалом правила складення відбіркового іспиту, права, обов'язки та відповідальність учасників іспиту визначені Порядком складення іспиту та не потребують аналізу на рівні наукової роботи.

Завершальним етапом стадії проведення відбіркового іспиту в межах процедури добору на посаду судді є встановлення ВККСУ результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному вебсайті ВККСУ. Слід відмітити, що процедура перевірки відбіркового іспиту визначена в розділі 5 Порядку складення іспиту, яка проводиться з дотриманням принципу добросовісності та анонімності. Результати анонімного тестування оприлюднюються на офіційному вебсайті ВККСУ не пізніше наступного робочого дня після перевірки робіт усіх його учасників. Зазвичай перевірка рівня загальних теоретичних знань особи у сфері права та володіння нею державною мовою проводиться одночасно в послідовності, а проведення анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей здійснюється наступного дня. Нормативно процедури оцінки їх результатів та оприлюднення на вебсайті ВККСУ не врегульовані. Передбачено лише висвітлення результатів складення процедури всіх етапів відбіркового іспиту (п. 7 ч.1 ст. 70 Закону) [2]. Всі результати кожного з іспитів, які формуються в загальний бал вибіркового іспиту, мають бути оприлюднені на вебсайті ВККСУ, що гарантуватиме прозорість процедури добору на посаду судді та виключить зловживання з боку адміністрації проведення добору. У зв'язку з цим необхідним є доповнення та викладення ч.ч. 2, 3, 4 ст. 3 Закону «Вибірковий іспит» нормами наступного змісту:

«Вища кваліфікаційна комісія суддів України на своєму офіційному вебсайті не пізніше ніж за десять днів до початку проведення вибіркового іспиту розміщує інформацію про кандидатів на посаду судді, допущених до відбіркового іспиту, в якій зазначається дата, час і місце проведення окремих етапів вибіркового іспиту та час оприлюднення результатів кожного з них.

Невідкладно після закінчення останнього етапу відбіркового іспиту Вища кваліфікаційна комісія суддів України забезпечує перевірку робіт і визначає з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад прохідний бал, що не може бути нижчим від 75 відсотків максимально можливого балу відповідного відбіркового іспиту. Під час перевірки робіт ВККСУ забезпечує можливість присутності кандидатів на посаду судді на підставі їх клопотання засобом відеоспостереження.

Результати відбіркового іспиту оприлюднюються на офіційному вебсайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України не пізніше наступного дня після проведення іспиту одночасно з визначенням рейтингового списку осіб, які допущені до наступного етапу добору на посаду судді. Зміни в оприлюдненому рейтингу недопустимі, за винятком допущення технічної помилки підрахунку рейтингу, про що ВККСУ інформує громадськість шляхом розміщення пояснення на веб-сайті ВККСУ».

Попри те, що порядок прийняття ВККСУ рішення про подальший допуск (чи недопуск) кандидата на посаду суду до подальшої участі у доборі після складення відбіркового іспиту визначений в підзаконному акті, в самому Законі така норма відсутня. Так, у розділі 5 Порядку складення іспиту визначено, що «за результатами складення одного тестування ВККСУ приймає рішення про допуск особи до іншого або припинення участі особи у відбіркового іспиту». В законі ж від цього формулювання відійшли, мотивуючись, мабуть, тим, що кандидат, який не набрав в результаті відбіркового іспиту визначену мінімальну кількість балів для проходження до наступного

етапу відбору, автоматично припиняє участь у доборі. Однак з юридичної точки зору таке упущення може породжувати колізійні ситуації, адже якщо не має рішення про недопущення до подальшої процедури добору, то його неможливо оскаржити у разі оскарження. Наразі це дійсно так, і особа, яка складала відбірковий іспит, може оскаржити тільки порушення процедури його складення. І це підтверджується практикою розгляду ВРП скарг осіб, які склали відбірковий іспит на діяльність ВККСУ щодо порушення процедури його проведення. Так, відповідно до Ухвали ВРП від 27 вересня 2011 року № 667/0/15-11 ВРП залишило без розгляду скаргу кандидата на посаду судді вперше Л.М. Шаповалової за результатами анонімного тестування (іспиту), проведеного ВККСУ, мотивуючи це рішення тим, що «відповідно до частини 10 статті 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (діюча на той час редакція Закону) до Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені результати виключно кваліфікаційного іспиту, а також, що ця норма кореспондується з положення пункту 61 статті 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції», згідно з яким Вища рада юстиції приймає рішення у скарзі на результати кваліфікаційного іспиту кандидатів на посаду судді» [9]. Таким чином, ВРП відмовила у розгляді скарги виключно через відсутність юридичних підстав такого оскарження – норми, яка б передбачала можливість оскарження дій, рішень чи бездіяльності ВККСУ на даному етапі добору на посаду судді, хоча особа оскаржувала не кількість отриманих балів за результатом відбіркового іспиту, а порушення процедури його проведення.

На цьому етапі добору на посаду судді виникає питання щодо можливості оскарження (в тому числі судового) результатів відбіркового іспиту, що відбувається переважно, коли особа не набрала достатньої кількості балів для продовження участі у доборі. Однак законодавчо така можливість не передбачена, і це певною мірою є логічним, адже формування рейтингу за результатами відбіркового іспиту здійснюється на підставі автоматичного підрахунку балів оцінювання кандидата, і ВККСУ не приймає рішення про відмову від подальшої участі у доборі, яке базується на результатах владного суб'єктивного рішення. У зв'язку з цим рішення про недопуск кандидата до наступних етапів добору на посаду судді, прийняте за результатами анонімного тестування, не може бути оскаржене до суду, однак у особи залишається право позасудового оскарження порушення ВККСУ процедури відбіркового оцінювання до ВРП у порядку Закону України «Про звернення громадян». Водночас окремі автори наголошують на тому, що результати відбіркового іспиту можуть бути оскаржені до суду. Зокрема, В.В. Середнинський, досліджуючи етапи відбору на посаду судді адміністративного суду, базуючись на особистій позиції та результатах соціологічного дослідження думки суддів, доходить висновку, що кандидатам на посаду судді має бути надано доступ до усіх матеріалів, які стосуються проведення іспиту, і в разі незгоди з його результатами чи процедурою є можливість судового оскарження [10, с. 168].

Водночас право позасудового оскарження порушення процедури та законності встановлення результатів відбіркового іспиту ВККСУ має знайти своє правове регулювання, тим більше і практика діяльності ВККСУ показує, що у разі недобору мінімальної кількості балів у результаті відбіркового іспиту ВККСУ направляє кандидату на посаду судді лист,

в якому зазначає про вибуття його з процедури добору на посаду судді з повідомленням про право особи брати участь у процедурі наступного добору на посаду судді. Тому для належного врегулювання цього порядку ч. 5 ст. 73 Закону необхідно викласти в такій оновленій редакції:

«За результатами відбіркового іспиту Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює рішення про допуск осіб, які успішно склали відбірковий іспит, до наступного етапу добору і оприлюднює це рішення на офіційному вебсайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У разі нескладення відбіркового іспиту особа не допускається до наступного етапу добору, про що вона повідомляється письмово за рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо недопуску особи до наступного етапу добору, прийняте за результатами вибіркового іспиту, а також дії учасників, уповноважених на забезпечення проведення вибіркового іспиту, можуть бути оскаржені до Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному законом».

Висновки. Аналіз законодавчо визначених етапів порядку добору та призначення на посаду судді дає можливість систематизувати процедуру відбіркового іспиту в окрему стадію процедури добору на посаду судді. В межах даної стадії добору на посаду судді можна виокремити окремі її етапи: 1) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права; 2) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня володіння державною мовою; 3) складення та визначення результатів анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей; 4) оцінювання результатів відбіркового іспиту; 5) визначення, оголошення та оприлюднення результатів відбіркового іспиту.

В результаті дослідження процедури проведення відбіркового іспиту на посаду судді були виявлені її вади та запропоновані окремі шляхи удосконалення її правового та організаційного регулювання, зокрема: обґрунтовано необхідність розробки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України єдиного Положення про порядок та методику перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей кандидатів на посаду судді, в якому доцільно розмежувати етапи такої перевірки на: методику анонімного тестування на етапі складення відбіркового іспиту, методику проведення тестування та співбесіди на етапі кваліфікаційного оцінювання; обґрунтовано необхідність оприлюднення на вебсайті ВККСУ результатів кожного з іспитів, які формуються в загальний бал вибіркового іспиту, що гарантуватиме прозорість процедури добору на посаду судді та виключить зловживання з боку адміністрації проведення добору; для чіткого розмежування процедур складення відбіркового іспиту і спеціальної перевірки щодо кандидата на посаду судді від кваліфікаційного оцінювання, в межах якого теж здійснюється спеціальна перевірка кандидата на посаду судді; запропоновано здійснити уточнення категорії кандидатів на посаду судді, які проходять процедуру кваліфікаційного оцінювання; передбачити право кандидата на посаду судді на оскарження до Вищої ради правосуддя рішення ВККСУ щодо недопуску особи до наступного етапу добору, прийняте за результатами вибіркового іспиту, а також дії учасників, уповноважених на забезпечення проведення вибіркового іспиту.

Література:

1. Про затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Стор. 38. Ст. 1267.
2. Про судоустрій та правовий статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст.545.
3. Професія. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.
4. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 03 квітня 2017 року оголошено добір кандидатів на посаду судді місцевого суду з урахуванням 600 прогнозованих вакантних посад суддів місцевого суду. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/news/ogoloshienodobir-kandidativ-na-posadu-suddi-misciewogo-sudu>.
5. Маловацький О. Шлях до суддівства: скоротити, підвищивши вимоги до кандидата! URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3030305-slah-do-suddivstva-skorotiti-pidvisvisi-vimogi-do-kandidata.html>.
6. Про затвердження Порядку складення відбіркового іспиту та методики оцінювання його результатів: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 10 квітня 2017 року № 33/зп-17. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/poriadokk1.pdf>.
7. Кухта М.М. Конституційно-правові засади формування корпусу професійних суддів: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – конституційне право; муніципальне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2019. 189 с.
8. Відбір та оцінювання суддів в Україні: Звіт групи експертів: Георг Става (Австрія), Вілма Ван Бентхем (Нідерланди), Реда Моліене (Литва). Київ, листопад 2018 року. 78 с.
9. Про залишення без розгляду скарги кандидата на посаду судді вперше Шаповалової Л.М. на результати анонімного тестування (іспиту), проведеного Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 22 травня 2011 року: Ухвала Вищої ради правосуддя від 27 вересня 2011 року № 667/0/15-11. URL: http://www.vru.gov.ua/content/act/667_27.09_2011_.pdf.
10. Серединський В.В. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. НДІ публічного права, ДДУВС. Дніпро, 2020. 284 с.

Pyshchyda M. Peculiarities of assessment of professional skills and moral and business qualities within the framework of the judicial selection procedure

Summary. The article examines the features of the assessment of professional skills and moral and business qualities of a candidate for the position of a judge. To achieve the goal of the research within the scientific article: the analysis of the legal basis of the procedure for assessing the professional skills and moral and business qualities of a candidate for judge, as well as the practice of the subjects of power responsible for its implementation.

As a result of the study of the selection procedure for the position of a judge, its shortcomings were identified and some ways to improve its legal and organizational regulation were proposed, in particular: the need to develop a single Regulation on the procedure and methods of checking the level of personal moral and psychological qualities the position of a judge, in which it is expedient to divide the stages of such verification into: methods of anonymous testing at the stage of passing the selection exam, methods of testing and interviews at the stage of qualification assessment; substantiated the need to publish on the website of the HCJC the results of each of the exams that are formed in the general score of the sample exam, which will guarantee the transparency of the selection procedure for the position of a judge and eliminate abuse by the administration of selection; in order to clearly differentiate the procedures for passing the selection exam and special examination of a candidate for the position of a judge from the qualification assessment within which a special examination of a candidate for the position of a judge is also carried out, it is proposed to clarify the category of candidates for the position of a judge; provide for the right of a candidate for the position of a judge to appeal to the High Council of Justice the decision of the HCJC not to admit a person to the next stage of selection, taken as a result of a sample exam and the actions of participants authorized to conduct a sample exam.

Key words: selection for the position of a judge, candidate for the position of a judge, assessment of professional skills, assessment of moral and business qualities, improvement of the assessment procedure.

*Поліщук В. Ю.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОВЖИВАННЮ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. У науковій статті розглянуто ознаки та поняття механізму протидії зловживанню процесуальними правами, розкрито мету заходів із запобігання зловживанням, виявлення та припинення таких зловживань в адміністративному судочинстві, виявлено положення, що визначають засади запобігання та протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному процесі та законодавстві інших країн. З'ясовано, що за відображенням у законодавстві комплексу заходів із запобігання вчиненню зловживань процесуальними правами, припинення їх здійснення, а також притягнення до відповідальності за їх учинення країни можна об'єднати у три групи: 1) країни, адміністративне процесуальне законодавство яких передбачає заходи тільки одного компонента (запобігання, припинення, притягнення до відповідальності); 2) країни, законодавство яких містить комплекс заходів, що відображають тільки будь-які два із зазначених компонентів; 3) країни, у законодавстві яких представлені заходи всіх компонентів протидії зловживанню процесуальними правами. До основних заходів механізму протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві віднесено: заходи запобігання, а саме норми права, що встановлюють принцип добросовісного використання процесуальних прав, заборону зловживати такими правами, удосконалення правових норм; статистичну звітність про факти зловживань та застосовні заходи процесуального примусу до таких учасників, розширення суддівської дискреції, роз'яснень вищих судових інстанцій; заходи припинення, якими здебільшого є заходи процесуального примусу; заходи притягнення до відповідальності, зазвичай штрафи та збільшення сум відшкодування судових витрат за зловживання процесуальними правами. Запропоновано механізм протидії зловживанню процесуальними правами визначити як процес регулюючого впливу на поведінку учасників адміністративного судочинства через застосування адміністративними судами передбачених законодавством та напрацьованих судовою практикою заходів запобігання зловживанню, припинення зловживання процесуальними правами та притягнення до відповідальності.

Ключові слова: критерії, зловживання процесуальними правами, добросовісне використання, публічний спір, адміністративний суд, судовий процес.

Постановка проблеми. Проблема зловживання процесуальними правами учасниками судового процесу під час розгляду публічних спорів нині актуальна. За відсутності дієвого механізму ідентифікації зловживань процесуальними правами офіційної статистики таких випадків немає.

Проте негативні наслідки вчинення таких протиправних дій учасниками адміністративного процесу опосередковано відбиваються на строках проведення судового розгляду справ,

фактах відкладення їх розгляду, ужитті заходів процесуального примусу тощо. Так, протягом дев'яти місяців 2019 р. окружними адміністративними судами було застосовано 3 попередження, 1 видалення із залу, 9 тимчасових вилучень доказів для дослідження судом, 24 приводи, накладено 106 штрафів [12]. Протягом такого ж періоду у 2020 р. було застосовано 2 попередження, 13 тимчасових вилучень доказів для дослідження судом, 22 приводи, накладено 82 штрафи. Загалом за 2020 р. окружні адміністративні суди застосували 2 попередження, 18 тимчасових вилучень доказів для дослідження судом, 44 приводи, наклали 120 штрафів [13]. Водночас порівняно з кількістю справ, що перебували у провадженні адміністративних окружних судів (284 959 справ та матеріалів), 184 постановлені ухвали щодо вжиття заходів процесуального примусу [13] є незначним показником. Наведена статистика проявляє негативні наслідки зловживань процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства та недосконалість механізму запобігання зловживанням, виявлення та припинення таких дій.

Водночас, як зазначає Н.О. Дурново, досить складно установити причину зростання кількості зловживань процесуальними правами: з одного боку, це може бути підтвердженням низької правової освіченості населення, а з іншого – навпаки, свідчить про здатність суб'єкта права, що знає своє право, використовувати надані законом можливості для задоволення особистих інтересів на шкоду суспільним [11, с. 3]. Сучасними загальними проблемами, що супроводжують розуміння та застосування принципу недопущення зловживання правом, на думку А.Я. Курбатова, є безсистемність вираження цього принципу у правових нормах; невизначеність змісту принципу зловживання правом, ізолюваність його застосування в різних галузях права, де він набуває особливого змісту; наділення зловживання правом абсолютно оціночним характером; невизначення співвідношення принципів добросовісності користування правами та недопущення зловживання правом [17]. Ці негативні тенденції відсутності системного правового закріплення механізму недопущення, протидії, припинення зловживання процесуальними правами та застосування процесуального примусу мають прояв і в адміністративному судочинстві. Однією із причин цієї проблеми є відсутність ґрунтовних наукових досліджень змісту та структури механізму запобігання та протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві.

Різне розуміння сутності та критеріїв зловживання необхідними процесуальними правами, відсутність дієвого механізму щодо їх виявлення та попереднього встановлення, нерозробленість заходів відповідальності та порядку її застосування, бага-

торазові випадки зловживання у практиці судів та відсутність рекомендацій щодо їх виявлення створюють вагомні причини, як зазначає М.А. Боловнєв [9, с. 6], для дослідження механізму запобігання зловживанням та припинення зловживань процесуальними правами, зокрема і в адміністративному судочинстві.

Водночас ухвалення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у 2017 [21] і 2020 [22] рр., що сформувавши засади сучасного механізму запобігання зловживанням, протидії та припиненню зловживань процесуальними правами в адміністративному судочинстві, свідчить про накопичення критичної кількості наукових досліджень у цій сфері та поданих пропозицій до законодавства. Проте правозастосовна практика виявляє значне коло прогалин законодавства в цій сфері та демонструє різне застосування судами норма КАС України в разі протидії зловживанню процесуальними правами.

Дослідженню змісту механізму правового регулювання загалом та у сфері протидії зловживанню процесуальними правами зокрема приділялась увага в наукових працях таких вітчизняних та іноземних учених, як: С.С. Алексєєв, О.О. Бандурка, М.А. Боловнєв, В.О. Горшенев, Н.О. Дурново, О.Я. Курбагов, А.О. Монаєнко, О.Г. Розгон, О.Ф. Скакун, О.І. Шкуропацький та інші. Водночас, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених вивченню цієї тематики, залишаються відкритими питання щодо формулювання ознак та поняття механізму запобігання та протидії зловживанню, припинення зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. Саме ці неврегульовані та невизначені питання потребують розв'язання.

Мета статті – з'ясування ознак та поняття механізму протидії зловживанню процесуальними правами, розкриття мети заходів із запобігання таким, виявлення та припинення зловживань в адміністративному судочинстві, виявлення положень, що визначають засади запобігання та протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному процесі в законодавстві інших країн, виявлення напрямів вдосконалення адміністративного процесуального законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів від 10 травня 2006 р. вказується, що для забезпечення справедливості судової процедури необхідно передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учасниками судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків. Водночас цим документом визначено, що відповідальність учасників процесу за недобросовісне користування процесуальними правами та за невиконання процесуальних обов'язків необхідно посилити (наприклад, за навмисне зволікання процесу). Формами відповідальності можуть бути не лише наявні заходи процесуального примусу, а й застосування судом стягнень за невиконання вимог суду, покладення на учасників процесу відшкодування судових витрат у підвищеному розмірі [23]. Наведені норми свідчать про визнання на міжнародному та загальнодержавному рівнях шкоди від зловживання правами учасниками судового процесу.

Новий механізм запобігання зловживанням та припинення зловживань процесуальними правами був закріпленний у Кодексі адміністративного судочинства України Законом України від

3 жовтня 2017 р. № 2147–VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [21]. Цим законом КАС України було доповнено нормами, що створюють базові засади запобігання та протидії зловживанню, припинення зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного процесу: 1) п. 9 ч. 3 ст. 2 визначає одним із принципів адміністративного судочинства неприпустимість зловживання процесуальними правами; 2) ст. 45 «Неприпустимість зловживання процесуальними правами» визначає перелік та зміст дій, що можуть бути визнані судом як зловживання процесуальними правами; 3) ч. 8 ст. 139 передбачає можливість суду покласти на сторону, що зловживала процесуальними правами, судові витрати повністю або частково незалежно від результатів вирішення спору; 4) ст. ст. 144–149 визначають право суду вживати заходів процесуального примусу для спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства, а також зміст та порядок застосування таких заходів [21; 22].

Наступним етапом правового регулювання протидії зловживанню процесуальними правами стало ухвалення Верховною Радою України 15 січня 2020 р. Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» [22]. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що однією із цілей його розроблення стало вдосконалення низки норм із метою недопущення зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами, оптимізації процедури розгляду справ [20]. Цим Законом передбачаються норми, якими нівелюється можливість зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами, зокрема, спрощується порядок розгляду відводів судді в разі подання такого відводу напередодні або в день засідання; вилучаються деякі види забезпечення позову, натомість забороняється вжиття заходів забезпечення позову, які мають своїм наслідком припинення, відкладення чи зупинення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних процедур, які проводяться від імені держави / державного органу, територіальної громади / органу місцевого самоврядування або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну процедуру; визначається, що в разі оскарження ухвал суду про відмову у прийнятті або повернення зустрічного позову, про відмову у прийнятті або повернення позову третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, ухвал про зупинення провадження у справі, які подані із пропуском строку на їх оскарження, до апеляційної та касаційної інстанцій направляються матеріали оскарження (що значно зменшить строк розгляду таких справ по суті заявлених вимог) [22].

Становлення вітчизняного права щодо визначення механізму запобігання, припинення та протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві свідчить про комплексний характер цієї проблеми, динамічність міжнародної та вітчизняної юридичної практики. Застосування

міжнародних угод в рішеннях судів першої, апеляційної інстанції та Верховним Судом свідчить, на думку А.О. Моноєнко та К.В. Смирнової, про втілення принципу примату міжнародного права у правозастосовній практиці в Україні. Ратифікацією Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та врегулюванням на законодавчому рівні практики виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) окремим Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» Україна наблизилась до створення однорідної судової практики, узгодженої з європейською правовою системою у схожих правовідносинах, як вважають ці науковці [19]. Згідно із цими тенденціями простежується зростання рівня важливості рішень ЄСПЛ щодо вжиття заходів протидії зловживанню процесуальними правами під час ухвалення рішень вітчизняними адміністративними судами щодо застосування норм КАС України, які створюють механізм запобігання, протидії зловживанню процесуальними правами та припинення такого.

Проте нині немає ні на теоретичному, ні на правозастосовному рівнях визначення механізму запобігання та протидії зловживанню процесуальними правами.

Для з'ясування ознак та змісту цього поняття пропонуємо спиратись на дослідження механізму правового регулювання та механізму адміністративно-правового регулювання таких науковців, як С.С. Алексєєв, О.О. Бандурка, А.Ф. Крижановський, О.В. Малько, О.Г. Розгон, О.Ф. Скакун, В.А. Горшенев, Р.А. Ромашков, С.О. Комаров, інших.

За результатами вивчення їхніх концепцій механізму правового регулювання можна визначити такі його поняття: як правового регулювання способів впливу, реалізації прав, а також проміжних ланок – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [10, с. 50–55]; як сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [9, с. 30.]; як системи юридичних засобів, організованих найбільш послідовним чином із метою впорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права [18]; як процесу переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що здійснюється за допомогою системи правових засобів і форм із метою задоволення публічних та приватних інтересів, забезпечення правопорядку [26, с. 679–680]; як цілісної системи правових засобів, за допомогою яких право здійснює впорядкування суспільних відносин [16, с. 239]; як системи об'єднаних структурними та функціональними зв'язками суб'єктів права, правових актів, засобів, методів, процесів і процедур, за допомогою яких здійснюється результативний вплив права на суспільні відносини [25, с. 84]; як механізму правового регулювання, що виражає діяльну сторону перекладу нормативності права у впорядкованість суспільних відносин.

Ми підтримуємо позицію О.Г. Розгона, що наукові підходи до визначення механізму правового регулювання поділяються на дві групи. Першу групу утворюють наукові концепції, що висвітлюють статичну концепцію механізму правового регулювання, визначають його як сукупність, систему юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правове упорядкування суспільних відносин. Представниками цієї позиції є С.С. Алексєєв, А.Ф. Крижановський, О.В. Малько [7, с. 30; 16, с. 239; 24, с. 101].

До другої групи належать вчені, серед яких О.Ф. Скакун, В.А. Горшенев, Р.А. Ромашков, С.О. Комаров, що розкривають сутність поняття «механізм правового регулювання» як динамічного явища та визначають його як процес регулюючого впливу елементів правової системи на впорядкованість суспільних відносин [26, с. 679–680; 10, с. 50–55; 25, с. 84; 24, с. 103]. О.Г. Розгон зазначає, що з позиції статичної концепції ознаками механізму адміністративно-правового регулювання є те, що за змістом це система адміністративно-правових засобів, об'єктом впливу яких виступають публічні суспільні відносини. Функціонування механізму спрямовано на забезпечення публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, громадянського суспільства та держави [24, с. 104]. Яскравим прихильником динамічної концепції механізму регулювання є О.О. Бандурка, який зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання виступає динамічною категорією, становить тривалий процес, який поділяється на стадії й етапи [8, с. 26–27].

Ми підтримуємо позицію О.І. Шкуропацького, який наполягає, що механізм за своїм змістом є не тільки сукупністю елементів, а й послідовністю їхньої дії, що утворюють процеси впорядкування відповідних правових відносин для ефективної, повної та всебічної реалізації людиною своїх прав та свобод у відповідній сфері [27, с. 111]. Цей науковець вважає, що не можна наголошувати суто на системі елементів як на основній ознаці механізму регулювання, оскільки сутність механізму правового регулювання визначається саме через послідовність дії певних процесів / елементів механізму для забезпечення ефективності та результативності правового регулювання відповідної сфери. Така ознака механізму регулювання, як наявність системи засобів, без зазначення динамічного характеру таких засобів робить статичним саме поняття механізму правового регулювання. Порушення цих закономірностей призводить до появи «мертвих норм права», що мають суто декларативний характер, оскільки не мають дієвого механізму, як констатує О.І. Шкуропацький [27, с. 111]. Підтримуємо думку цього науковця та пропонуємо застосувати цей підхід і до механізму запобігання, протидії зловживанням процесуальними правами в адміністративному судочинстві та припинення таких. Оскільки, як свідчить практика застосування міжнародних засад щодо заборони зловживання процесуальними правами, на рівні національного законодавства відповідні механізми не набувають деталізації, призвели до декларативності заборони зловживання процесуальними правами.

Проблема неконкретизації елементів механізму запобігання та протидії зловживанню процесуальними правами характерна як для вітчизняного адміністративного процесуального законодавства, так і для іноземного. Це негативна сучасна тенденція. Оскільки, як зазначає М.А. Боловнев, протистояти зловживанню процесуальними правами можна тільки за допомогою абсолютно всієї сукупності засобів, відомих як законодавцю, зокрема щодо регулювання процесуальних правовідносин, так і теорії, зокрема юридичній техніці, так і практикам, що їх застосовують. До таких засобів М.А. Боловнев відносить: штрафні санкції, удосконалення правових норм, розширення суддівської дискреції, роз'яснень вищих судових інстанцій [9, с. 114]. Отже, за концепцією М.А. Боловнева, інститут протидії складається із трьох компонентів: запобігання вчиненню

зловживань, припинення їх здійснення, а також притягнення до відповідальності за їх учинення [9, с. 115]. На наш погляд, ця теорія є універсальною для всіх видів судових процесів, зокрема й адміністративного.

У результаті дослідження адміністративного процесуального законодавства різних країн ми дійшли висновку, що абсолютна більшість адміністративних, адміністративно-процесуальних кодексів, кодексів адміністративного судочинства визначають принцип доступу до правосуддя, водночас є різні підходи щодо інституту зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. Умовно за відображенням у законодавстві комплексу заходів із запобігання вчиненню зловживань процесуальними правами, припинення їх здійснення, а також притягнення до відповідальності за їх скоєння країни можна об'єднати у три групи: 1) ті, адміністративне процесуальне законодавство яких передбачає заходи тільки одного компонента (запобігання, припинення, притягнення до відповідальності); 2) країни, законодавство яких містить комплекс заходів, що відображають тільки будь-які два із зазначених компонентів; 3) країни, у законодавстві яких представлені заходи всіх компонентів протидії зловживанню процесуальними правами.

До першої групи країн, адміністративне процесуальне законодавство яких передбачає більшою мірою тільки декларативні норми та заходи із запобігання вчиненню зловживань процесуальними правами, можна віднести такі країни, як: Киргизька Республіка та Болгарія.

Наприклад, в Адміністративно-процесуальному кодексі Киргизької Республіки зазначено, що учасники процесу зобов'язані сумлінно користуватися всіма належними їм процесуальними правами і виконувати свої процесуальні обов'язки [3, ст. 36]. Водночас цим Кодексом не передбачено життя заходів процесуального примусу за зловживання процесуальними правами.

Адміністративний кодекс Болгарії не передбачає принципу незловживання процесуальними правами, не визначає відповідного обов'язку учасників процесу, а замість механізму запобігання недобросовісному використанню процесуальних прав містить гл. 15, що визначає захист від необґрунтованих дій чи бездіяльності. Положення цієї глави, на наш погляд, визначають можливість учасників процесу для захисту від недобросовісного використання процесуальних прав.

До другої групи країн, адміністративно-процесуальне законодавство яких містить комплекс заходів, що реалізують два із зазначених компоненти механізму протидії зловживанню процесуальними правами, можна віднести Естонію, Республіку Казахстан, Республіку Вірменію та Грузію.

Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії встановлює обов'язки учасників процесу добросовісно використовувати свої процесуальні права, а суд зобов'язаний не допускати зловживання учасниками процесу та їхніми представниками, консультантами своїми правами, затягування процесу і введення суду в оману, а також може накласти штраф на учасника процесу, представника або консультанта, який зловмисно перешкоджає правильному і швидкому розгляду справи з мінімально можливими витратами, або ж у письмовій заяві висловлює себе непристойним чином або проявляє неповагу до суду чи іншого учасника процесу [4, ст. 28]. Аналогічні положення містить Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан [6, ст. 14, 28, 29].

Кодекс Адміністративного судочинства Республіки Вірменія закріплює обов'язок сторін добросовісно користуватись своїми процесуальними правами та добросовісно виконувати свої процесуальні обов'язки [14]. Ст. 101 цього нормативно-правового акта визначає процесуальні санкції та підстави для їх застосування, які можна за змістом визначити як заходи із протидії зловживанню процесуальними правами.

У ст. 24 Адміністративного кодексу Республіки Молдова визначено принцип добросовісності, згідно з яким учасники адміністративного провадження й адміністративного судочинства повинні сумлінно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки, не порушувати процесуальних прав інших учасників, а учасник, що допускає зловживання під час здійснення своїх процесуальних прав або несумлінно виконує свої процесуальні обов'язки, несе відповідальність згідно із законом за завдану матеріальну та моральну шкоду [5, ст. 24, 85].

Адміністративно-процесуальний кодекс Грузії у ст. 19 містить положення, яке, на наш погляд, можна вважати запобіжним заходом для недопущення та припинення зловживань із боку суб'єктів владних повноважень. Згідно із цим положенням, якщо адміністративний орган без поважних причин не зміг забезпечити подання доказів, суд накладає на відповідну посадову особу адміністративного органу штраф у розмірі 200 ларі, що не звільняє його від зобов'язання подання доказів надалі. У такому разі суд має право звернутися до керівника адміністративного органу або до адміністративного органу, вищого за рівнем, з поданням про встановлення причин неподання доказів до суду і вжиття заходів дисциплінарного впливу щодо відповідної посадової особи [2, ст. 19]. Використання такого досвіду в Україні могло б позитивно вплинути і на забезпечення адміністративного процесу в Україні від зловживань суб'єктів владних повноважень.

До третьої групи країн, що мають комплексні рішення проти зловживання процесуальними правами через заходи запобігання вчиненню зловживань процесуальними правами, припинення їх здійснення, а також притягнення до відповідальності за їх скоєння, можна віднести, наприклад, Латвію й Україну.

Згідно з Адміністративно-процесуальним законом Латвії визначені такі принципи адміністративного процесу, як принцип правомірності, заборони свавілля, правової довіри тощо [1, ст. 4, 7, 9, 10]. Зазначені принципи в сукупності можуть бути аналогом принципу добросовісного використання процесуальних прав учасниками процесу. Кореспондується із цими положеннями встановлений у ст. 48 обов'язок учасників адміністративного процесу користуватись своїми правами й обов'язками добросовісно. Цікавим є один зі способів підтвердження наданих доказів та підтвердження добросовісності, визначений Адміністративно-процесуальним законом Латвії, а саме клятва. Так, згідно зі ст. ст. 161, 224, у разі відсутності інших засобів доведення або ж їхньої недостатньої надійності заявник – фізична особа клятвою може підтвердити свої пояснення, за надання суду завідомо неправдивих відомостей заявник може бути притягнутий до кримінальної відповідальності згідно із Кримінальним законом, клятву заявник може дати тільки особисто, представництво не допускається. Можна також розглядати як засіб захисту від зловживання процесуальними правами можливість подати заяву про фальшивість письмового доказу [1, ст. 48, 161, 224, 236].

Варто погодитись із М.А. Боловневим, що закріплення у процесуальних кодексах загального правила про сумлінне користування процесуальними правами і заборони зловживання ними явно недостатньо для абсолютного виключення цього негативного явища. Про таке, за твердженням цього науковця, свідчать численні приклади із судової практики, що підтверджують факти і спроби осіб, які беруть участь у справі, та їхніх представників використовувати процесуальні норми у своїх інтересах, що суперечать завданням судочинства, шляхом скоєння недобросовісних дій [9, с. 144]. Отже, можна констатувати, що універсального дієвого механізму протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві немає жодна із країн. Найбільш деталізованим і наближеним до концепції трикомпонентного механізму наблизилася адміністративне процесуальне законодавство Латвії й України.

Висновки. З'ясовано, що за відображенням у законодавстві комплексу заходів із запобігання вчиненню зловживань процесуальними правами, припинення їх здійснення, а також притягнення до відповідальності за їх учинення країни можна об'єднати у три групи: 1) ті, адміністративне процесуальне законодавство яких передбачає заходи тільки одного компонента (запобігання, припинення, притягнення до відповідальності) (Киргизька Республіка та Болгарія); 2) країни, законодавство яких містить комплекс заходів, що відображають тільки будь-які два із зазначених компоненти (Естонія, Республіка Казахстан, Республіка Вірменія та Грузія); 3) країни, у законодавстві яких представлені заходи всіх компонентів протидії зловживанню процесуальними правами (Латвія й Україна).

Виявлено, що Україна, з урахуванням змін до КАС України 2017 та 2020 рр., має нині найвищий ступінь деталізації механізму запобігання зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві завдяки: 1) визначенню принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами; 2) встановленню переліку дій учасників процесу, що можуть бути визнані судом зловживанням процесуальними правами; 3) можливості суду покласти на сторону, що зловживала процесуальними правами, судові витрати повністю або частково незалежно від результатів вирішення спору; 4) наданню повноважень адміністративним судам застосовувати до суб'єктів, що зловживають процесуальними правами, заходів процесуального примусу. Наявні прогалини законодавства в цій сфері поступово компенсуються рішеннями українських судів, що уточнюють застосування зазначених положень.

До основних заходів механізму протидії зловживанню процесуальними правами в адміністративному судочинстві віднесено: 1) заходи запобігання, а саме норми права, що встановлюють принцип добросовісного використання процесуальних прав, заборону зловживати такими правами, удосконалення правових норм; статистичну звітність про факти зловживань та застосовні заходи процесуального примусу до таких учасників, розширення суддівської дискреції, роз'яснень вищих судових інстанцій; 2) заходи припинення, якими здебільшого є заходи процесуального примусу; 3) заходи притягнення до відповідальності, зазвичай штрафи та збільшення сум відшкодування судових витрат за зловживання процесуальними правами.

Під механізмом протидії зловживанню процесуальними правами варто розуміти процес регулювального впливу на поведінку учасників адміністративного судочинства через застосу-

вання адміністративними судами передбачених законодавством та напрацьованих судовою практикою заходів запобігання зловживанню, припинення зловживання процесуальними правами та притягнення до відповідальності.

Література:

1. Адміністративно-процесуальний закон : Закон Латвії, прийнят сеймом 25 жовтня 2001 г. и обнародован Президентом государства 14 ноября 2001 г. (с изменениями, внесенными по состоянию на 12 июня 2003 г.). URL: http://www.pravo.lv/likumi/06_apz.html.
2. Адміністративно-процесуальний кодекс Грузії : Закон Грузії № 2352 от 23 июля 1999 г. *Законодательный вестник Грузии*. 06.08.1999. № 39 (46). URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16492?publication=82>.
3. Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Киргизія : Закон от 25 января 2017 г. № 13. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>.
4. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії, прийнят 27 января 2011 г., вступил в силу 1 января 2012 г. URL: <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/2001.01.2020.pdf>.
5. Адміністративний кодекс Республіки Молдова от 19 июля 2018 г. № 116. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=38575176&doc_id2=38575176#pos=1838;-73&pos2=807;-107.
6. Адміністративний процедурно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан от 29 июня 2020 г. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35132264&doc_id2=35132264#activate_doc=2&pos=17;-126&pos2=2;-98.
7. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 186 с.
8. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 182 с.
9. Боловнев М.А. Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2018. 234 с. URL: https://xn--c1azic8c.xn--p1ai/science/dissovet/file/base/1/454/dissert_dl.pdf.
10. Горшенев В.А. Способы и организационные формы правового регулирования. Москва : Юрид. лит., 1972. 256 с.
11. Дурново Н.А. Злоупотребление правом как особый вид правового поведения : теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2006. 27 с. URL: <http://www.unn.ru/pages/disser/100.pdf>.
12. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 3 квартал 2019 р. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/III_kvartal_19.
13. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 4 квартал 2020 р. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/IV_kvartal_20.
14. Кодекс адміністративного судопроизводства: Закон Республіки Армения, прийнят 5 декабря 2013 г. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4837&lang=rus>.
15. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
16. Крижановський А.Ф. Правопорядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку : загальнотеоретичне дослідження : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2009. 469 с.
17. Курбатов А.Я. Принцип недопустимости злоупотребления правом: к старым проблемам добавились новые. URL: <https://centerbereg.ru/b871.html>.
18. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Юрист, 2004. 512 с.

19. Монаєнко А.О., Смирнова К.В. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. *Юридична газета он-лайн*. 28 квітня 2020. № 8 (714).
20. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку». 2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63791.
21. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
22. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ : Закон України від 15 січня 2020 р. № 460–IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 29. Ст. 194.
23. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. *Урядовий кур'єр (Орієнтир)*. 2006. № 95. С. 1–8.
24. Розгон О.Г. Адміністративно-правове регулювання малої приватизації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019. 243 с.
25. Ромашков Р.А. Теория государства и права : конспект лекций : учебное пособие. 2004. 184 с.
26. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : енциклопедичний курс : підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
27. Шкуропацький О.І. Поняття та складові механізму адміністративно правового регулювання соціального захисту військовослужбовців офіцерського складу Збройних Сил України. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : збірник наукових доповідей та повідомлень учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 20 грудня 2014 р. Харків, 2014. С. 185–188.

Polishchuk V. Mechanism of combating and preventing abuse of procedural rights in administrative proceedings

Summary. The scientific article considers the signs and concepts of the mechanism of combating abuse of procedural rights, reveals the purpose of measures to prevent, detect and stop such abuses in administrative proceedings, identifies provisions that determine the principles of preventing and combating abuse of procedural rights in administrative proceedings and legislation of other countries. It was found that the legislation reflects a set of measures to prevent abuse of procedural rights, stop their implementation, as well as prosecute for their actions, the country can be grouped into three groups: those whose administrative procedural law provides for measures of only one component (prevention, termination, prosecution); countries whose legislation contains a set of measures that reflect only any two of these components; countries whose legislation provides for measures of all components to combat the abuse of procedural rights. The main measures of the mechanism for combating the abuse of procedural rights in administrative proceedings include: preventive measures, namely the rules of law that establish the principle of fair use of procedural rights, the prohibition of abuse of such rights, improvement of legal norms; statistical reporting on the facts of abuse and applicable measures of procedural coercion to such participants, expansion of judicial discretion, explanations of higher courts; measures of termination, which are to a greater extent measures of procedural coercion; measures to bring to justice, usually fines and increases in the amount of reimbursement of court costs for abuse of procedural rights. It is proposed to define the mechanism of counteraction to abuse of procedural rights as a process of regulatory influence on the behavior of participants in administrative proceedings through the application of administrative courts provided by law and developed case law measures to prevent, stop abuse of procedural rights and prosecute.

Key words: criteria, abuse of procedural rights, fair use, public dispute, administrative court, trial.

*Приваліхіна А. І.,**аспірант**Університету митної справи та фінансів*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ

Анотація. У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення інформатизації діяльності суду. Відзначено, що стратегія розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у судах має враховувати вимоги та очікування судової системи. Порядок прийняття рішень має здійснюватись із урахуванням таких принципів-цілей: контекстуалізація, рентабельність, швидкість правосуддя, якість здійснення правосуддя та якість надання судових послуг, уніфікованість судових послуг, прозорість процедур, перевірка рішень, розстановка кадрів, керування робочим навантаженням персоналу – більш ефективний розподіл і контроль робочого навантаження серед працівників і належне кадрове забезпечення для виконання конкретних завдань, простота й стандартизованість систем, відповідність стандартам та доброчесність.

Наголошено на важливості запровадження електронного судочинства та прийнятого нормативно-правового акту Закону України «Про доступ до судових рішень». У зазначеному законі закріплено відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень (рішень, судових наказів, постанов, вироків, ухвал), що ухвалюються судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. За допомогою цього реєстру стало можливим забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб до судових рішень з метою реалізації права учасників процесу на оскарження судового рішення.

У роботі обґрунтовано необхідність вивчення зарубіжного досвіду організації й функціонування аналогічних інформаційних систем у системі судоустрою, доведено важливість його врахування у вітчизняній практиці. Встановлено наявність проблем правозастосовного й нормативного характеру, які впливають на належний рівень функціонування електронного судочинства, а також на доступ до можливостей цієї системи широкого кола осіб. Запропоновано заходи, спрямовані на усунення відповідних проблем у зазначеній сфері.

Ключові слова: інформаційні права, інформатизація, електронне судочинство, автоматизована система, електронний суд, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, інформаційні технології.

Постановка проблеми. Проблеми, які виникають у сфері політичного, соціального та культурного життя, почали активно обговорювати на теренах європейських країн після Другої світової війни. Задля вирішення окреслених питань було прийнято рішення про створення нового органу – Ради Європи, діяльність якої мала бути присвячена усуненню порушень та захисту прав людини, вироблення державами-учасницями єдиної правозастосовної практики з зазначених вище питань.

Метою статті є розгляд нормативно-правового забезпечення інформатизації діяльності суду.

Виклад основного матеріалу. Щодо міжнародно-правового забезпечення електронного судочинства першим кроком стало прийняття Рекомендації Rec (2001) 2, норми якої були присвячені побудові та перебудові судових систем і правової інформації в економічний спосіб. Цей документ мав на меті закріпити сприяння інформаційно-комунікаційних технологій функціонуванню судових і юридичних інформаційних систем. У їх основу було покладено Доповідь щодо рентабельності розробки й зміни судових і юридичних інформаційних систем. Зазначена Рекомендація містить дві складові частини: перша – проблеми стратегії розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, друга – керування проєктами.

Стратегія розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у судах має враховувати вимоги та очікування судової системи. Порядок прийняття рішень має здійснюватись із урахуванням наступних принципів-цілей, які закріплено в Рекомендації: контекстуалізація, рентабельність, швидкість правосуддя, якість здійснення правосуддя та якість надання судових послуг, уніфікованість судових послуг, прозорість процедур, перевірка рішень, розстановка кадрів, керування робочим навантаженням персоналу – більш ефективний розподіл і контроль робочого навантаження серед працівників і належне кадрове забезпечення для виконання конкретних завдань, простота й стандартизованість систем, відповідність стандартам та доброчесність.

Наступний документ – Рекомендація Rec (2001) 3, закріпила надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх інформаційних технологій, які були ухвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 28 лютого 2001 року [1; 2]. Вона ґрунтується на необхідності доведення державами-членами настанов і керівних принципів до відома осіб і служб, які відповідають за здійснення правосуддя, з урахуванням Рекомендації № R (95) 11 щодо відбору, обробки, представлення та архівації судових рішень у правових інформаційно-пошукових системах, прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 11 вересня 1995 року.

Вважаємо, що цей документ окреслює найважливіші складники електронного судочинства, які підлягають імплементації у судовий процес нашої держави. Україна як держава – член Ради Європи не залишалась поза процесами інформатизації загалом і судочинства зокрема. Із урахуванням цього 22 травня 2003 року було прийнято Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг», яким і було започатковано електронне судочинство. Дія цього нормативно-правового акту поширюється на відносини, що виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів [3].

Наступним кроком у нормативно-правовому забезпеченні підгрунтя Електронного суду стало прийняття Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року [4]. Зокрема, цим Законом визначено, що електронний цифровий підпис (далі – ЕЦП) за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки).

Важливо, що ЕЦП не може бути визнано недійсним внаслідок того, що він має електронну форму або не ґрунтується на посиленому сертифікаті ключа [5, с. 229–237]. Звертаємо увагу й на те, що електронний документ без ЕЦП визнати доказом у судовій справі досить складно, оскільки вони не відповідають вимогам, що висуваються до такого виду документів.

Зокрема, під час розгляду адміністративних справ основну роль відіграють письмові докази, що пов'язано із особливостями оскарження актів суб'єктів владних повноважень. До таких доказів належать управлінські акти, адміністративні договори, письмові записи тощо, тобто всі документи, в тому числі й електронні, які можуть містити інформацію про ті чи інші обставини справи.

Водночас головною вимогою, якій має відповідати доказ, є його допустимість [6, с. 152–155]. Однією з вимог до електронного документа є ЕЦП, який необхідний для ідентифікації автора та/або підписувача такого документа та для визначення цілісності отриманого акта.

Водночас, як зауважує науковець Р.О. Арсірій, за відсутності статусу електронного документа акт не може бути доказом в адміністративному процесі, що знімає з суду обов'язок його розглядати [7]. Також проблемою є неналежне правове забезпечення, тобто процесуальне законодавство повною мірою не закріплює інструктивний характер використання електронних документів. Але після прийняття Закону України «Про електронну комерцію» ситуація розпочала дещо змінюватися.

Також варто згадати ще один важливий нормативно-правовий акт в аспекті запровадження електронного судочинства в нашій державі – Закон України «Про доступ до судових рішень», який було прийнято 22 грудня 2005 року. В зазначеному нормативно-правовому акті закріплено відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень (рішень, судових наказів, постанов, вироків, ухвал), що ухвалюються судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР) [8].

Аналіз закону дає можливість виокремити такі принципи доступу до судових рішень, як універсальність, всеохоплюваність, конфіденційність, відкритість, відповідальність, бюджетне фінансування, державне регулювання та взаємодія [9].

За допомогою ЄДРСР стало можливим забезпечення вільного доступу всіх зацікавлених осіб до судових рішень з метою реалізації права учасників процесу на оскарження судового рішення.

Як самостійний здобуток функціонування ЄДРСР є сприяння забезпеченню однакового застосування норм законодавства судами вищих інстанцій, підвищення якості судових рішень, зменшення навантаження на суди касаційної інстанції, спрощення збору даних для аналізу й узагальнення судової практики та оцінки професійних якостей кожного судді [10, с. 95–99].

Додатковою гарантією функціонування ЄДРСР є ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою визначено самостійну підставу для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності – несвоєчасне надання суддею копії судового рішення задля її внесення до ЄДРСР.

Значимо, що функціонування ЄДРСР стало однією зі сходинок до становлення та розвитку електронного судочинства, але попри це, виникало безліч проблем у його роботі, одна з яких пов'язана із його наповненням та включенням всіх без винятку судових рішень.

Також відкритим залишається питання щодо включення до ЄДРСР рішень, які були ухвалені судами Автономної Республіки Крим після 16 березня 2014 року та судами Донецької і Луганської областей, що перебували у зоні проведення АТО (зараз ООС) на тимчасово невідконтрольних Україні територіях.

Щодо нормативно-правового забезпечення впровадження електронного судочинства, то потрібно звернути увагу на Рекомендацію Рес (2009) 1 Комітету міністрів державам – учасникам Ради Європи з електронної демократії від 18 лютого 2009 року. У цій Рекомендації під електронним судочинством розуміється використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації права на правосуддя усіма заінтересованими сторонами в юридичній сфері з метою підвищення ефективності та якості державних служб, зокрема для приватних осіб і підприємств. Електронне судочинство включає в себе електронне спілкування та обмін даними, а також доступ до інформації судового характеру. Судова влада є ключовим компонентом демократії, електронне судочинство є найважливішою рисою електронної демократії, а його головна мета полягає в підвищенні ефективності судової системи та якості здійснення правосуддя [11, с. 53].

У 2011 році розпочато функціонування Єдиної бази даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень (Єдина база даних (далі – ЄБД)). Функції держателя ЄБД відповідно до Положення про ЄБД, затвердженого постановою Кабінетом Міністрів України від 5 січня 2011 року № 5, виконує Державна судова адміністрація України, яка забезпечує ведення цієї бази [12]. Ефективне функціонування ЄБД сприятиме економії коштів державного бюджету, що витрачаються судами на поштові відправлення.

У 2012 році Державною судовою адміністрацією України запроваджено пілотний проєкт з обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу («Електронний суд»). Електронний суд – це інформаційно-телекомунікаційна система судів, яка спрямована на забезпечення прозорості та відкритості системи правосуддя в Україні, підвищення інформованості суспільства про діяльність судів. Стратегічною ціллю розвитку інформаційно-телекомунікаційної системи судів визначено забезпечення безперервності судового процесу з використанням новітніх інформаційних технологій, організація повного циклу електронного документообігу в судовій системі (від підготовки до підписання та відправлення документів сторонам судового процесу, іншим судам та державним органам і установам).

Крім того, розвиток Єдиної судової інформаційної системи в Україні полегшить та прискорить процес документообігу між судами і учасниками судового процесу, зменшить ризики втрати документів, зведе до мінімуму можливість пропуску строків учинення процесуальних дій і судових засідань. Перехід до електронного судочинства вимагає комплексного підходу до вирішення супутніх цьому процесу проблем і значних фінансових витрат, які у майбутньому мають дати результат у вигляді економії коштів. Тому Україна як держава, яка поставила за мету відповідати світовим та європейським стандартам

здійснення судочинства та забезпечення права громадян на доступне правосуддя, не може стояти осторонь процесів інформатизації, які поступово проявляються у кожній сфері діяльності людини та суспільства.

Так, згідно з наказом Державної судової адміністрації України «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу» від 31 травня 2013 року № 72, проєкт «Електронний суд» впроваджено у всіх місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції з 17 червня 2013 року [13].

Також зауважимо, що Вищим адміністративним судом України видано окремих наказ, яким врегульовано питання реалізації проєкту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу [14]. Крім проєкту «Електронний суд», із метою запровадження електронного судочинства також погоджено Концепцію галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи.

Реалізацією комплексного підходу щодо вирішення питання запровадження електронного судочинства у судовій системі необхідно вважати прийняття Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи (Концепція галузевої програми інформатизації) з метою створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією про діяльність судів шляхом широкого використання інформаційних технологій та на виконання законів України «Про судову систему і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про Національну програму інформатизації», Положення про Єдину судову інформаційну систему України, погодженого рішенням Ради суддів України від 25 грудня 2009 року № 106, Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30, забезпечення відкритості, організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи одним із пріоритетних напрямів завдань Державної судової адміністрації України визначено здійснення заходів з реалізації державної політики в сфері інформатизації.

На нашу думку, Концепцію галузевої інформатизації на 2013–2015 роки необхідно оцінити позитивно, оскільки реалізація відповідних заходів є такою, що відповідає пріоритетним напрямкам державної політики у сфері інформатизації, сучасному стану, тенденціям розвитку інформатизації та Концепції Національної програми інформатизації.

Вищенаведене спонукає до вирішення таких завдань:

- 1) скорочення строків розгляду судових справ та підвищення доступу до правосуддя на основі використання новітніх інформаційних технологій;
- 2) повний перехід до електронного документообігу в судах, підвищення ефективності процесів судового діловодства, обробки даних судової статистики;
- 3) швидкість та точність прийняття судових рішень;
- 4) підвищення оперативності інформаційної взаємодії судів та державних органів і установ;
- 5) комплексне забезпечення інформаційної безпеки та захисту інформації в єдиній судовій інформаційній системі;
- 6) модернізація та розвиток інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури судів;

7) підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату із застосуванням новітніх інформаційних технологій.

Для вирішення поставлених завдань у Концепції галузевої програми інформатизації викладено структуру Єдиної судової інформаційної системи України.

Загалом реалізація Концепції галузевої інформатизації передбачає три етапи. Одним із новітніх фундаментальних нормативно-правових актів концептуального спрямування є Стратегія реформування судочинства, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 (далі – Стратегія) [15], відповідно до якої встановлено пріоритети реформування судової влади – системи судочинства, судочинства та суміжних правових інститутів як на рівні конституційних змін, так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів та впровадження електронного судочинства.

Варто звернути увагу й на затвердження Радою суддів України Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013–2015 роки, в якому одним із стратегічних завдань визначено інноваційне використання технологій та вдосконалення судових процедур [16].

Для вирішення цього завдання запропоновано суддям підвищувати свій професійний рівень та покращувати якість здійснення правосуддя шляхом впровадження сучасних технологій, розробки та застосування систем уніфікованого автоматизованого діловодства.

Першочерговими завданнями, що стоять перед судовою владою щодо підвищення продуктивності роботи судів та якості здійснення правосуддя, зокрема через розробку та уніфіковане використання сучасних технологій, визначені наступні:

- 1) визначити показники ефективності роботи суду, відобразити їх у статистичній звітності, проаналізувати процедури діловодства, описавши процеси та порядок роботи з документами, в разі необхідності удосконалити їх;
- 2) забезпечити відповідність програмного забезпечення удосконаленим процедурам роботи з документами та забезпечити інтеграцію програмних продуктів, які використовуються в судовій системі;
- 3) розробити План інформатизації судів, який визначив би, зокрема, принципи, стандарти, часові рамки та бюджетні розрахунки, необхідні для функціонування єдиної судової інформаційної системи;
- 4) удосконалити програмне забезпечення автоматизованої системи діловодства в судах та забезпечити системний контроль за її функціонуванням.

Також суттєвим кроком до запровадження електронного судочинства стало затвердження XII (позачерговим) з'їздом суддів України Стратегії розвитку судової влади України на 2015–2019 роки [17]. У зазначеній Стратегії окремим напрямом передбачено вирішення двох основних стратегічних питань – доступ до правосуддя та використання інноваційних технологій задля поліпшення судового процесу.

Зусилля щодо впровадження можливостей електронного судочинства необхідно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайтах) інформаційних систем судів. Також ці зусилля мають бути спрямовані на підвищення взаємодії між цими інформаційними

системами та інформаційними системами інших органів у сфері юстиції. Передбачалось, що судді отримають можливість ефективно розпоряджатися ресурсами та підвищувати свою продуктивність, одночасно вирівнюючи баланс між роботою та особистим життям. Крім зазначених нормативно-правових актів, Державною судовою адміністрацією України прийнято ряд документів інструктивного характеру, серед яких Інструкція про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) [20], Інструкція про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції, під час судового засідання (кримінального провадження) [21] та розроблено Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затверджене рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 [22], а також низку технічних вимог до комп'ютерної техніки, оргобладнання і програмного забезпечення електронного судочинства.

Висновки. Отже, впровадження на рівні низки досліджених концептуальних документів та підзаконних нормативно-правових актів електронного судочинства передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних судових послуг користувачам. У такому розумінні «Електронний суд» як складник загальнодержавного електронного урядування є шляхом до покращення доступу до правосуддя, підвищення його оперативності, дотримання розумних строків розгляду справ.

Література:

1. Рекомендація Rec (2001) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо побудови та перебудови судових систем та правової інформації в економічний спосіб: від 28 лютого 2001 року / Комітет Міністрів Ради Європи. Окреме видання. 16 с.
2. Рекомендація № R (2000) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо надання громадянам судових та інших юридичних послуг з використанням новітніх технологій: від 28 лютого 2001 року / Комітет Міністрів Ради Європи. Окреме видання. 2 с.
3. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року / *Верховна Рада України*. Офіц. вид. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.
4. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року / *Верховна Рада України*. Офіц. вид. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 276.
5. Кольбашенко Д.А. Електронний цифровий підпис. *Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка*. 2014. № 2 (285). С. 229–237.
6. Калмикова Я.С. Належність та допустимість доказів в адміністративному судочинстві. Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 листоп. 2012 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 152–155.
7. Арсірій Р.О. Електронний документообіг у суді / Р.О. Арсірій. URL: http://zib.com.ua/ua/119060-lektronniy_dokument_bez_cifrovogo_pidpisu_ne_mozhe_buti_dok.html.
8. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 року / *Верховна Рада України*. Офіц. вид. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
9. Соляник А. Без внесення не исполняют. Об изменениях, касающихся Единого госреестра судебных решений. *Юридическая практика*. 21 жовтня 2008 року. № 43 (565).
10. Сопільник Р.Л. Єдиний державний реєстр судових рішень. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 95–99.
11. Riley T.B. *Electronic Governance & Electronic Democracy* / T.B. Riley. SI I Publishing, 2010. P. 47–55.
12. Про затвердження Єдиної бази даних електронних адрес, номерів факсів (телефаксів) суб'єктів владних повноважень: постановва Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 року № 5 / Кабінет Міністрів України. Офіц. вид. *Урядовий кур'єр*. 18.01.2011. № 8.
13. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу: наказ Державної судової адміністрації України від 31 травня 2013 року № 72 / Державна судова адміністрація України. Офіц. вид. URL: http://kt.dn.court.gov.ua/sud0528/n_akt/n_72/.
14. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу: наказ Голови Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2015 року № 3 / Вищий адміністративний суд України. Окреме вид. 4 с.
15. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 / Президент України. Офіц. вид. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 13. Стр. 33. Стаття 864.
16. Стратегічний план розвитку судової влади на 2013-2015 роки: затверджений рішенням Ради суддів України від 21 грудня 2012 року № 43 / Рада суддів України. Окреме вид. 16 с.
17. Про Стратегію розвитку судової влади України на 2015-2019 роки: Рішення XII (позачергового) з'їзду суддів України від 24 вересня 2014 року / З'їзд суддів України. Окреме вид. 25 с. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/strategij%282%29.pdf>.
18. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання): наказ Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108 / Державна судова адміністрація України. Окреме вид. 11 с.
19. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами відеозапису ходу і результатів процесуальних дій, проведених у режимі відеоконференції, під час судового засідання (кримінального провадження): наказ Державної судової адміністрації України від 15 листопада 2012 року № 155 / Державна судова адміністрація України. URL: <http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N1552012/>.
20. Про затвердження Положення про автоматизовану систему документообігу суду: рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 / Рада суддів України. URL: <http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/>.
21. Сердюк Л.Р. Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного судочинства в Україні. *Молодий вчений*. № 3(30). 2016. С. 500–505.

Privalikhina A. Legal basics of judiciary informatization implementation

Summary. The article analyzes the legal basics for informatization of judiciary. It is noted that the strategy on the development of information and communication technologies in the courts should take into account the requirements and expectations of the judicial system. The decision-making process should take into account the following principles-objectives: contextualization, profitability, speed of justice, quality of justice and quality of judicial services, unification of judicial services, transparency, verification of decisions, staffing and workload management (more efficient distribution and control of the workload among employees and adequate HR policy to perform specific tasks), simplicity and standardization of systems, compliance with standards and integrity.

Emphasized the importance of the introduction of digital judiciary and implementation of the adopted Law of Ukraine “On access to court decisions”. This Law establishes relations

on ensuring access to court decisions (decisions, court orders, rulings, judgments etc.) adopted by courts of general jurisdiction, and maintaining the Unified State Register of Court Decisions. Based on this register it became possible to ensure free access of all interested persons to court decisions in order to fulfill the right of process participants to appeal the court decision.

The paper substantiates the need to study foreign experience on the organization and functioning of similar information systems in the judiciary, proves the importance

of its consideration in domestic practice. Identified the existence of legal enforcement and regulatory problems, which affect the proper level of digital judiciary functioning, as well as the access to the system's capabilities for a wide range of people. Measures aimed at eliminating the relevant problems in this area are proposed.

Key words: information rights, informatization, digital judiciary, automatic system, digital court, Unified judiciary information and telecommunication system, information technologies.

Пророченко В. В.,

консультант

Юридичної клініки "Adiutorium"

Шестак Л. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національного університету «Чернігівська політехніка»

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті піднімаються актуальні проблеми визначення поняття та юридичного змісту адміністративного примусу. Автори відзначають важливість дослідження підстав, умов та наслідків застосування заходів адміністративного примусу у зв'язку зі збільшенням кількості правопорушень, а також ситуацій, що вимагають швидких, професійних та співрозмірних дій з боку держави, спрямованих на попередження настання шкідливих наслідків та зменшення їх негативного впливу.

Аналізуючи наукові позиції різних дослідників щодо поняття та змісту адміністративного примусу, автори відзначають, що питання розуміння фактичної підстави застосування адміністративного примусу є дискусійним. Його вирішення залежить від дослідження наступних обставин: 1) які юридичні факти запускають механізм реалізації заходів адміністративного примусу та які суб'єкти права уповноважені їх застосовувати; 2) які заходи державно-владного впливу належать до адміністративного примусу, а які ні; 3) які наслідки застосування адміністративного примусу для учасників відповідних правовідносин.

У статті відзначається ряд недоліків законодавства з розглядуваного питання. Зокрема, у діючих правових нормах не лише відсутнє поняття та ознаки адміністративного примусу, але й не описано форми його реалізації, а так само відсутні зміст і юридичні наслідки їх застосування. Автори доходять висновку, що перелік заходів адміністративного примусу має бути визначений у законодавчих актах, які визначають статус та зміст і напрямки діяльності так званих силових структур, оскільки заходи адміністративного примусу не є взаємозамінюваними, застосовуються різними суб'єктами влади і мають неоднакові правові наслідки: від обмеження окремих прав громадян до припинення діяльності суб'єкта права.

Ключові слова: адміністративний примус, державний примус, правопорушення, покарання, права громадян, владний суб'єкт.

Актуальність дослідження. Динаміка суспільних відносин, важливість швидкої та співрозмірної реакції держави на поведінку учасників адміністративних правовідносин в умовах глобалізації та інформатизації вимагає від держави застосування ефективних методів управління, які б могли забезпечувати ефективне виконання покладених на державу функцій та сприяти реалізації прав і свобод громадян. Одним із домінуючих методів державного управління є адміністративний примус, за допомогою якого владні суб'єкти здатні вирішувати

велику кількість завдань у порівняно короткі строки та досягати мети управління.

У сучасних умовах інтерес до адміністративного примусу зростає, що пов'язано зі збільшенням кількості скоєних адміністративних правопорушень різного ступеня тяжкості; надзвичайних ситуацій, як природного, так і техногенного характеру, за яких зростає важливість швидкої й неупередженої реакції відповідних структур, покликаних попередити шкідливі наслідки та/або зменшити їх негативний вплив; неефективності попереджувальних заходів та їх незначної поширеності у практичній діяльності правоохоронних структур тощо. У зв'язку з цим доктринальне осмислення адміністративно-примусової проблематики має важливе теоретичне та прикладне значення.

Вивченням різних аспектів адміністративного примусу займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.К. Гіжевська, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Ю.Я. Кінаш, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т. О. Коломоєць, А. П. Ключніченко, В. В. Серафимов, О. Ю. Солманова, О.І. Харитонова, В.П. Чабан, В.К. Шкарупа та інші. При цьому кожен із вчених розглядає особливості адміністративного примусу по-різному, акцентуючи увагу на одних аспектах та залишаючи поза увагою інші.

Метою статті є аналіз доктринальних досліджень поняття та юридичного змісту адміністративного примусу та розробка практичних рекомендацій щодо нормативного закріплення процедур його застосування.

Вклад основного матеріалу. Удосконалення інституту державного примусу загалом та інституту адміністративного примусу зокрема є одним із основних правових важелів проведення адміністративної реформи у сфері державного управління. У правозастосовній практиці примус застосовується у формі заходів психологічного чи фізичного впливу. Представники державної влади використовують ці заходи з метою приведення поведінки людини у відповідність з правилами суспільного життя, характерними для тієї чи іншої держави, в тих випадках, коли член суспільства не виконує такі правила добровільно.

Слід зазначити, що найбільш істотний сегмент примусових повноважень зосереджений в руках представників виконавчої влади, що використовують механізм адміністративно-правового примусу з метою реалізації завдань і функцій державного управління у вузькому сенсі цього терміна. Відсутність же чітких, законодавчо закріплених правил, які регламентують процедуру застосування відповідних заходів, створює умови

для зловживання правом на застосування адміністративно-правового примусу з боку уповноважених представників влади та сприяє порушенню прав і свобод громадян.

Однією з проблем розуміння адміністративного примусу є відсутність нормативного закріплення цього поняття та відсутність єдності понятійного апарату серед практичних працівників та дослідників. Аналіз наукової та навчальної літератури дозволяє зробити висновок, що такий стан зумовлений використанням різних ознак, що характеризують це адміністративно-правове явище під час конструювання відповідного визначення поняття науковцями, а також певна байдужість законодавця до створення відповідної дефініції. Хоча адміністративний примус є передусім примусом правовим, бо застосування відповідних заходів суворо регламентовано законом, здійснюється на основі й на виконання нормативних приписів. Незаконне ж застосування примусових заходів є фактичним свавіллям [1, с. 152].

Д.М. Бахрах визначає адміністративно-правовий примус як «особливий вид правового примусу, який полягає в застосуванні суб'єктами публічної функціональної влади закріплених нормами адміністративного права примусових заходів у зв'язку з неправомірними діями» [2, с. 496]. Ми частково підтримуємо зазначену позицію вченого, оскільки вважаємо, що це визначення включає в себе основоположні його ознаки: право уповноважених державою осіб застосувати силу як наслідок неправомірної поведінки особи. Проте автор не вказує на умови й обмеження щодо застосування адміністративного примусу та способи його прояву. Крім того, заходи адміністративного примусу не рівнозначні заходам адміністративної відповідальності й застосовуються не лише як прояв негативної реакції держави на протиправну поведінку особи, але можуть бути й не пов'язані з такою поведінкою. Причому таких заходів примусу набагато більше: це й обмежувальні знаки дорожнього руху, й перекриття окремих ділянок вулиць, шляхів для організації й проведення різних заходів, і зобов'язання здійснення реєстраційних, організаційних та інших дій тощо. Тому можна стверджувати, що заходи адміністративного примусу спрямовані насамперед на дотримання прав та інтересів більшості учасників адміністративних правовідносин, у тому числі й держави.

Більш повне розуміння адміністративного примусу наводить вітчизняний дослідник А.Т. Комзюк, який вважає, що адміністративний примус слід розглядати крізь призму застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні та незалежно від їх волі й бажання, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони та захисту суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, за допомогою запобігання та припинення правопорушень, а також покарання за їх учинення [3, с. 45]. У цьому разі вчений розглядає адміністративний примус як застосовувану уповноваженими суб'єктами систему заходів, які переслідують превентивну мету чи є формою покарання за прояви протиправної поведінки. Причому автор підкреслює, що застосування відповідних заходів здійснюється в межах повноважень владних осіб та незалежно від бажання підвладних суб'єктів, що є однією з ознак адміністративного примусу.

Т.О. Коломоець наголошує, що адміністративний примус – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного чи психологічного впливу уповноважених державних органів (а в деяких випадках і громадських організацій) на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їхніх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин у межах окремого адміністративного провадження задля превенції, припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [4, с. 66]. Таким чином, дослідниця акцентує увагу на тому, що адміністративний примус – це видове явище, яке виступає складовим елементом державного примусу, а також відзначає, що цей примус застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб. Авторка також підкреслює, що заходи адміністративного примусу застосовуються з превентивною або каральною метою.

Дискусійний характер має питання розуміння фактичної підстави застосування адміністративного примусу. Відповідь на це питання дозволяє дати досить важливу його характеристику, а саме: 1) які юридичні факти запускають механізм реалізації заходів адміністративного примусу та які суб'єкти права уповноважені їх застосовувати; 2) які заходи державно-владного впливу належать до адміністративного примусу, а які ні; 3) які наслідки застосування адміністративного примусу для учасників відповідних правовідносин.

Застосування заходів адміністративного примусу не є самоціллю, воно завжди має бути обґрунтованим та базуватися на правових приписах, що набрали законної сили. Тому однією з важливих характеристик адміністративного примусу є його цільове призначення. Мета виступає ідеальним нормативно закріпленим результатом, якого необхідно досягти за допомогою його застосування. Очевидно, що застосування адміністративного примусу спрямовано на попередження, припинення і мінімізацію негативних наслідків конфліктів, правових ситуацій, що можуть бути вирішені в адміністративному порядку. Реалізація адміністративного примусу є вимушеним, але необхідним кроком з боку суб'єктів державного управління, і не обов'язково, щоб цьому передувало застосування переконання чи інших заходів позитивного державно-правового впливу.

Очевидно, що в ряді правоохоронних ситуацій немає можливості застосування заходів впливу, відмінних від адміністративного примусу. Це зумовлено потребою оперативного забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, які виступають як цілі реалізації адміністративного примусу. Саме ця подвійна мета в подальшому знаходить своє відображення в цілях окремих форм та заходів адміністративного примусу. Відтак саме навколо мети має вибудовуватися механізм адміністративно-правового примусового впливу, створюватися систематизований набір заходів адміністративного примусу. Цим і можна пояснити, що мета і спосіб забезпечення громадського порядку і громадської безпеки виступають як найбільш важливі критерії класифікації адміністративного примусу. Юридичними фактами, які створюють передумови застосування заходів адміністративного впливу, варто визнати наступні:

– по-перше, вчинення суб'єктами права протиправних діянь, що можуть бути кваліфіковані як адміністративні правопорушення. У таких випадках застосування заходів адміністративного примусу переслідує подвійну мету – покарання правопорушника та недопущення вчинення подібних діянь у майбутньому, що відповідає положенням ст. 23 КУпАП [5];

– по-друге, виникнення обставин непереборної сили або техногенних чи інших катастроф, що вимагають здійснення владними суб'єктами попереджувальних та припинювальних заходів, які пов'язані з обмеженням прав і свобод людини (наприклад, введення карантину при масових захворюваннях людей, обмеження роботи окремих підприємств, установ чи організацій при значному погіршенні природних умов, зсуви ґрунту тощо). Тобто заходи адміністративного примусу є наслідком надзвичайних обставин;

– по-третє, задоволення поточних потреб держави загалом чи органів місцевого самоврядування зокрема, які потребують обмеження окремих прав і свобод громадян (наприклад, перекриття окремих ділянок вулиць і шляхів у зв'язку з проведенням планових чи позапланових ремонтних робіт тощо).

Що стосується проблем визначення видів заходів адміністративного примусу, то єдиного нормативного акта, який би визначав хоча б орієнтовний їх перелік, немає. Науковці розрізняють з-поміж них такі: перевірка документів, здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; безперешкодний вхід у житлові приміщення громадян, які перебувають під адміністративним наглядом; огляд речей і особистий огляд; закриття окремих ділянок державного кордону; відвідування підприємств, закладів, організацій для виконання профілактичних функцій; опечатування приміщень, використовуваних як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей; опечатування вимірювальних приладів і пристроїв; вилучення для проведення аналізу проб продукції, яка призначена для реалізації населенню; введення карантину при епідеміях і епізоотіях; заборона або обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; ревізування; заборона експлуатації транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці руху; тимчасова заборона (обмеження) доступу громадян на окремі ділянки місцевості або об'єкти з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів та вогнепальної зброї; застосування адміністративних стягнень чи заходів адміністративного впливу [1, с. 154-156]. Очевидно, що цей перелік не є вичерпним та не становить систему заходів адміністративного примусу, оскільки названі заходи не є взаємозамінюваними, застосовуються різними суб'єктами влади і мають неоднакові наслідки: від обмеження окремих прав громадян до припинення діяльності суб'єкта права.

Однією із значущих проблем адміністративного примусу, яка має виражений як правотворчий, так і правозастосовний характер, є його інтенсивність, тобто ступінь правообмежень, що настають для учасників відповідних правовідносин. Ці наслідки є обов'язковим і неминучим результатом застосування такого примусу. При цьому важливо, щоб інтенсивність їх застосування відповідала юридичним фактам, що є підставами

їх застосування. Іншими словами, йдеться про співрозмірність заходів адміністративного примусу. Вона полягає у визначенні відповідності між фактичними підставами їх застосування і характером правових обмежень, що настають для учасників.

Визнаючи небезпеку надмірної інтенсивності заходів адміністративного примусу, слід зазначити, що закріплення цих заходів з мінімальним правообмежувальним потенціалом призводить до того, що вони будуть мати декларативний характер, що не дозволить якісно забезпечувати громадський порядок та безпеку. Принагідно зазначимо, що ознака репресивності властива тим заходам адміністративного примусу, застосування яких є наслідком протиправної поведінки суб'єкта правовідносин. В інших випадках адміністративний примус має скоріше обмежувальний примусовий характер.

У ряді випадків надмірно низький потенціал заходів адміністративного примусу призводить до більш тяжких наслідків, ніж заходи з надмірним потенціалом, що може активізувати механізм протиправної діяльності. Нормативно-правове закріплення дієвого та справедливого правообмежувального потенціалу заходів адміністративного примусу слід встановлювати за допомогою правового експерименту, що дозволить у конкретних умовах апробувати заходи адміністративного примусу та завчасно внести необхідні корективи в законодавство і правозастосовну практику.

Слід визнати, що надмірна репресивність заходів адміністративного примусу сама по собі не може виступати як ефективний стримуючий фактор. Треба враховувати весь комплекс обставин під час вироблення та юридичного закріплення відповідних заходів адміністративного примусу. Беручи до уваги характер юридичних підстав їх застосування, особу суб'єктів, щодо яких вони застосовуються, слід подбати не тільки про покарання правопорушника, а й про профілактику протиправних проявів та недопущення настання інших негативних наслідків, які пов'язані з правопорушеннями і дією правових колізій.

Висновки. Таким чином, адміністративний примус слід визначити як форму державного управління та державного примусу, перелік правових та організаційних заходів, заснованих на нормах адміністративного права, які застосовуються уповноваженими суб'єктами влади щодо фізичних осіб та колективних утворень в установленому процесуальному порядку з метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, для попередження та припинення протиправних проявів, а також для вирішення питання про застосування заходів адміністративної відповідальності до осіб, що вчинили адміністративно карані діяння.

Підвищення якості застосування адміністративного примусу вимагає систематизації відповідного законодавства. Йдеться не лише про доцільність нормативного закріплення відповідної дефініції, а про юридичний зміст цього поняття та форми практичного вияву заходів адміністративного примусу і їх юридичних наслідків для суб'єктів правовідносин. Наразі з-поміж заходів адміністративного примусу, належним чином описаних в законодавчому акті, є фактично лише заходи адміністративної відповідальності, хоча й вони потребують окремих уточнень. Решта заходів або ж не описана зовсім, або ж закріплена частково (наприклад, порядок та умови застосування вогнепальної зброї). Якісну неоднорідність адміністративного примусу багато в чому зумовила відсутність єдиного

нормативно-правового акта, який би регламентував цю форму державного примусу. Виходячи з того, що найчастіше заходи адміністративного примусу застосовуються представниками так званих силових структур, доречно, щоб підстави, умови, форми і наслідки адміністративного примусу знайшли своє нормативне відображення у межах Законів України «Про Національну поліцію України» [6], «Про Службу безпеки України» [7], «Про прикордонний контроль» [8] та інших актах. Це створить умови для якісного та об'єктивно виправданого застосування окремих заходів адміністративного примусу, а відтак – зменшить кількість зловживань та порушень у цій сфері, сприятиме практичному утвердженню прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Література:

1. Шестак Л.В. Адміністративне право: навч. посіб./ Чернігів : Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці, 2011. 256 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Пермь : Книжное изд-во, 1966. 193 с.
3. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07; Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 408 с.
4. Адміністративне право України: навч. посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулев-ської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
6. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 27. Ст. 382.
8. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 6. Ст. 46.

Prorochenko V., Shestak L. Administrative coercion as a method of public administration

Summary. The article raises topical issues of defining the concept and legal content of administrative coercion. The authors note the importance of studying the grounds, conditions and consequences of administrative coercion in connection with the increase in the number of offenses, as well as situations that require prompt, professional and proportionate action by the state to prevent adverse effects and reduce their negative impact.

Analyzing the scientific positions of various researchers on the concept and content of administrative coercion, the authors note that the question of understanding the actual basis for the use of administrative coercion is debatable. Its solution depends on the study of the following circumstances: 1) which legal facts trigger the mechanism of implementation of measures of administrative coercion and which subjects of law are authorized to apply them; 2) which measures of state power belong to administrative coercion, and which do not; 3) what are the consequences of the application of administrative coercion for the participants of the relevant legal relationship.

The article notes a number of shortcomings in the legislation on this issue. In particular, the current legal norms not only lack the concept and signs of administrative coercion, but also do not describe the forms of its implementation, as well as lack the content and legal consequences of their application. The authors conclude that the list of measures of administrative coercion should be defined in legislation that determines the status and content and activities of the so-called law enforcement agencies, as measures of administrative coercion are not interchangeable, applied by different authorities and have different legal consequences: from the restriction of certain rights of citizens to the termination of the subject of law.

Key words: administrative coercion, state coercion, offences, punishment, citizens' rights, subject of authoritative powers.

*Рябченко Я. С.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті досліджується правове регулювання такого інструменту захисту суб'єктивних прав учасників адміністративних відносин, як медіація. Автор розглядає ряд нормативно-правових актів, у яких закріплено нормативні основи застосування такого інструменту захисту, як медіація. Звернено увагу на законопроект про медіацію, де зазначено, що термін медіація – це добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Метою цього законопроекту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою. Також доводиться, що медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання спорів шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора, а адміністративна медіація – це один з інструментів захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин із залученням адміністративного медіатора, який допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу. Своєю чергою медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, Австралії та Європі. Навіть більше, у багатьох країнах вона закріплена законодавчо. Зокрема, в таких країнах, як Білорусія, Росія, Казахстан, вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації та має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок. Автор доводить, що результати численних досліджень переконують про запровадження медіації в Україні, оскільки остання сьогодні є одним з актуальних напрямів реформування системи доступу громадян до справедливого правосуддя та ефективним засобом зниження конфліктного потенціалу суспільства загалом. Необхідність впровадження медіації в правову систему України є очевидною.

Ключові слова: альтернативне вирішення спорів, медіація, правове регулювання, законопроект, інструмент захисту, суб'єктивні права, учасники адміністративних відносин, медіатор.

Постановка проблеми. Досягнення компромісу між органами публічної адміністрації та громадянином є одним із пріоритетів діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Останнім часом дедалі частіше зустрічається практика

альтернативного вирішення правових спорів без звернення до суду. Одним із провідних серед інструментів захисту суб'єктивних публічних прав учасників адміністративних відносин є медіація.

Попри відсутність спеціального формалізованого законодавства, Україна має досвід застосування цього інструменту захисту, що підтверджує високу ефективність процедури медіації у процесі вирішення спорів. Значимість вирішення адміністративних спорів за допомогою медіації в захисті прав громадян є очевидною. Цей інструмент захисту дає змогу забезпечити якісне, своєчасне вирішення адміністративних спорів із найменшими витратами та збереженням конфіденційності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри актуальність зазначеної проблеми, у юридичній науці медіації приділяється недостатньо уваги. Зокрема, питання щодо ролі медіації досліджували лише окремі науковці, в працях яких окреслюються основні ознаки медіації як важливого та дієвого способу альтернативного вирішення спорів та наголошується на необхідності прийняття законодавства у цій сфері, а також визначаються його майбутні концептуальні засади. Так, уваги потребують праці Т.С. Кисельової, Г.В. Єрьоменко, Є.Р. Бершеди, С.Ф. Демченка, В.В. Резнікової, А.П. Гаврилішина, В.В. Землянської, Н. Мазаракі та інших. Ці роботи складають наукову базу для подальшого дослідження медіації в Україні, фактично започатковують наукову дискусію щодо перспектив її законодавчого врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України держава гарантує можливість кожному будь-якими не забороненими законом способами захищати свої права. Окрім цього, ст. 124 Конституції України встановлено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору [1]. Це, безумовно, є конституційним підґрунтям здійснення медіації. Однак з метою створення законодавчого підґрунтя для успішного розвитку медіації в Україні вважаємо за необхідне прийняття відповідного закону, що розширить альтернативні способи вирішення спорів, дасть можливість сторонам врегулювати спір в позасудовому порядку та сприятиме вдосконаленню в Україні інструментів захисту прав людини і громадянина.

На цей час розроблено Міністерством юстиції України на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України проект закону «Про медіацію» [2]. У цьому законопроекті дається визначення терміна медіація як добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються

врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів; метою цього законопроекту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, серед заходів, якими передбачається підвищення ефективності судової системи, пропонується: «розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими судьями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів» [3].

Сьогодні законодавство України містить багато норм щодо сприяння примиренню сторін. Такі положення передбачені у Господарському процесуальному кодексі України, Цивільному процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України, Сімейному кодексі України, Кримінальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України тощо. Саме завдяки медіації сторони можуть швидко досягти примирення.

Основні аргументи доцільності застосування медіації в адміністративному праві ґрунтовно викладені в Рекомендації (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-особами від 5 вересня 2001 року [4]. Насамперед у ній зауважується, що «судові процедури на практиці не завжди найпридатніші для врегулювання адміністративних спорів; що широке використання альтернативних засобів урегулювання адміністративних спорів дасть змогу підійти до розв'язання цих проблем і наблизить адміністративні органи до громадськості; що основними перевагами альтернативних засобів урегулювання адміністративних спорів можуть бути, залежно від справи, більш прості та гнучкі процедури, що вможливають швидше й дешевше врегулювання спору, дружнє врегулювання, врегулювання спорів за участю експертів, вирішення спорів на засадах справедливості, а не тільки відповідно до суворих правових норм, і більш широкі межі розсуду».

У цій же Рекомендації визначено умови застосування медіації для врегулювання спорів між адміністративними органами й сторонами-особами: «в певних випадках має існувати змога урегулювання адміністративних спорів іншими засобами, ніж судові; адміністративні органи чи сторони – приватні особи не мають вдаватися до альтернативних засобів як до способу ухилитися від їхніх зобов'язань або верховенства права; альтернативні засоби в усіх випадках мають припускати судовий контроль, оскільки він є остаточною гарантією захисту прав як користувачів, так і адміністрації; засоби, альтернативні судовому процесу, мають забезпечувати дотримання принципів рівності й неупередженості й прав сторін».

Слід зазначити, що розробка нормативно-правової бази для запровадження медіації триває вже не перший рік. Так, за останні 10 років спостерігається висока активність суб'єктів

законодавчої ініціативи, спрямованої на врегулювання в Україні медіації. Така законодавча ініціатива є позитивним явищем для України. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, Австралії та Європі. Навіть більше, у багатьох країнах вона закріплена законодавчо. Зокрема, в таких країнах, як Білорусія, Росія, Казахстан, вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації, має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок.

У державах Європейського Союзу медіація розглядається не тільки як спосіб альтернативного вирішення спорів, де вже виник конфлікт, а й як спосіб, який використовується для запобігання виникненню спору (конфлікту) у майбутньому, що, безумовно, розширює межі застосування медіації. Самі сторони спору, а також посередники (медіатори) мають право вибору найбільш дієвих способів для вирішення спірних ситуацій у кожному конкретному випадку, створюючи прецеденти. Тому очевидно, що нормативна імплементація цього інституту є необхідною та наразі актуальною.

Потреба у правовому регулюванні медіації сьогодні зумовлена різними факторами, зокрема необхідністю:

- сприяння підвищенню поінформованості населення про медіацію та формування довіри до цієї процедури завдяки правовій визначеності сутності процедури, ролі медіатора, прав та обов'язків її учасників тощо;
- легалізації професії медіатора та відповідного виду діяльності;
- налагодження взаємодії з судами та іншими органами з питань передання справ на медіацію;
- забезпечення реалізації норм процесуального законодавства щодо неможливості допиту медіатора як свідка про відомості, які стали йому відомі під час медіації;
- забезпечення дотримання Україною зобов'язань за Сінгапурською конвенцією [5, с. 301].

Медіація не є новим явищем у сучасному правовому полі. Вона має довгу історію та розвивалася ще із часів стародавніх цивілізацій. Поява та еволюція медіації нерозривно пов'язані з розвитком суспільства, трансформацією основних філософських ідей та поглядів, тому моделі та підходи до розуміння медіації зазнають змін та адаптуються до потреб суспільства. Так, за доби раннього середньовіччя в Європі, в умовах розвалу інститутів римської імперської влади посередництво та медіація були, по суті, основними способами вирішення конфліктів. Перехідний від Риму до середньовіччя період навіть називають добою медіації. У праві середньовічної Англії, в англо-саксонський його період, в обох порядках вирішення спорів – судовому та арбітражному, сторони були уповноважені спочатку врегулювати свій спір за допомогою медіаторів (ними нерідко ставали судді) й укласти полюбовну угоду (*amicable agreement*) [6, с. 38]

Додамо, що в Україні зареєстровано два важливі громадських об'єднання: Громадська спілка «Українська академія медіації» (УАМ) [15] та громадська організація «Національна асоціація медіаторів України» (НАМУ) [7]. Протягом п'яти років представниками УАМ було організовано та проведено близько 200 різноманітних просвітницьких заходів для суддів,

адвокатів, юристів, медіаторів, студентів, школярів, громадян, представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій. Найбільш масштабним заходом УАМ є щорічний всеукраїнський форум «Медіація і право», який проводиться в червні в м. Одесі. Українська академія медіації також відома тим, що сприяла відкриттю та здійснює забезпечення діяльності перших в Україні кабінетів медіації, відкритих у будівлях судів та на базі системи безоплатної правової допомоги.

Громадська організація «Національна асоціація медіаторів України» об'єднує медіаторів та опікується забезпеченням якості медіаційних послуг шляхом запровадження стандартів навчання та практики медіаторів, унормування їх діяльності тощо. На цей час НАМУ вже розроблено Кодекс етики медіатора та Стандарти навчання базовим навичкам медіатора. Попри те, що ці стандарти є обов'язковими лише для членів НАМУ, дедалі більше організацій та медіаторів добровільно приєднуються до них шляхом підписання відповідних декларацій. НАМУ надає всіляку методичну і консультативну допомогу іншим організаціям, що займаються розвитком медіації, та веде реєстр медіаторів на своєму сайті.

Найбільш потужними організаціями, створеними в період 2015–2019 рік, є Громадська організація «Львівський центр медіації» [8], яка щорічно проводить Львівський форум медіації, Громадська організація «Ліга медіаторів України» [9], яка забезпечує реалізацію волонтерського проєкту з сімейної медіації у різних районах м. Києва, Громадська організація «Асоціація сімейних медіаторів України» [10], яка докладає зусиль до формування стандартів навчання та практики сімейної медіації. Це все підтверджує, що інтерес до медіації активно зростає, вона вже набула широкого поширення в Україні.

Як зазначає Д. Проценко, медіація в Україні починає діяти і для цього необхідно забезпечити певні умови: насамперед внести зміни до процесуальних нормативно-правових актів для скасування перешкод у проведенні присудової медіації. Проте необхідно стримати надмірне і завчасне регулювання ще не сформованої галузі, аби не припинити й не обмежити її розвиток [11].

Такої самої позиції дотримується і В. Землянська, яка, аналізуючи рівень вітчизняного судочинства, зазначає, що наші суди не справляються з тією кількістю справ, які до них надходять, провадження в справі деколи триває роками, часто судові вироки не виконуються, а рівень довіри до судової системи загалом є дуже низьким [12].

Значимо, що медіація в адміністративному праві – це позасудова процедура з вирішення спору між органами державної влади чи місцевого самоврядування та приватними особами. Така процедура зазвичай спрямована на мирне вирішення публічно-правових спорів, налагодження діалогу між громадянами та органами влади, розвантаження адміністративних судів.

Результати численних досліджень переконують, що медіація є не тільки доволі ефективним засобом розвантаження судової системи, а, відповідно, й зменшення витрат з бюджету держав, але й засобом мінімізації ризиків виникнення конфліктів у суспільстві, демократизації суспільних відносин, розвитку правової свідомості та культури, що викликає високу довіру до судової гілки влади [13, с. 154].

Медіація є суспільно необхідним інструментом в арсеналі правових засобів, призначених для вирішення спорів у суспільстві. Вона не лише уможливує сторонам «пониження темпе-

ратури» конфлікту та досягнення компромісу, а й допомагає зберегти рівновагу між індивідуальними та суспільними інтересами. Медіація не замінює державне правосуддя, не порушує конституційне право особи на судовий захист, а тільки сприяє правосуддю в його завданні як щодо вирішення індивідуальних протиріч правовим шляхом, так і щодо відновлення балансу в усьому суспільстві [14, с. 7].

Висновки. Результати численних досліджень переконують, що запровадження медіації в Україні сьогодні є одним з актуальних напрямів реформування системи доступу громадян до справедливого правосуддя та ефективним засобом зниження конфліктного потенціалу суспільства загалом. Необхідність впровадження медіації в правову систему України є очевидною. Медіація є основою альтернативного врегулювання спорів.

Здійснений аналіз свідчить про те, що прийняття спеціального законодавчого акту – Закону України «Про медіацію», обсяг та характер регулювання якого мають враховувати основоположні ідеї та особливості медіації, є не тільки ефективним засобом розвантаження судової системи, але й засобом мінімізації ризиків виникнення конфліктів у суспільстві, демократизації суспільних відносин, розвитку правової свідомості та культури.

Зазначено, що попри повільний та невизначений процес прийняття закону, проєкт Закону України «Про медіацію» від 19 травня 2020 року, його положення є орієнтирами для розуміння процедури медіації. У проєкті закону пропонується наступне визначення медіації: добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів; метою цього законопроєкту є запровадження інституту медіації в суспільстві, поширення практики мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про медіацію: проєкт закону України від 19 травня 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 від 19 травня 2020 року.
3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>.
4. Рекомендація Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і приватними сторонами. URL: http://sc.gov.ua/en/rekomendaciji_komitetu_ministriv_radi_jevropi.html.
5. Медіація у професійній діяльності юриста: підручник / авт. кол.: Т. Білик, Р. Гаврилюк, І. Городиський [та ін.]; за ред. Н. Крестовської, Л. Романадзе. Одеса: Екологія, 2019. 456 с.
6. Sanchez V. A. Towards a History of ADR: The Dispute Processing Continuum in Anglo-Saxon England and Today. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. 1996. Vol. 11:1. URL: https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/79734/OSJDR_V11N1_001.pdf?sequence=1.
7. Національна асоціація медіаторів України. URL: <http://namu.com.ua>.
8. Львівський центр медіації. URL: <http://mediation.lviv.ua/>.
9. Ліга медіаторів України. URL: <http://limu.org.ua/>.
10. Асоціація сімейних медіаторів України. URL: <http://afmu.org.ua/>.

11. Проценко Д. Медіація в Україні зайшла, і це – факт. Тепер їй треба дати можливість проявитися. *Юридична газета*. № 6 (141). 12 лютого 2008 року. URL: www.yur-gazeta.com.
12. Землянська В. Альтернатива судам – належить вам. *Юридична газета*. № 17 (101) 26 квітня 2007 року. URL: www.yur-gazeta.com.
13. Кафарський В.В. Медіація в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 3 (6), 2014.
14. Корінний С. О. Впровадження медіації в адміністративний процес. Автореф. дис. на здобуття ступеня к.ю.н. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, Ужгород, 2019. 22 с.
15. Українська академія медіації. URL: <http://mediation.ua>.

Ryabchenko Ya. Role of mediation uring defence of subjective of public laws of participants of administrative relations and her legal adjusting

Summary. In the article the legal adjusting of such instrument of protection of subjective rights for the participants of administrative relations is investigated as mediation and reveal of her role. An author examines the row of normatively-legal acts in that normative bases of application of such instrument of defence are envisaged as mediation. Paid attention to bill about mediation, where it is marked that a term of mediation is the voluntarily, extra-judicial, confidential, structured procedure, during what side by means of neurohumor (neurohumors) try to settle a conflict (dispute) by negotiations. The aim of this bill is an input of institute of mediation in society, distribution of practice of peaceful decision of spores by extra-judicial methods and providing of the balanced

mutual relations between the institute of mediation and judicial system. It will be also, that mediation is the extra-judicial structured procedure of settlement of spores by the negotiations of his participants by means of neutral mediator-neurohumor, and administrative mediation – one of instruments of protection of equitable public rights of participants of administrative relationships with bringing in of administrative neurohumor that helps to settle a public conflict – to renew the broken values of private person on condition of observance of public interest. In turn, mediation as an alternative method of decision of spores is widely used in the whole world, first of all in the USA, in Australia and Europe. What be more, in many countries she is envisaged legislatively. In particular, in such countries as Belarus, Russia, Kazakhstan already is profile law that is enter the institute of mediation and legal principles of grant of services are certain in mediation, practices of peaceful settlement of spores by extra-judicial methods, that provides balance of mutual relations between the judicial system and institute of mediation and has many advantages comparatively with the court decision of spores. An author proves that the results of numerous researches convince about the input of mediation in Ukraine, as the last, for today, is one of actual directions of reformation of the system of access of citizens to the just justice and by the effective means of decline of conflict potential of society on the whole. A necessity of introduction of mediation for the legal system of Ukraine is obvious.

Key words: alternative dispute resolution, mediation, legal regulation, legal act draft, instrument of protection, subjective rights, participants in administrative relations, mediator.

*Чернявська Я. А.,
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЛІСІВ

Анотація. У статті розглянуто питання необхідності забезпечення ефективної охорони лісів, яка задовольняє потреби суспільства, промисловості, сільського господарства та виконує найважливіші природоохоронні функції. В Україні фіксується постійне збільшення кількості правопорушень, до числа яких належать незаконні рубки, зміна цільового призначення лісових земель, крадіжки лісу, що призвело до формування тіншового бізнесу та збільшення корупційної складової частини. Даний комплекс обставин приводить до необхідності більш широкого використання Національної поліції України з метою виявлення фактів та протидії правопорушенням у цій сфері.

Розглянуто поняття «організація», яка являє собою процес формування системи управління, упорядкування управлінських відносин між суб'єктом і об'єктом управління, визначення прав і обов'язків, структури органів, організацій, підбір і розставляння кадрів.

Більш конкретні вимоги до діяльності органів внутрішніх справ містяться в Концепції Державної програми профілактики правопорушень, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 року № 1911. До їх числа належать розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення причин і умов протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Вирішення завдань з охорони лісів вимагає від Нацполіції використання нових форм організації діяльності, заснованих на поєднанні ефективних методів управління силами та засобами поліції.

Управлінська діяльність Міністерства внутрішніх справ України у сфері охорони лісів передбачає: а) централізоване вирішення основних питань боротьби з порушеннями природоохоронного законодавства; б) координацію діяльності всіх органів внутрішніх справ країни за допомогою інспектування та надання практичної допомоги; в) безпосередню організацію охорони лісового фонду.

Взяття до уваги всіх обставин і чинників, глибоке, усебічне й об'єктивне їх вивчення є гарантією правильної організації управлінського процесу в адміністративно-правовій діяльності поліції з охорони лісів.

Ключові слова: адміністративне законодавство, Національна поліція, ліс, управлінська діяльність, правопорядок, охорона лісового фонду.

Постановка проблеми. Лісовий фонд України являє собою природний ресурс, який задовольняє потреби суспільства, промисловості, сільського господарства та виконує найважливіші природоохоронні функції. Правове регулювання використання лісів з урахуванням того, що цей природний ресурс займає площу 12% території країни, належить до пріоритетів державної політики в цій сфері. Незважаючи на ці обставини, у країні фіксується постійне збільшення кількості правопорушень, до числа

яких належать незаконні рубки, зміна цільового призначення лісових земель, крадіжки лісу, що призвело до формування тіншового бізнесу та збільшення корупційної складової частини. Даний комплекс обставин приводить до необхідності більш широкого використання Національної поліції України з метою виявлення фактів та протидії правопорушенням у цій сфері. Така діяльність здійснюється здебільшого адміністративно-правовим способом, сутність якого полягає в забезпеченні превентивних і профілактичних заходів, направлених на охорону природних об'єктів, до числа яких належить лісовий фонд України.

Аналіз публікацій показує, що питання адміністративного законодавства у сфері охорони природного середовища розглядалися у працях А.Б. Аверьянова, Д.М. Бахраха, Е.М. Блажевського, М.П. Бортника, К.А. Рябець, В.Ф. Захарова, І.М. Козьякова, О.Я. Лазора, Х.П. Ярмак і інших. Водночас діяльність Національної поліції України у сфері охорони лісів розглядалися фрагментарно у зв'язку з дослідженням більш загальних проблем. Даний напрям відображено у працях О.М. Бандурки, Н.І. Золотарьової, А.С. Євстигнеєва, М.М. Сливки, В.М. Тюна. Отже, проблема організаційного забезпечення діяльності поліції у сфері охорони лісів є «білою плямою» у юридичній науці і потребує більш детального розгляду.

Мета статті – дослідити організаційні особливості адміністративно-правової діяльності поліції у сфері охорони лісів.

Виклад основного матеріалу дослідження необхідно розпочати з того, що специфіка завдань Національної поліції в галузі охорони лісів зумовлює необхідність наукового обґрунтування організації її діяльності в цій сфері. Згідно зі ст. 86 Лісового кодексу України, забезпечення охорони захисту лісів покладається на органи виконавчої влади з питань лісового законодавства й органи місцевого самоврядування. Як зазначає В.М. Комарницький, підтримка поліції в цьому процесі підсилює ефективність лісоохоронних заходів, гарантує безпеку їх учасників та дозволяє оперативно реагувати на зафіксовані правопорушення [1, с. 229]. Співпраця поліції з Держлісагенством здійснюється на підставі Закону «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р., який визначає завдання поліції у сфері гарантування публічної безпеки та порядку.

Проведення даного дослідження зумовлене такими причинами:

- 1) посиленням антропогенного впливу на лісові ресурси України;
- 2) різким збільшенням кількості правопорушень, пов'язаних із цим природним ресурсом;
- 3) специфікою діяльності поліції з охорони лісів та неповним використанням її можливостей;
- 4) недостатнім організаційно-правовим забезпеченням такої діяльності.

Для з'ясування сутності організації охорони лісів і боротьби з порушеннями лісоохоронного законодавства підрозділами поліції необхідно з'ясувати зміст поняття «організація». Даний термін означає:

– форму об'єднання людей і соціальних груп, розташування, співвідношення і взаємозв'язок частин колективу, у рамках якого виконується певна робота;

– діяльність направлення зусиль суспільства на досягнення певної мети, реалізація якої потребує спільних і координованих дій.

У теорії управління поняття «організація» характеризує його властивість, яка проявляється у двох аспектах: в організації апарату управління, що дістало назву статичної організації; в організації процесу управління – динамічної організації.

Організація являє собою процес формування системи управління, упорядкування управлінських відносин між суб'єктом і об'єктом управління, визначення прав і обов'язків, структури органів, організацій, підбір і розставлення кадрів. Сутність організації полягає в розробленні і здійсненні конкретних заходів з реалізації ухваленого рішення.

Завдяки управлінській та організаторській діяльності Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України інтегруються завдання різних органів, служб і підрозділів органів внутрішніх справ, підтримуються цілеспрямованість і планованість у процесах боротьби із правопорушеннями. Удосконалення організації такої діяльності в системі МВС є одним з інструментів підвищення результативності роботи органів внутрішніх справ.

На основі Указу Президента України № 722/19 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.» був підготовлений проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 р., у якому звернута увага на захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, на раціональне лісокористування, боротьбу з опустелюванням, припинення процесу деградації земель та зупинку процесу втрати біорозмаїття.

Більш конкретні вимоги до діяльності органів внутрішніх справ містяться в Концепції Державної програми профілактики правопорушень, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1911. До їх числа належали розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення причин і умов протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Вирішення завдань з охорони лісів вимагає від Нацполіції використання нових форм організації діяльності, заснованих на поєднанні ефективних методів управління силами та засобами поліції.

Як вказує Б.М. Гамалюк, нормативно-правові акти, які встановлюють повноваження органів внутрішніх справ у сфері екологічного контролю й охорони навколишнього середовища, діляться на три групи: а) загальнодержавні; б) місцевого рівня; в) відомчі. Загалом даний масив актів утворює правову основу регулювання повноважень органів МВС [2].

Аналіз нормативних актів, які регламентують діяльність поліції, дозволяє зробити висновок про те, що організовувана і здійснювана нею охорона природних об'єктів є невід'ємною частиною організуючої діяльності держави щодо забезпечення правопорядку, дотримання природоохоронного законодавства, зміцнення законності в цій сфері суспільних відносин. Така діяльність знаходить свій вираз у виконанні комплексу

функцій, спрямованих на підвищення рівня організаторської роботи з питань охорони.

Як зазначається в юридичній літературі, «сутність управління в органах внутрішніх справ полягає в забезпеченні визначеної законом взаємодії частин, елементів системи органів внутрішніх справ як єдиного цілого, у вольовому впливі на систему органів внутрішніх справ і її структурні підрозділи з метою забезпечення ефективності їхньої діяльності, спрямованої на виконання завдання, що стоїть перед ними, у сфері правоохоронної діяльності держави, у сфері внутрішніх справ».

Призначення організації полягає в тому, щоб сформувати в системі управління такі організаційні відносини, які можуть забезпечити досягнення цілей з оптимальними витратами сил і засобів. Результативність та успішність таких дій залежать від того, наскільки ефективно розподілені сили і засоби в окремих підрозділах досить складного поліцейського апарату, наскільки вони підготовлені, організовані та дисципліновані, наскільки ефективно взаємодіють один з одним, іншими державними органами та громадськими об'єднаннями. Як вказує В.М. Тюн, завданням Національної поліції є виявлення адміністративних правопорушень у сфері охорони природи та раціонального використання природних ресурсів, що потребують реагування [3, с. 127]. Тому адміністративно-правова діяльність поліції включає два тісно пов'язані напрями: внутрішньоорганізаційну діяльність і зовнішню адміністративну діяльність, пов'язану зі здійсненням забезпечення охорони громадського порядку і безпеки, боротьби зі злочинністю.

Внутрішньоорганізаційна діяльність спрямована на забезпечення чіткого функціонування служб і підрозділів поліції, здійснюється за допомогою адміністративно-правових форм і методів, охоплює широке коло підрозділів, зокрема й ті, які здійснюють оперативну-розшукову діяльність, попереднє слідство і дідання. Зовнішня адміністративна діяльність поліції є основною, бо в її процесі практично реалізуються завдання і функції, що визначають соціальне призначення поліції.

З огляду на цю обставину управлінські стосунки, що складаються у процесі організації охорони лісового фонду, доцільно розділити на дві постійно взаємопов'язані групи: 1) внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, що виникають між службами і підрозділами поліції; 2) зовнішньоорганізаційні управлінські відносини, що складаються між службами і підрозділами поліції, з іншими державними органами і недержавними лісоохоронними організаціями.

МВС України, як будь-який інший державний орган, має свою організаційну структуру – систему побудови його внутрішнього робочого апарату, на яку покладено виконання поставлених завдань. Чим вище рівень управління, на якому перебуває елемент цієї системи, тим більше організаційних функцій на нього покладено. Отже, управлінська діяльність МВС України в даній сфері охоплює:

а) централізоване рішення основних питань боротьби з порушеннями природоохоронного законодавства шляхом видання на основі законів і на виконання постанов Кабінету Міністрів України найважливіших відомчих нормативних актів і здійснення контролю за їх застосуванням усіма ланками системи;

б) координацію діяльності всіх органів внутрішніх справ країни за допомогою інспектування та надання практичної допомоги органам МВС України на місцях, узагальнення та поширення передового досвіду, розроблення найбільш ефективних

способів і засобів, тактики і методики боротьби з екологічними правопорушеннями, до числа яких входить охорона лісів;

в) безпосередню організацію охорони лісового фонду.

Таку природоохоронну політику МВС України реалізує через ГУНП, які є її підрозділами, і міські та районні управління.

Виконання поставлених завдань передбачає: забезпечення аналітичного підходу до планування, розстановки і використання сил; поєднання контролю з наданням практичної допомоги; удосконалення форм зв'язку з населенням; зміцнення контактів у вирішенні питань з відповідними органами; забезпечення участі служб охорони громадського порядку в роботі з виконання законодавства про охорону навколишнього середовища. Така діяльність поліції проводиться на територіях розташування лісів за участю органів місцевого самоврядування. ГУНП МВС України виступають, з одного боку, як центри керування апаратом поліції у справі охорони природних багатств, а з іншого – як апарат, який практично вирішує завдання охорони окремих об'єктів природи, до числа яких входять і ліси. Аналіз практики показує, що наявне організаційне забезпечення діяльності Національної поліції з охорони лісового фонду недостатньо ефективне. Доказом цього положення є факти стосовно того, що тільки за 2020 р. у Київській області було виявлено 22 випадки незаконних рубок, які завдали шкоди лісам більше, ніж на 1 млн грн. З метою протидії таким випадкам на співробітників поліції покладаються додаткові обов'язки з організації лісоохоронної роботи. Отже, питання про спеціалізацію роботи поліції в цьому напрямі залишається актуальним.

Одним із напрямів розв'язання даної проблеми є створення екологічної поліції, яка раніше функціонувала як екологічна міліція, на підставі рішення місцевої влади Києва, Донецька, Харкова, Маріуполя, Миколаєва. Як вказує Б.М. Гамалюк, створення таких структур дає змогу звільнити МВС від невласливих йому специфічних функцій та забезпечити дієвий контроль у найбільш схильних до екологічних правопорушень місцевостях [4, с. 156].

До числа форм здійснення природоохоронної діяльності органів поліції із забезпечення конституційних прав і свобод громадян в Україні відносять:

1) охорону громадського порядку та боротьбу із правопорушеннями;

2) сприяння суб'єктам природоохоронної діяльності та взаємодію з ними;

3) охорону відокремлених об'єктів природно-заповідного фонду;

4) забезпечення дотримання природоохоронного законодавства на об'єктах, що підвідомчі органам внутрішніх справ України.

Серед напрямів здійснення зазначеної діяльності МВС України можна зазначити такі, як: профілактична робота; адміністративний нагляд та безпосередня охорона лісів, сприяння в їх охороні; взаємодія в цій діяльності з державними органами і громадськими організаціями; контроль та перевірка виконання лісоохоронних заходів. Перелічені форми роботи реалізуються у практичній діяльності підрозділів внутрішніх справ з метою профілактики та припинення правопорушень.

З урахуванням специфіки розташування лісових масивів спеціалізовані підрозділи повинні забезпечувати охорону гро-

мадського порядку в лісах, об'єктах ПЗФ, місцях відпочинку громадян. Організаційно-правовими передумовами створення спеціалізованих підрозділів, що утримуються коштом місцевих бюджетів, є: нормативне закріплення лісоохоронних завдань поліції; наявність відокремлених об'єктів природи або природних комплексів, що мають велике культурно-історичне значення; зацікавленість органів управління або безпосередніх користувачів цими об'єктами і комплексами в посиленні їхньої охорони спеціальними підрозділами поліції.

В умовах виняткової важливості вдосконалення питань охорони лісів України зростає інтерес суспільства до збереження і розширення інституту штатних співробітників, що відповідають за організацію природоохоронної роботи, створення спеціалізованих підрозділів з боротьби з екологічними правопорушеннями. Це сприятиме ефективній охороні лісових масивів, припиненню порушень лісоохоронного законодавства, зокрема й боротьбі з організованим злочинним посяганням на лісові багатства країни. Водночас координація всіх служб органів внутрішніх справ під час проведення природоохоронних заходів підвищить відповідальність співробітників поліції за цю роботу, а також сприятиме розслідуванню справ про адміністративні проступки, пов'язані з незаконним використанням лісових ресурсів.

Організація лісоохоронної діяльності поліції потребує врахування таких факторів, як: 1) соціально-демографічна ситуація; 2) специфіка економіки регіону; 3) місцеві традиції та звичаї; 4) повнота і якість правового регулювання організації та діяльності поліції; 5) наявність і професійна підготовленість підрозділів поліції, їхнє технічне оснащення; 6) стан злочинності в регіоні.

На додаток до цього в Українських Карпатах, де зосереджена основна маса лісів країни, на організацію адміністративно-правової охорони лісів впливають також:

1) велика кількість лісгоспів, лісозаготівельних пунктів;

2) наявність невеликих цехів із переробки деревини й інших лісових ресурсів;

3) наявність у регіоні рідкісних і цінних порід дерев, 54 тис. га пралісів, об'єктів природно-заповідного фонду, екологічної мережі;

4) проживання на території населення, для якого збір дарів лісу, туризм, полювання є традиційним і основним способом життєзабезпечення.

Під впливом цих чинників іде процес розвитку змісту і форм організації охорони лісів, удосконалюються тактичні прийоми і способи запобігання лісопорушенням і припинення таких. Така діяльність здійснюється у вигляді управлінського циклу, який складається з таких основних стадій: аналіз і оцінка оперативної обстановки, планування, ухвалення рішень з охорони лісових ресурсів, безпосереднє виконання і контроль. Практика свідчить, що відсутність узгодженості, низький рівень планування такої роботи, нераціональна розстановка сил і засобів негативно позначаються на вирішенні органів МВС України завдань з охорони лісів.

Комплекс організаційних умов, що визначає ефективність діяльності поліції в даній сфері, має широкий характер та передбачає виконання таких функцій:

– визначення об'єктивно необхідних і науково обґрунтованих цілей і завдань поліції в діяльності щодо забезпечення охорони лісових ресурсів та боротьби з лісопорушеннями;

– розроблення і вдосконалення структури апарату і підрозділів поліції відповідно до змісту їхньої лісоохоронної діяльності;
 – визначення й уточнення функціональних обов'язків співробітників МВС України, посадовців і підрозділів поліції, які беруть участь у боротьбі з лісопорушеннями;

– удосконалення роботи підрозділів на основі наукових принципів управління, упровадження позитивного досвіду, зміцнення законності і посилення зв'язку із громадськими організаціями;

– кадрове, матеріально-технічне, правове й організаційне забезпечення апаратів і підрозділів, покликане забезпечувати охорону лісового фонду.

Необхідно враховувати, що співробітники поліції, по-перше, виконують рішення органів державної влади та накази МВС України, по-друге, забезпечують реалізацію власних рішень і планів роботи. У своїй сукупності всі ці дії становлять єдиний процес організаційної діяльності МВС України із забезпечення виконання завдань з охорони лісів. Як вказує А.С. Євстигнєєв, специфіка такої роботи вимагає вдосконалення механізму видачі лісорубного або лісового квитка як спеціального дозволу на використання лісових ресурсів [5, с. 58].

Ефективність і якість здійснення лісоохоронної функції суттєво залежать від рівня підготовки і комплексності аналізу стану боротьби з порушеннями лісоохоронного законодавства, з упровадженням позитивного досвіду у практику відповідної діяльності служб і підрозділів поліції. Необхідно зазначити, що дотепер у загальноукраїнському масштабі не проведено узагальнення позитивного досвіду, аналізу негативних сторін діяльності суб'єктів, що беруть участь в охороні лісів.

Вивчення лісоохоронної роботи ГУНП у Карпатському регіоні свідчить про наявність значних недоліків. У деяких випадках зазначена робота проводиться в межах районів, хоча є нагальна потреба організувати її набагато ширше. Для вирішення проблемних регіональних питань та з'ясування багатьох управлінських функцій необхідно направляти працівників поліції, що відповідають за організацію цієї роботи в районах, області, в інші регіони для вивчення позитивного досвіду та визначення ефективних тактичних прийомів боротьби з лісопорушеннями й іншими екологічними правопорушеннями. Такий підхід забезпечить ефективність та якість виконання завдань, що покладаються на Національну поліцію в боротьбі з порушеннями лісоохоронного законодавства. Як вказує О.Ф. Кобзарь, реалізація поліцейської функції держави здійснюється в межах адміністративної діяльності держави, у зв'язку із чим поліцейська діяльність може бути визнана одним із її видів [6, с. 165].

З метою дослідження даного положення було проведено вивчення звітної документації органів внутрішніх справ, яке показує, що здебільшого аналіз лісоохоронної роботи зводиться до простого порівняння кількості порушень за той або інший період. Водночас не виділяються райони, де розташовані ділянки, на яких висока вірогідність скоєння лісопорушень. Такий підхід ускладнює визначення ефективності боротьби і не дозволяє зробити оцінювальні висновки, намітити реальні заходи з її посилення, правильно розосередити наявні сили і засоби, оперативно маневрувати ними.

Практика показує, що основними порушниками лісоохоронного законодавства є місцеве населення. Проте збиток, що завдається місцевими жителями, порівняно невеликий. Найбільш часто фіксуються такі лісопорушення, як: заготівля

кори, берести, ялинок, соснових дерев у заборонених місцях; спалювання деревного вугілля і смоли з порушенням правил пожежної безпеки; сінокосіння, розміщення вуликів, заготівля деревних соків, без отримання відповідного дозволу в державних органах управління лісовим господарством. Така ситуація ускладнюється тим, що кількість правопорушень значно збільшується у зв'язку з такими заходами, як користування ділянками лісу для культурно-оздоровчих, туристичних і спортивних цілей, що завжди супроводжується присутністю в лісових масивах досить великої кількості людей, що є головною причиною виникнення пожеж.

Організація заходів щодо попередження лісових пожеж, особливо в пожежонебезпечний період, потребує значних зусиль і заздалегідь спланованих сумісних дій національної поліції та співробітників Державного агентства лісових ресурсів. Так, у листопаді 2014 р. на Чернігівщині пройшли наймасштабніші за роки незалежності України пожежі в лісах, розташованих на торф'яниках. Причиною пожежі стало підпалювання стерні, загальна площа, охоплена пожежею, становила 47 га в п'яти районах. До ліквідації загорання були задіяні 16 одиниць техніки, 7 мотопомп, 2 гвинтокрила та 90 осіб особового складу ДСНС МВС України.

Організація і проведення таких заходів мають проходити з урахуванням того, що вогонь досить часто завдає шкоди розташованим поряд населеним пунктам. Винуватцями майже всіх пожеж є туристи, відпочивальники, грибники, мисливці. Часто вогонь починає поширюватися від проїжджих доріг, де зупиняються водії та відпочивальники. Розведення багать у непристосованих для цього умовах поєднується з незаконною порубкою дерев, крім того, відпочинок автолюбителів на лоні природи часто супроводжується засміченням місцевості побутовими відходами. У таких випадках проведення організаційних заходів спрямоване на запобігання порушенням лісоохоронного законодавства, забезпечення тісної взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями. Є доцільним, залежно від кліматичних умов районів, обласним управлінням МВС України встановити, який проміжок часу є пожежонебезпечним сезоном, залежно від цього планувати свою роботу.

З'ясуванню оперативної обстановки багато в чому сприяє картографічний аналіз місцевості, який дозволяє докладно визначити, в який період і де конкретно знаходяться найбільш вірогідні місця скоєння правопорушень, з метою вжиття необхідних заходів. У процесі вивчення оперативної обстановки потрібний системний підхід до оцінки інформації та комплексність її аналізу. У зв'язку із цим лісоохоронну діяльність Національної поліції доцільно аналізувати за місцем, часом, способами вирішення поставлених завдань контингенту осіб, залучених до їх виконання.

Висновки. Визначення напрямку організації лісоохоронної діяльності, виходячи тільки з одного – двох виділених чинників, не дозволяє повною мірою врахувати специфіку ситуації і загальний характер її розвитку. Лише багатofакторний аналіз негативних і позитивних явищ, процесів і тенденцій у сфері боротьби з лісопорушеннями дозволить об'єктивно оцінити стан оперативної обстановки.

Докладна характеристика умов та результатів правоохоронної роботи зі збереження лісів служить основою для ухвалення науково обгрунтованих управлінських рішень. Урахування всіх

обставин і чинників, глибоке, усебічне й об'єктивне їх вивчення є гарантією правильної організації управлінського процесу в адміністративно-правовій діяльності поліції з охорони лісів.

Література:

1. Комарницький В.М., Єрофєєв М.І. Правові питання взаємодії правоохоронних органів із громадськістю щодо забезпечення охорони довкілля. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. № 3 (91). С. 225–238.
2. Гамалюк Б.М. Еколого-правова діяльність міліції з дотримання державних екологічних гарантій. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2008. Вип. 2. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik2/fail/Gamalyuk.pdf>.
3. Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 234 с.
4. Гамалюк Б.М. Діяльність Національної поліції України з дотримання державних екологічних гарантій: теоретико-методологічний аспект. *Збірник наукових праць Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2016. Вип. 3. С. 150–161. URL: <http://www.lvduvs.edu.ua/seriya-ur?limitstart=0>.
5. Євстїгнєєв А.С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2019. 434 с.
6. Кобзарь О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків ; Дніпропетровськ, 2015. 316 с.

Cherniavska Ya. Organizational particularities of administrative activities of the National Police of Ukraine in the area of forest conservation

Summary. The article considers the necessity of ensuring effective forest protection, which meets the needs of society, industry, agriculture and performs the most important environmental functions. In Ukraine, there has been a steady

increase in the number of offenses, including illegal logging, changes in the intended use of forest land, forest theft, which has led to the development of shady business and a growth of the corruption component. This set of conditions causes the greater involvement of the National Police of Ukraine in order to identify the facts and reaction against offences in the area under study.

The author examines the concept of “organization” which is a process of formation of management system, adjustment of the management relations between the subject and the object of management, definition of rights and responsibilities, structure of bodies, organizations, recruitment and personnel appointments.

The Concept of the State Program of Crime Prevention approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.09.2010, № 1911 includes more specific requirements for the activities of internal affairs bodies. They comprise the development and implementation of a set of measures aimed at eliminating the causes and conditions of illegal acts as well as establishing effective cooperation between law enforcement agencies, central and local executive bodies. The handling of forest protection tasks demands from the National Police to use new forms of organization of activities based on a combination of efficient methods of managing police forces.

Management activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the area of forest protection involve: a) centralized solution of the key issues of combating violations of environmental legislation; b) coordination of the activities of all internal affairs bodies of the country through inspecting and providing practical assistance; c) direct organization of forest fund protection.

Consideration of all the circumstances and factors, their detailed, comprehensive and objective study is a guarantee for the proper organization of the management process in the administrative forest protection activities of the police.

Key words: administrative legislation, National Police, forest, management activity, law order, forest fund protection.

*Юнін О. С.,**доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
директор**Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У статті йдеться про нормативно-правову базу, що становить основу громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Зазначається важливість у демократичній державі впливу та контролю громадського суспільства за діяльністю органів державної влади. Висвітлюються різні погляди на такі категорії, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України» (наводяться погляди дослідників Л. Гапоненка, О. Поклада, А. Клочко й інших). Наводиться твердження про наявність у науковому доробку різних трактувань поняття «громадський контроль», наголошується на наявності загальних рис, які притаманні громадському контролю. Вказується, що фундамент інституту громадського контролю становлять норми Конституції України (стаття 5, що закріплює єдиним джерелом влади в Україні народ України, який здійснює владу безпосередньо, у статті 38 визначено право на участь в управлінні державними справами). Наголошується, що за змістом нормативно-правові акти, норми яких визначають основи інституту громадського контролю, поділяються на три основні групи: загальні, організаційно-процедурні та галузеві. Вказується, що до загальних належать закони «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання». До другої групи переважно належать підзаконні акти, наприклад: постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади». Наводяться галузеві закони, норми яких урегульовують питання функціонування громадського контролю за діяльністю Національної поліції України: закони «Про Національну поліцію» та «Про національну безпеку України». Наголошується на необхідності наявності в Україні окремого закону, присвяченого суто громадському контролю, як основи для інших актів, а також на необхідності врегулювання процедурних питань громадського контролю не на підзаконному, а на законодавчому рівні.

Ключові слова: закони, підзаконні акти, інститут громадського контролю, контроль, Національна поліція.

Постановка проблеми. Діяльність Національної поліції України за високими демократичними стандартами держав із розвинутою системою ліберальних демократій є однією з найважливіших вимог та умов успішного процесу євроінтеграції України. На Національну поліцію України покладені надваж-

ливі завдання з гарантування публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і державності, протидії злочинності. Отже, на поліцейських покладено важливі повноваження для виконання поставлених перед поліцією завдань. Поліцейські мають змогу застосовувати примус до громадян, вони мають право на використання спеціальних засобів під час виконання обов'язків, на застосування вогнепальної зброї тощо. Такий значний обсяг специфічних повноважень вимагає налагодження ефективного інструменту контролю над діяльністю поліцейських та поліції.

На жаль, перебування України в соціалістичному тоталітарному таборі позначилося на тому, що правоохоронні органи, які мали захищати закон та порядок, часто використовувались як каральні органи щодо власних громадян, а інститути реального контролю з боку громадськості не працювали. Лише із здобуттям незалежності Україна отримала можливість побудувати міліцію, а згодом поліцію, як справді правоохоронний орган, який служить на користь суспільства та громадян, а також на користь інтересів держави (яка діє відповідно до інтересів громадянського суспільства, яке бере участь у формуванні органів державної влади).

Національна поліція виникла на основі міліції та є відносно новою інституцією в Україні, якщо порівнювати з державами сталої демократії, де подібні інституції формувались і розвивались протягом десятиліть або навіть століть. Водночас інститут громадського контролю є явищем новим для України й потребує подальшого вивчення для покращення адміністративно-правового врегулювання його діяльності, відштовхуючись від його унікальної важливості, оскільки він сприяє підвищенню рівня довіри до поліції (оскільки суспільство, якщо відчуває реальні важелі контролю над поліцією, сприйматиме її як інструмент правопорядку, а не як каральну структуру), забезпечує демократичні принципи діяльності поліції тощо. Отже, обрана проблематика має значну наукову цінність та сприятиме розвитку загальної науки адміністративного права, зокрема проблематиці функціонування інституту Національної поліції в Україні.

До наукового доробку, де висвітлюються питання адміністративно-правового врегулювання інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, належать праці таких дослідників: В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Гончаруката, В. Кравчука, О. Поклада, Ю. Шемшученка й інших.

Мета статті – визначити нормативно-правову базу, норми якої становлять інститут громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, та встановити можливі недоліки і шляхи покращення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для висвітлення окресленої теми наукової проблематики варто спочатку наголосити на деяких аспектах категоріального апарату, а саме таких понять, як «контроль», «громадський контроль», «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України». У юридичній енциклопедії під поняттям «контроль» розуміють перевірку дотримання законів, рішень тощо, підкреслюється, що контроль є однією з найважливіших функцій державного управління. Може поділятися на відомчий, надвідомчий, державний тощо [2]. У словнику іншомовних слів «контроль» розглядається в декількох значеннях, а саме як перевірка, облік або спостереження за чим-небудь, як установи або особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації, як заключна функція управління [19, с. 417]. Важливий аспект контролю зазначено у тлумачному словнику української мови, де також наводиться декілька визначень поняття «контроль»: перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам (саме на цьому аспекті ми акцентуємо увагу, оскільки саме такий прояв контролю за діяльністю поліції є одним із найбільш важливих), серед яких тут наводиться документальний контроль тощо (на основі вивчення документів); перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за кимось або чимось; установа або організація, яка займається наглядом за певною сферою [6]. Отже, контроль є перевіркою чого-небудь, відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам, дотримання законів або підзаконних актів, відповідності їх нормам під час здійснення ким-небудь власної діяльності.

У юридичній енциклопедії «громадський контроль» розуміється як один із видів контролю соціального, що здійснюється громадянами або їх об'єднаннями, є важливою формою реалізації демократії, а також способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом такого контролю виступає діяльність органів державної влади, підприємств, установ і організацій, поведінка громадян. В енциклопедії підкреслюється, що громадський контроль широко застосовується під час проведення виборів до органів державної влади, охорони громад та порядку тощо. Основним методом контролю є перевірка дотримання вимог чинного законодавства й ухвалених рішень на підконтрольних об'єктах [1].

А. Клочко й О. Собина зазначають, що в науковій літературі щодо є багато тлумачень поняття «громадський контроль», однак дослідники виділяють основні риси, які в науковому доробку відносять до притаманних громадському контролю: він здійснюється громадськими організаціями або окремими громадянами; є головною функцією громадянського суспільства (погоджуємось із тезою в тому розумінні, що саме громадянське суспільство повинно активно й безперервно здійснювати контроль за діяльністю органів влади); наявність широкого спектра форм громадського контролю. Також зазначається, що контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта, однак громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного,

без безпосереднього втручання у процес усунення недоліків. Також погоджуємось із тезою, що особливістю громадського контролю є те, що громадський контроль не передбачає права на безпосереднє втручання в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта, а також права притягати винних у порушенні або накладати санкції за невідповідність у діяльності [4].

Л. Гапоненко наводить власне трактування поняття «громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади», розглядає такий контроль як «функцію громадянського суспільства, яка полягає в запобіганні порушенням, перевірці й оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших незаборонених законодавством формах із метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності й ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [3, с. 46].

О. Поклад наводить таке визначення терміна «громадський контроль за діяльністю Національної поліції України»: «це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних, так і колективних суб'єктів), спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [8, с. 143].

Якщо говорити безпосередньо про адміністративно-правове забезпечення інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, варто зупинитися на нормах Конституції України, які є фундаментом для зазначеного інституту. Ст. 5 Конституції України вказує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. У ст. 38 зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Згідно зі ст. 40 Конституції України, громадянам надається право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [5].

Погоджуємось із В. Кравчуком, який виділяє за змістом три основні групи нормативно-правових актів, які врегульовують питання громадського контролю: загальні, організаційно-процедурні та галузеві [7, с. 301]. До першої групи належать: Закон «Про звернення громадян» [13], який передбачає, що громадяни України мають право звернутись до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їхніх обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями (ст. 1 Закону [13]); закони «Про інформацію» [14], «Про доступ до публічної інформації» [10], «Про громадські об'єднання» [9]. Дані нормативні акти визначають головні засади для громадян та об'єднань громадян щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади. До першої групи також належить Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадського суспільства в Україні», відповідно до якого затверджена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. [18]. У Стратегії вказується, що

однією із проблем розвитку громадянського суспільства є відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

До другої групи належать переважно підзаконні нормативно-правові акти, що містять норми про форми і види громадського контролю і врегульовують процедурні питання втілення в життя громадського контролю: постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [11]. Даною постановою визначено порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Зазначається, що консультації із громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, що має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади із громадськістю [11]. В. Кравчук акцентує увагу на тому, що питання врегулювання суспільних відносин щодо громадського контролю за діяльністю органів влади повинно бути вирішено не на рівні підзаконних актів органів виконавчої влади, яку й визначається контролювати, але на рівні Законів України [7, с. 301–302].

Також до другої групи належить постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12]. Порядок визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду, при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. Така рада може проводити громадську експертизу діяльності органа виконавчої влади, при якому вона утворена. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади визначена як складова частина механізму демократичного управління державною й передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності ухвалення і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання важливих суспільних проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [12].

Третю групу становлять нормативно-правові акти, які врегульовують питання громадського контролю в конкретних суспільних відносинах між інститутами громадянського суспільства й органами державної влади. Наприклад, це Закон «Про публічні закупівлі» [17], норми якого стосуються сфери контролю за публічною закупівлею. У сфері громадського контролю за діяльністю Національної поліції України чинні закони «Про Національну поліцію» [16] та «Про національну безпеку України» [15]. У Законі «Про національну безпеку України» є норми щодо демократичного цивільного контролю як комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки й оборони й інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону) [15].

Розд. II Закону «Про національну безпеку України» урегулює питання демократичного цивільного контролю, норми ст. 4 Закону вказують, що в межах повноважень, наданих відповідно до Конституції України, сектор безпеки й оборони підлягає демократичному цивільному контролю, а одним з елементів системи цивільного контролю є громадський нагляд. У ст. 10 зазначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів [15]. Варто зауважити, що Національна поліція України входить до системи сектора безпеки й оборони України.

У Законі «Про Національну поліцію» питанням громадського контролю присвячений розд. VIII (ст. ст.) 86–90. Для інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції або керівник територіальних органів раз на рік повинен опубліковувати на офіційних вебпорталах органів поліції звіт про діяльність поліції, унормована можливість ухвалення резолюції недовіри керівникам органів поліції, визначається взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування, можливість спільних проєктів із громадськістю, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [16].

Висновки. Отже, для існування та функціонування в Україні інституту громадського контролю за діями органів державної влади загалом і за діяльністю Національної поліції зокрема побудована розгалужена нормативно-правова база. Норми контролю громадянського суспільства містяться в Конституції України, законах та підзаконних актах, які визначають основи громадського контролю. У нормативно-правових актах наголошується на неефективності та необхідності побудови дієвого реального громадського контролю за органами державної влади. У законах «Про Національну поліцію» та «Про національну безпеку України» містяться окремі розділи, які присвячені саме інституту громадського контролю за поліцією та загалом за сектором безпеки й оборони, елементом якої є й Національна поліція України. Водночас, незважаючи на існування розгалуженої системи нормативно-правових актів, законодавчо не врегульовано визначення поняття «громадський контроль», а також немає єдиного закону про громадський контроль, на основі якого повинні реалізовуватись громадський контроль у різних сферах суспільних відносин.

Література:

1. Андрійко О. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / редкол. : Ю. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol.
2. Андрійко О. Контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6-ти т. / редкол. : Ю. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: <https://leksika.com.ua/10530412/legal/kontrol>.
3. Гапоненко Л. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
4. Ключко А., Собина В. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2017. Вип. 1. С. 194–201.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

6. Контроль. *Тлумачний словник української мови E-slovník*. URL: <https://eslovník.com/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C>.
7. Кравчук В. Нормативно-правове забезпечення громадського контролю в Україні. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 300–306.
8. Поклад О. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.
9. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.
13. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
14. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
17. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
18. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Стратегія від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
19. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. 1-е вид. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія», 1974. 776 с.

Yunin O. Administrative and legal basis of public control over the activities of the National Police of Ukraine

Summary. The article deals with the legal framework that forms the basis of public control over the activities of the National Police of Ukraine. It is noted the exceptional importance in a democratic state of the influence and control of civil society over the activities of public authorities. Different views on such categories as “control”, “public control”, “public control over the activities of executive bodies”, “public control over the activities of the National Police of Ukraine” are highlighted (the views of researchers L. Gaponenko, O. Poklad, A. Klochko and others). The statement that there are different interpretations of the concept of “public control” in the scientific work is stated and the existence of general features that are inherent in public control is emphasized. It is indicated that the foundation of the institution of public control is the provisions of the Constitution of Ukraine (Article 5, which is the only source of power in Ukraine is the people of Ukraine, who exercise power directly, Article 38 defines the right to participate in public affairs. legal acts, the norms of which determine the foundations of the institute of public control, are divided into three main groups: general, organizational and procedural and sectoral. It is indicated that the general laws include “On Citizens’ Appeals”, “On Information”, “On Access to Public Information” The second group mainly includes bylaws, such as the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policy” and “On Approval of the Procedure for Facilitating Public Expertise of Executive Bodies”. Sectoral laws, the rules of which regulate the functioning of public control by activity of the National Police of Ukraine: Law “On the National Police” and Law “On National Security of Ukraine”. It emphasizes the need for a separate law in Ukraine on purely public control as a basis for other acts, as well as the need to regulate procedural issues of public control not at the secondary but at the legislative level.

Key words: laws, bylaws, institute of public control, control, National Police.

Янушевич Я. В.,

кандидат економічних наук

ПРАВОВА ОСНОВА ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню правової основи інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні на національному рівні. Акцентовано увагу на тому, що правова основа інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування є змістово спрямованою на функціонування суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено владними повноваженнями у сфері податкових правовідносин. Встановлено, що суб'єкт публічної адміністрації, функціонування якого є змістовим елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування, є носієм владних повноважень щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг під час адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів, а також до публічних цільових фондів.

Визначено, що інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування включає таких суб'єктів публічної адміністрації: а) органи державної виконавчої влади, до яких віднесено Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, які здійснюють повноваження у сфері оподаткування; б) органи місцевого самоврядування, яких представлено сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад; в) суб'єктів делегованих повноважень, що є інститутами громадянського суспільства; г) суб'єктів, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в означеній сфері, як-от Верховна Рада України, Президент України, Національний банк України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, військово-цивільні адміністрації тощо.

Встановлено, що правова основа функціонування суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено владними повноваженнями у сфері оподаткування, складається із сукупності правових норм, якими: а) регламентовано статус суб'єктів публічної адміністрації; б) закріплено компетенцію уповноважених суб'єктів у податкових правовідносинах; в) визначено умови притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

Ключові слова: інституційний механізм, норма права, правова основа, суб'єкт публічної адміністрації, сфера оподаткування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку стан податкової системи характеризується кардинальними змінами, які опосередковано численними реформами в соціальній, економічній, політичній та інших сферах суспільного життя. Розбудова України як соціальної, демократичної та правової держави, а також встановлення євроінтеграційного та євроатлантичного курсу сприяли динамічному реформуванню положень чин-

ного податкового законодавства та трансформації правового регулювання інституційного механізму сфери оподаткування. З огляду на той факт, що сфера оподаткування є основою економіки будь-якої держави, а податкам та зборам відводиться особливе місце як джерелам формування державного та місцевих бюджетів, убачається за необхідне визначення системи суб'єктів публічного адміністрування, які безпосередньо формують інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування, з'ясування правових основ їхньої діяльності. Вказане зумовлює необхідність і актуальність обраної теми дослідження.

Вагомий науковий внесок у розроблення проблематики інституційного механізму забезпечення публічного адміністрування у відмінних сферах суспільних відносин зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Бездушна, П. Діхтєвський, В. Жук, М. Кучерявенко, В. Пархоменко, О. Прийма, О. Стрельников, В. Шестак, І. Яковлев та інші. Значення наукових праць вказаних учених не викликає сумнівів, однак дослідження окремих питань формування інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування здійснювалося досить фрагментарно.

Мета статті полягає у визначенні правової основи інституційного механізму сфери оподаткування в межах національного зрізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правова основа інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування є змістово спрямованою на функціонування суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено владними повноваженнями у сфері податкових правовідносин. Говорячи ж про сутність поняття «суб'єкт публічної адміністрації», варто зазначити таке. Загальноприйнятим є визначення суб'єкта публічної адміністрації як суб'єкта владних повноважень, якого законом наділено повноваженнями здійснювати публічне адміністрування, тобто надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність в означеній сфері суспільних відносин. До основних ознак, які детермінують сутність поняття «суб'єкт публічної адміністрації», відносять такі:

- 1) кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічної адміністрації;
- 2) кожного із суб'єктів наділено відповідним правовим статусом, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами;
- 3) суб'єкт публічної адміністрації реалізує не приватний, а публічний інтерес, що опосередковує відповідний зміст його діяльності;
- 4) для здійснення публічного адміністрування суб'єкта публічної адміністрації має бути наділено повноваженнями з ухвалення виконавчо-розпорядчих рішень [1, с. 81].

Отже, суб'єкт публічної адміністрації, функціонування якого є змістовим елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування, є носієм владних повноважень щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг під час адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів, а також до публічних цільових фондів.

Варто зазначити, що загальноприйнятим є поділ суб'єктів публічної адміністрації на: а) органи державної виконавчої влади; б) органи місцевого самоврядування; в) суб'єктів делегованих повноважень. Якщо конкретизувати вказану диференціацію відповідно до сфери оподаткування, а також урахувати позиції окремих дослідників [2], інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування сформовано з функціонального відображення діяльності таких суб'єктів публічної адміністрації, як:

Органи державної виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України (далі – ДМС України), Державна податкова служба України (далі – ДПС України), територіальні органи вказаних центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації в частині повноважень щодо оподаткування.

Органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад [12].

Суб'єкти делегованих повноважень, якими у сфері оподаткування можуть виступати інститути громадянського суспільства: громадські організації, громадські ради, що функціонують як при органах державної виконавчої влади, так і при органах місцевого самоврядування.

Суб'єкти, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в означеній сфері. До вказаної групи можливо включити: Верховну Раду України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президента України, Національний Банк України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, військово-цивільні адміністрації тощо.

Що стосується правової основи функціонування суб'єктів публічної адміністрації, які формують інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування, то вона полягає в такому. Первинно доцільно виходити з того, що сукупність правових норм, якими врегульовано діяльність означених суб'єктів, можна розділити на: а) норми, що регламентують статус суб'єктів публічної адміністрації; б) норми, якими закріплено компетенцію уповноважених суб'єктів у податкових правовідносинах; в) норми, якими визначено умови притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, основним нормативно-правовим актом, що визначає правовий статус органів державної виконавчої влади, є Конституція України. Положеннями, що детермінують функціонування органів державної виконавчої влади, є: визнання Кабінету Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113); закріплення за ним повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 116); визначення за місцевими державними адміністраціями здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118) тощо [4].

Правове забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України виражено в положеннях Закону України «Про Кабінет

Міністрів України», у ст. ст. 1, 2 якого встановлено, що вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який, крім іншого, забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, а також сприяє стабільності грошової одиниці України [11]. Згідно з Податковим кодексом України (далі – ПК України), до повноважень Кабінету Міністрів України в податковій сфері віднесено: визначення переліку надавачів бюджетних грантів (ст. 14.1.277); встановлення порядку надання інформації державними органами, що ведуть облік або реєстрацію рухомого майна й інших активів, які є об'єктом оподаткування, про власників та/або користувачів такого рухомого майна контролюючим органам (ст. 68.3); встановлення порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру (ст. 133.4.5); визначення переліку документів та порядку їх подання для отримання податкової соціальної пільги (ст. 169.2.1); встановлення порядку обчислення та накопичення реєстраторами розрахункових операцій та фіскальним сервером контролюючого органу сум податку (ст. 201.11) тощо [5].

Правову основу діяльності Міністерства фінансів України закладено положеннями Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади», відповідно до ст. 6 якого міністерством є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, у контексті нашого дослідження – у сфері оподаткування [16]. Як передбачено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство фінансів України», Міністерство фінансів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Повноваження вказаного Міністерства у сфері оподаткування полягають:

- у здійсненні заходів з підготовки до імплементації в національне законодавство рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) у сфері міжнародного оподаткування, трансфертного ціноутворення, а також щодо обміну фінансовою інформацією в податкових цілях;

- в узгодженні рішення про надання розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань чи податкового боргу;

- в участі у переговорах із делегаціями урядів інших держав щодо підготовки проєктів міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і майно, внесення змін до чинних міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і майно;

- у забезпеченні реалізації Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для поліпшення виконання податкових правил і застосування положень Закону США «Про податкові вимоги до іноземних рахунків» (FATCA);

- участі в засіданнях робочих груп із питань податкової політики й адміністрування ОЕСР [9].

До суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено владними повноваженнями у сфері оподаткування та віднесено до органів державної виконавчої влади, належать: а) ДПС України; б) ДМС України. Доречно вказати, що до грудня 2018 р. повноваження щодо збору й адміністрування податків поклалися на Державну фіскальну службу, але згодом її було повторно реорганізовано через виокремлення ДПС та ДМС України, до яких перейшли відповідні повноваження. Діяльність вказаних суб'єктів публічної адміністрації також регламентовано Законом України «Про центральні органи державної виконавчої влади». Зокрема, ст. 16 вказаного нормативно-правового акта встановлено, що служба є центральним органом виконавчої влади, більшість функцій якого становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Служба як центральний орган державної виконавчої влади може здійснювати як функції з контролю, так і функції з управління об'єктами державної чи комунальної власності [16].

Вказане корелює з нормами, закріпленими профільними Положеннями, що визначають правовий статус ДПС і ДМС України [10], деталізують повноваження у сфері оподаткування. Функціональне призначення ДПС України полягає у виконанні сукупності завдань, як-от: здійснення реєстрації та ведення обліку платників податків, платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування й об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням; здійснення контролю за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та законодавства з інших питань; здійснення контролю за своєчасністю подання платниками податків передбаченої законом звітності (декларації, розрахунки й інші документи, пов'язані з обчисленням і сплатою податків, зборів, платежів); застосування до платників податків фінансових (штрафні) санкцій за порушення вимог податкового законодавства чи законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС України (ч. 4) тощо [10]. Що стосується ДМС України, то основною метою її діяльності у сфері оподаткування є дотримання законодавства щодо оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного й іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів із митної території України або території вільної митної зони (ст. 41 ПК України) [5].

Місцевими органами виконавчої влади, які формують інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування, є місцеві державні адміністрації та територіальні органи ДМС та ДПС України.

Так, діяльність місцевих державних адміністрацій регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 якого передбачено, що місцева державна адміністрація: складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету та забезпечує його виконання, а також звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства, для складання і виконання бюджету [13].

До основних положень, якими визначено повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування, належать ч. 3 ст. 250 та ч. 3 ст. 289 Податкового кодексу України, відповідно до яких обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації до 1 грудня року, що передує звітному, подають до контролюючих органів переліки платників податків, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів, та не пізніше 15 січня поточного року інформують ДПС України, власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель [5].

Територіальні органи ДПС та ДМС України підпорядковуються вказаним службам та здійснюють свою діяльність відповідно до Положень про ДПС України та ДМС України, Податкового кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства, Цивільного кодексу України та Закону України «Про державну службу» у частині дисциплінарної відповідальності посадових осіб тощо.

Як уявляється, окремо варто зупинитися на положеннях ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства, якими встановлено, що податкові та митні органи під час здійснення повноважень у сфері оподаткування звертаються до адміністративного суду щодо: 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків; 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків; 3) надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі; 4) 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 було поміщено у відповідний митний режим [3].

Щодо відповідальності означених суб'єктів публічного адміністрування, то положеннями ПК України передбачено можливість застосування адміністративної та кримінальної відповідальності в разі вчинення податкового правопорушення контролюючим органом [5]. Що стосується посадових осіб цих органів, відповідно до ст. ст. 65, 66 Закону України «Про державну службу», до них застосовується дисциплінарна відповідальність у вигляді дисциплінарних стягнень [8]. Цивільно-правову відповідальність контролюючого органу у вигляді компенсування шкоди регламентовано ст. 110.3 Податкового кодексу України [5], зміст якої співвідноситься зі ст. ст. 1173 та 1174 Цивільного кодексу України, якими передбачено обов'язок відшкодування в повному обсязі збитків, завданих незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю державного органу та його посадових осіб, незалежно від вини [18].

До суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, віднесено й органи місцевого самоврядування. Як передбачено положеннями ст. 284 Податкового кодексу України, сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території [5]. Вказане корелює з положеннями ст. ст. 26 та 69 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими закріплено виключну компетенцію органів місцевого самоврядування, зокрема й у сфері оподаткування. До таких повноважень віднесено: встановлення

місцевих податків і зборів; ухвалення рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг щодо місцевих податків і зборів, а також земельного податку; затвердження ставок земельного податку; встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста тощо [12].

Що стосується виокремлення правової основи функціонування суб'єктів делегованих повноважень у сфері оподаткування, то зазначимо таке. До таких суб'єктів можна віднести інститути громадянського суспільства, якими виступають громадські організації та громадські ради. Відповідно до Типового положення про громадську раду, при органах державної виконавчої влади й органах місцевого самоврядування мають утворюватися громадські ради, метою діяльності яких є проведення консультацій із громадськістю, зокрема й щодо сфери оподаткування [17].

За нормами Положення про Громадську раду при ДПС України, громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, який утворюється при ДПС України з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю ДПС України, налагодження ефективної її взаємодії із громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. До основних завдань Громадської ради при ДПС України віднесено: сприяння реформуванню державної податкової служби України відповідно до світових вимог і стандартів; створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів податкової служби; сприяння врахуванню ДПС України громадської думки у процесі діяльності; сприяння поліпшенню якості обслуговування податковою службою платників податків та налагодження партнерських відносин; надання ДПС України інформації про результати громадських слухань (інших форм відображення громадської думки) щодо вдосконалення діяльності [6].

Важливе місце в інституційному механізмі забезпечення сфери оподаткування відведено суб'єктам, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у сфері оподаткування.

Так, наприклад, Верховна Рада України як найвищий орган законодавчої влади ухвалює закони України та вносить зміни до них, зокрема і в частині оподаткування [4]. Відповідно до положень ст. 12 ПК України, Верховна Рада України встановлює на території України загальнодержавні податки та збори і визначає: перелік загальнодержавних податків та зборів; перелік місцевих податків та зборів, установа яких належить до компетенції сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, яких створено згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; елементи податку, податкові пільги та порядок їх застосування щодо загальнодержавних та місцевих податків та зборів [6].

Особливості управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, які складаються у сфері оподаткування, як глави держави полягають у здійсненні керівництва фінансовою діяльністю відповідно до ст. 106 Конституції України. Також Президента України наділено правом скасовувати акти Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Основному

закону, правом підписувати закони, які ухвалені Верховною Радою України, та правом «вето» щодо ухвалених Верховною Радою України законів у сфері оподаткування [4].

Щодо правової основи функціонування Національного банку України у сфері оподаткування, то відповідно до ст. ст. 6, 7 Закону України «Про Національний банк України», його діяльність спрямовано на забезпечення єдиної державної політики в галузі грошового обігу та фінансової стабільності держави. У межах повноважень Національний банк України вносить рекомендації Кабінету Міністрів України стосовно впливу податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України, а також визначає розміри, порядок формування та використання резервів банків для покриття можливих фінансових ризиків, що утворюються за рахунок доходу від оподаткування [14].

Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України. Не є винятком і сфера оподаткування, у якій можуть траплятися порушення прав людини і громадянин. Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», за омбудсменом закріплено повноваження щодо здійснення контролю стосовно запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, зокрема під час сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів [15].

Не можна залишити поза увагою і той факт, що з метою виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації. Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» у ст. 6 закріплено, що вказані органи встановлюють ставки місцевих податків і зборів відповідно до ПК України, а також ухвалюють рішення щодо надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо немає рішень відповідної ради з даних питань [7].

Висновки. Отже, складовими елементами інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування є такі суб'єкти публічної адміністрації: органи державної виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, ДМС України, ДПС України, територіальні органи вказаних центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації в частині повноважень щодо оподаткування); органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад); суб'єкти делегованих повноважень, якими у сфері оподаткування можуть виступати інститути громадянського суспільства (громадські організації, громадські ради, що функціонують як при органах державної виконавчої влади, так і при органах місцевого самоврядування); суб'єкти, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в означеній сфері. До вказаної групи можна включити: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Президента України, Національний банк України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, військово-цивільні адміністрації тощо.

Наголосимо також, що правова основа функціонування суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено владними повноваженнями у сфері оподаткування, складається із

сукупності правових норм, якими: а) регламентовано статус суб'єктів публічної адміністрації; б) закріплено компетенцію уповноважених суб'єктів у податкових правовідносинах; в) визначено умови притягнення до відповідальності суб'єктів публічної адміністрації.

Література:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галушко та ін. 2-ге вид. Херсон : Олді-Плюс, 2019. 520 с.
2. Голобородько Т. Суб'єкти публічного управління та адміністрування в сфері обліку і оподаткування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/4_2020/57.pdf (дата звернення: 03.09.2020).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (у ред. від 15 грудня 2017 р.).
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Положення про Громадську раду при Державній податковій службі України : наказ Державної податкової служби України від 12 грудня 2014 р. № 24. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/gromadska-rada/arhiv/arhivni-materiali/gromadska-kolegiya/polojennya-pro-gromadsku-k/> (дата звернення: 03.09.2020).
7. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 03.09.2020).
8. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
9. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.
10. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 03.09.2020).
14. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 03.09.2020).
15. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.09.2020).
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
17. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/10242020> (дата звернення: 03.09.2020).
18. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page>.

Ianushevych Ia. Legal basis for institutional mechanism of taxation sphere functionality: national aspect

Summary. The article is devoted to the study of legal basis of the institutional mechanism for ensuring the sphere of taxation in Ukraine at the national level. Emphasis is placed on the fact that the legal basis of the institutional mechanism for ensuring the sphere of taxation is meaningfully aimed at the functioning of public administration entities, which are endowed with power in the field of tax relations. It has been established that a subject of public administration, whose functioning is a meaningful element of the institutional mechanism to ensure the field of taxation, is the bearer of authoritative powers to carry out executive and administrative activities and provide administrative services during administration of taxes, fees and other mandatory payments to the state and local budgets, as well as to public target funds.

It has been found that the institutional mechanism ensuring the sphere of taxation comprises the following public administration bodies: a) state executive bodies including the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local executive bodies exercising powers in the field of taxation; b) local self-government bodies represented by village, settlement, town/city councils and councils of united territorial communities; c) subjects of delegated powers being the institutions of civil society; d) authorities that do not belong to the state executive bodies and local self-government bodies, but are endowed with separate powers to ensure administrative influence in this sphere, in particular, the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights, civilian-military administrations etc.

It has been established that the legal basis for the functioning of public administration entities, which are endowed with power in the field of taxation, consists of a set of legal norms that: a) regulate the status of public administration bodies; b) set forth the competence of the authorized bodies in tax legal relations; c) determine the conditions on which public administration bodies can be brought to justice.

Key words: institutional mechanism, legal norm, legal basis, public administration body, field of taxation.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Іванов О. Ю.</i> «ГЕОРГІВСЬКИЙ ТРАКТАТ» 1783 Р. ПРО СОЮЗ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА ГРУЗІЇ: РОСІЙСЬКА ПРОПАГАНДА Й ІСТОРИКО-ПРАВОВА РЕАЛЬНОСТЬ.....	4
<i>Луцька Г. В.</i> ТЕОРЕТИЧНА МОДЕЛЬ НОТАРІАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ, УСКЛАДНЕНОГО ДІСЮ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.....	9
<i>Мерник А. М.</i> ДО ПИТАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА ІНСТИТУТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	14
<i>Парасюк М. В.</i> ПРОБЛЕМА СІМ'Ї ТА СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН У «ФІЛОСОФІЇ ПРАВА» Г. ГЕГЕЛЯ (ДО 190-РІЧЧЯ ВІД ДНЯ СМЕРТІ).....	18

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Олійник А. Ю.</i> РЕАЛІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СВОБОДИ ОСОБИ НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ У ПРОЦЕСІ ТОВАРНО-ГРОШОВИХ, ТОВАРНО-ОБМІННИХ ТА ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ.....	24
<i>Павленко В. В.</i> ВИБОРИ ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	28
<i>Писарєва Е. А., Воронов Д. О.</i> КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ ТА ДОДЕРЖАННЯМ ВИСНОВКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ.....	34
<i>Халюк С. О.</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ УКРАЇНИ.....	40
<i>Чайковський О. І.</i> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КАТЕГОРІЇ «ЖИТЛО».....	44

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Абдукадірова К. Е.</i> КОНФЛІКТ У СФЕРІ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН ЯК ПЕРЕДУМОВА ВИНИКНЕННЯ МИТНОГО СПОРУ.....	50
<i>Бараненко Д. В.</i> ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	54
<i>Білокур Є. І., Сідор М. І.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІНІСТЕРСТВ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	59
<i>Бойко О. М.</i> ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	63
<i>Дячук Н. Д.</i> ПОНЯТТЯ «НОРМАТИВНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ» І ЙОГО ЕЛЕМЕНТИ.....	69

<i>Іваненко Т. М., Тильчик В. В.</i> ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	74
<i>Клипа О. П.</i> СУЧАСНИЙ СТАН СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРАЦІВНИКІВ ПОЛІЦІЇ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ ТА РЕСПУБЛІКИ ГРУЗІЯ.....	78
<i>Князєв В. С.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ НАДАННЯ ПОСЛУГ ВІДПОВІДАЛЬНОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ.....	83
<i>Князюк О. Г.</i> ПЕРЕДОВИЙ ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПРАВА НА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ ЯК ДЖЕРЕЛО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ.....	87
<i>Кобрусєва Є. А.</i> АНАЛІЗ СУДОВИХ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ЗА СТ. 185-1 КУПАП УКРАЇНИ.....	92
<i>Коваль О. А.</i> СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ АДВОКАТУРИ.....	97
<i>Колісник С. А.</i> СУДОВІ ВИТРАТИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ.....	101
<i>Кудін А. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ПАТЕНТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	105
<i>Лавренюк Ю. Ф.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У СУЧАСНІЙ ПАРАДИГМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	108
<i>Лемеха Р. І., Тильчик В. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНИХ РЕЖИМІВ У КАНАДІ: ПОЗИТИВНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	112
<i>Lipynskyi V. V.</i> ANALYSIS OF COMPONENTS OF THE SYSTEM OF INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE-TORT LEGAL NORMS.....	117
<i>Мазурик Р. В.</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В СУДІ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	123
<i>Мілієнко О. А.</i> ДО ПИТАННЯ ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ.....	129
<i>Нечитайло Б. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ.....	133
<i>Петришак І. В.</i> ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ.....	138
<i>Пицида М. М.</i> ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНКИ ПРОФЕСІЙНИХ НАВИЧОК ТА МОРАЛЬНО-ДІЛОВИХ ЯКОСТЕЙ У МЕЖАХ ПРОЦЕДУРИ ДОБОРУ НА ПОСАДУ СУДДІ.....	142
<i>Поліщук В. Ю.</i> МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОВЖИВАННЮ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	147
<i>Приваліхіна А. І.</i> ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ.....	153
<i>Пророченко В. В., Шестак Л. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	158
<i>Рябченко Я. С.</i> РОЛЬ МЕДІАЦІЇ ПІД ЧАС ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН ТА ЇЇ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ.....	162

<i>Чернявська Я. А.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЛІСІВ.....	166
<i>Юнін О. С.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	171
<i>Янушевич Я. В.</i> ПРАВОВА ОСНОВА ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	175

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

<i>Ivanov O.</i> "ST. GEORGE'S TREATY" (1783) ON THE UNION OF THE RUSSIAN EMPIRE AND GEORGIA: RUSSIAN PROPAGANDA AND HISTORICAL AND LEGAL REALITIES.....	4
<i>Lutska H.</i> THEORETICAL MODEL OF THE NOTARIAL PROCESS COMPLICATED BY THE LEGAL REGIME IN THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE.....	9
<i>Mernyk A.</i> ON THE ISSUE OF RESTRICTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS AND CITIZEN INSTITUTIONS OF STATE POWER.....	14
<i>Parasiuk M.</i> THE PROBLEM OF FAMILY AND FAMILY RELATIONS IN HEGEL'S "PHILOSOPHY OF LAW" (UP TO 190 YEARS FROM THE DATE OF DEATH).....	18

CONSTITUTIONAL LAW AND MUNICIPAL LAW

<i>Oliynyk A.</i> REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL FREEDOM OF A PERSON TO ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE PROCESS OF COMMODITY-MONEY, COMMODITY-EXCHANGE AND FINANCIAL OPERATIONS.....	24
<i>Pavlenko V.</i> ELECTIONS AND THE ELECTORAL SYSTEM IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS.....	28
<i>Pysarjieva E., Voronov D.</i> CONTROL OVER THE IMPLEMENTATION OF DECISIONS AND COMPLIANCE WITH THE CONCLUSIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE: SOME PROBLEMATIC ASPECTS.....	34
<i>Khaliuk S.</i> METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE STUDY OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE OF UKRAINE.....	40
<i>Chaikovskiy O.</i> CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS OF THE "HOUSING" CATEGORY.....	44

ADMINISTRATIVE, FINANCE, TAX LAW

<i>Abdukadirova K.</i> CONFLICT IN THE FIELD OF CUSTOMS LEGAL RELATIONS AS A PREREQUISITE FOR THE EMERGENCE OF A CUSTOMS DISPUTE.....	50
<i>Baranenko D.</i> PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES BY CENTRAL EXECUTIVE BODIES.....	54
<i>Bilokur Ye., Sidor M.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF MINISTRIES AS CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN UKRAINE.....	59
<i>Boiko O.</i> SUBJECT OF ADMINISTRATIVE CONTRACT: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES.....	63
<i>Diachuk N.</i> DEFINITION "NORMATIVE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF THE UKRAINIAN CARPATHIANS" AND ITS ELEMENTS.....	69

<i>Ivanenko T., Tylchyk V.</i> ACCESSIBILITY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE.....	74
<i>Klypa O.</i> THE CURRENT STATE OF SOCIAL PROTECTION OF POLICE OFFICERS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE REPUBLIC OF GEORGIA.....	78
<i>Kniaziev V.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF LIABILITY OF ENTERPRISES WHICH PROVIDE SERVICES OF RESPONSIBLE STORAGE OF GOODS.....	83
<i>Kniaziuk O.</i> LEADING FOREIGN EXPERIENCE OF THE LEGAL REGULATION OF OBTAINING THE RIGHT TO DRIVE THE VEHICLES AS A SOURCE OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE LAW ENFORCEMENT SPHERE OF UKRAINE.....	87
<i>Kobrusieva Ye.</i> ANALYSIS OF COURT DECISIONS IN CASES OF VIOLATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY UNDER ART. 185-1 OF THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENSES.....	92
<i>Koval O.</i> SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE REFORM OF THE BAR.....	97
<i>Kolisnyk S.</i> COURT COSTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: THE RATIO OF CONCEPTS.....	101
<i>Kudin A.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL NATURE OF PATENT DOCUMENTATION IN UKRAINE.....	105
<i>Lavreniuk Yu.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY TO ENSURE ECONOMIC INTERESTS IN THE MODERN PARADIGM OF ADMINISTRATIVE LAW.....	108
<i>Lemekha R., Tylchyk V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CUSTOMS REGIMES IN CANADA: A POSITIVE EXPERIENCE FOR UKRAINE.....	112
<i>Lipynskiyi V. V.</i> ANALYSIS OF COMPONENTS OF THE SYSTEM OF INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE-TORT LEGAL NORMS.....	117
<i>Mazuryk R.</i> FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF THE FUNCTION OF REPRESENTING THE INTERESTS OF THE STATE IN COURT BY THE PROSECUTOR'S OFFICE AT THE REGIONAL LEVEL.....	123
<i>Milienko O.</i> ON THE ISSUE OF REVOCATION OF ADMINISTRATIVE ACTS.....	129
<i>Nechytailo B.</i> THE STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE SUBJECTS OF PREVENTION AND COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE IN UKRAINE.....	133
<i>Petrishak I.</i> LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF STATE PROTECTION.....	138
<i>Pyshchyda M.</i> PECULIARITIES OF ASSESSMENT OF PROFESSIONAL SKILLS AND MORAL AND BUSINESS QUALITIES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE JUDICIAL SELECTION PROCEDURE.....	142
<i>Polishchuk V.</i> MECHANISM OF COMBATING AND PREVENTING ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	147
<i>Pryvalikhina A.</i> LEGAL BASICS OF JUDICIARY INFORMATIZATION IMPLEMENTATION.....	153
<i>Prorochenko V., Shestak L.</i> ADMINISTRATIVE COERCION AS A METHOD OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	158

<i>Ryabchenko Ya.</i> ROLE OF MEDIATION URING DEFENCE OF SUBJECTIVE OF PUBLIC LAWS OF PARTICIPANTS OF ADMINISTRATIVE RELATIONS AND HER LEGAL ADJUSTING.....	162
<i>Cherniavska Ya.</i> ORGANIZATIONAL PARTICULARITIES OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE AREA OF FOREST CONSERVATION.....	166
<i>Yurin O.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	171
<i>Ianushevyeh Ia.</i> LEGAL BASIS FOR INSTITUTIONAL MECHANISM OF TAXATION SPHERE FUNCTIONALITY: NATIONAL ASPECT.....	175

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 47, том 1, 2020

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Калабухова С.Ю.

Підписано до друку 29.12.2020 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 25,22, ум. друк. арк. 21,62.

Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 0421/128.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»

(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)

Україна, м. Одеса, 65101, вул. Інглєзі, 6/1

Тел. +38 (048) 709-38-69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua