

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
МІЖНАРОДНОГО
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 54
Том 1



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

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 № 5 від 29.12.2021 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**, д-р. 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



*Іванченко О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальної теорії права та держави
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ГЕНЕЗА ТЕОРЕТИКО-ФІЛОСОФСЬКИХ ПОГЛЯДІВ ТА ТИПОЛОГІЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ПРАВА

Анотація. У статті досліджено генези теоретико-філософських поглядів та типології легітимності права. Визначено, що в ракурсі розуміння легітимності як певної обґрунтованості, як певного критерію правильності права виникає можливість розглядати взаємозв'язки правопорядку з існуючим порядком володарювання. Зазначено, що розкриття сутності легітимності права пов'язано з вирішенням багатьох завдань і включає в себе філософські, правові, соціологічні та політичні виміри. Наголошено, що важливим є визначення рівня сприйняття суспільством правових норм, виокремлення тих цінностей, переконань та інтересів, які впливають на легітимність права в різних групах і сегментах суспільства. Доведено, що враховуючи багатогранність поняття та високу соціальну цінність легітимності права, його дослідження має базуватися на відповідних теоретико-філософських засадах. Визначено, що соціум влаштований таким чином, що будь-які правила з часом, рано чи пізно, можуть втратити свої властивості. Помилково вважати, що існує можливість вивести певний параметр прийнятності соціальних правових норм, який стане універсальним. Аргументовано, що легітимність – це властивість, виявлення якої є реальним тільки завдяки створенню певної теоретичної моделі, що стоїть осторонь як від етичного, так і від радикально вираженого релятивізму. Доведено, що право не є атомізованою структурою, оскільки воно не поділяється на кілька маленьких частинок у формі окремих суджень. Обґрунтовано, що не існує певного єдиного вірного шляху, точно так, як не існує певної ідеальної нормативної системи. Констатовано, що схвалюючи певні правила формулювання, то зобов'язуємося їх дотримуватися, і лише тоді логіка може вважатися «примусовою» з боку тієї чи іншої інтелектуальної діяльності. Зроблено висновок, що суть права в контексті нормативної системи не дає їй ніяких особливих привілеїв, позбавляючись лише самих непотрібних, але все ще забезпечуючи велику свободу для творчого підходу. Зазначено, що з тієї причини, що при обговоренні філософських питань використовуються здебільшого міркування про метод як такий, необхідно керуватися саме ним, поставивши мету – дослідити і з'ясувати, який науково-практичний спадок теорія права і держави змогла пронести з собою крізь епоху, а також виокремити позиції, які донині мають певну актуальність.

Ключові слова: легітимність права, легітимація права, легітимація державно-правових інституцій, легальність права, філософська доктрина, політологічна доктрина, соціум, нормативна система.

Постановка проблеми. Головну увагу в статті присвячено дослідженню генези теоретико-філософських поглядів та типології легітимності права. Вбачається, що легітимне право

є «правильним» правом, причому його «правильність» можна визначати, користуючись безліччю різних критеріїв – починаючи від моральної коректності і закінчуючи економічною ефективністю або комунікативною раціональністю. В наведеному розумінні легітимність слугує загальним відсиланням до того чи іншого критерію «правильності», адже різні переконання визнають легітимним в одному випадку економічно ефективне право, у другому – морально виправдане право, в третьому – богоугодне право тощо.

Цінності, необхідні для того, щоб дослідити зобов'язуючу силу права в цій ситуації не викликають жодних дискусій про легітимність права, оскільки призводять до систематизації різних підходів, за допомогою яких можна оцінювати якість правового регулювання, а разом із цим до ситуації, у якій можуть висуватися судження про легітимність, що виключають одне одного.

В ракурсі розуміння легітимності як певної обґрунтованості, як певного критерію правильності права виникає можливість розглядати взаємозв'язки правопорядку з існуючим порядком володарювання. В такому контексті, який безумовно має політичне забарвлення, часто застосовують поняття «демократичної легітимації», яке відображає переконання у тому, що чинні закони демократичних держав є створеними народом і для народу, і виходячи з цього, за визначенням являються легітимними, у той час як правопорядки недемократичних держав з тієї ж причини є створеними не народом і не для народу, і таким чином є нелегітимними.

Науковий і практичний дискурс надають різного юридичного значення відповідним аспектам легітимності. Легітимність норми права в політологічній і філософській доктринах нерідко розуміють у якості обґрунтованості цієї норми. Ще один вимір легітимності права являють собою її соціологічні показники. В цьому ракурсі легітимність представляється соціальним фактом підтримки норм права і існуючого правопорядку в цілому з боку соціуму. Ця логіка легітимності права відтворюється різними міжнародними рейтингами верховенства права, ставлення до корупції, довіри до правової системи тощо.

Відповідно виникає необхідність більш глибокого дослідження генези наявних теоретико-філософських дискурсивних підходів до розуміння і визначення права в цілому та його легітимності.

В контексті дослідження відповідної генези необхідно додатково звернутися і до визначення типології легітимності, адже легітимність права може проявлятися, як мінімум, в трьох аспектах, які, досить імовірно, будуть між собою розходитися в конкретних ситуаціях: суб'єктивній, процедурній і змістовній легітимності.

Метою статті є дослідження генези наукових поглядів та типології легітимності права.

Аналіз наукових публікацій. Дослідженням теоретико-методологічних аспектів поняття легітимності в сфері науки держави і права займалися такі вітчизняні вчені як: А. Баумейстер, С. Бистрицький, В. Дудченко, Ю. Калюжна, О. Коваль, В. Кокорський, Т. Кравченко, П. Манжола, І. Музика, В. Невідомий, М. Неліп, В. Нечипоренко, Ю. Оборотов, С. Олефіренко, О. Петришин, І. Рибак, Т. Сивак, О. Скрипнюк, С. Сливка, Л. Спинка, М. Тур, Х. Хвойницька, М. Цвік, С. Шевчук, Н. Юськів, та інші.

Проблематикою легітимності як основи права, дослідженням механізмів легітимації державно-правових інституцій, питаннями відмежування легальності права від легітимності права і його легітимації в межах сучасної теорії права займалися такі зарубіжні вчені як: К. Апель, Р. Арон, М. Вебер, Ю. Габермас, Р. Дворкін, І. Кант, Д. Лок, Н. Луман, Е. Макінтайр, Т. Парсонс, Д. Ролз, Ж. – Ж. Руссо, Ч. Тейлор, С. Хантінгтон та інші.

Виклад основного матеріалу. Розкриття сутності легітимності права пов'язано з вирішенням багатьох завдань і включає в себе філософські, правові, соціологічні та політичні виміри. Науковий підхід до встановлення природи легітимності права ставить питання про його моральні й етичні основи: чи відповідають правові норми загальним моральним принципам? Чи є вони справедливими? Не менш важливим є визначення рівня сприйняття суспільством правових норм, виокремлення тих цінностей, переконань та інтересів, які впливають на легітимність права в різних групах і сегментах суспільства. Відповіді на зазначені питання варіюються залежно від культурних, історичних і політичних умов та створюють складну мережу факторів, які визначають легітимність права в конкретному суспільному контексті. Легітимність права, по суті, означає, що норми права визнані суспільством, є чіткими, передбачуваними та здатними застосовуватися у практичних ситуаціях.

О. Назаренко стверджує: «...в наш час важливе місце посідає потреба українського суспільства уникнути загрози виникнення значних соціально-політичних та економічних криз, які можуть призвести до панування правового нігілізму» [1, с. 22].

Враховуючи високу соціальну цінність легітимності права, його дослідження має базуватися на відповідних теоретико-філософських засадах.

Вивчення відповідної теми починається на тому етапі, коли чітко поділяються між собою підстави виконання певного правила, а також привід для його виконання.

Соціум влаштований таким чином, що будь-які правила з часом, рано чи пізно, можуть втратити свої властивості. Потрібно також відзначити факт, що соціальні норми рано чи пізно неодмінно втрачають актуальність і потребують нової артикуляції підстав належного, що в них міститься. Помилково вважати, що існує можливість вивести певний параметр прийнятності соціальних правових норм, який стане універсальним.

Власне, легітимність – це властивість, виявлення якої є реальним тільки завдяки створенню певної теоретичної моделі, що стоїть осторонь як від етичного, так і від радикально вираженого релятивізму [2, с. 18]. У цьому випадку варто не вдаватися в крайнощі, щоб сформулювати дієву, аргументовану теорію легітимності, яка буде відповідати сучасним інноваційним світовим тенденціям.

Вбачається, що першим етапом кожного теоретико-правового дослідження має бути філософське осмислення та артикулювання позицій автора. Потрібно детально вивчити методи, які він використовує у своїй роботі, базові категорії тощо, щоб мета і необхідність теми дослідження стали очевидними, це повною мірою стосується й аналізу поняття «легітимність».

Основною метою дослідження є твердження, що легітимність є фундаментальною характеристикою права. Саме така теза буде становити ядро роботи, разом із паралельним доказуванням правоти цього твердження протягом дослідження.

О. Назаренко в цьому контексті зазначає: «...легітимність дозволяє звести до мінімуму використання державного примусу та забезпечити добровільність реалізації підвладними суб'єктами адресованих їм владних приписів. Вона підтримує стабільність політичної системи, дає можливість вирішити соціальні протиріччя в цивілізованій спосіб, обумовлює моральну виправданість існування порядку державного владарювання та старанне виконання всіма учасниками владних відносин норм і принципів, гарантуючи такий порядок» [1, с. 24].

Американський науковець Р. Лемб констатує, що легітимність є багатовимірною, і сприймає її як багаторівневе поняття [3, с. 11].

Таким чином, починаючи дослідження легітимності права в сучасній державі, потрібно брати до уваги багатогранність цього феномену. Це означає, що в будь-якому разі потрібно звертатися до найбільш значних (за своєю суттю) понять, тому виникає думка, що необхідно пов'язати початок відповідних міркувань із загальним уявленням про нормативні системи.

Видається, що право не є атомізованою структурою, оскільки воно не поділяється на кілька маленьких частинок у формі окремих суджень. Зрозуміло, зробити такий поділ на практиці можливо, проте в такому випадку право втрапить свій системний ефект. З цієї причини вихід за рамки в такій ситуації здається цілком логічним. Вихід у простір з найбільш відповідною розмірністю є стандартним методом, за допомогою якого відбувається оновлення вже наявного знання і в нього вносяться корективи щодо останніх правових тенденцій. Таким чином, потрібно заздалегідь провести дослідження нормативних систем і їх властивостей.

Оскільки існує кілька різновидів систем дефініцій, постарімося поступово провести аналіз їх специфіки та призначення. Першою варто дослідити логіко-правову дефініцію, автором якої є К. Альчуррон, яку він представив зокрема у своїй відомій науковій праці «Нормативні системи» [4, с. 23].

Суть визначеного К. Альчурроном поняття полягає в тому, що аналізуючи велику кількість висловлювань, частина яких формує зв'язки між випадками і рішеннями, із цієї маси можна виокремити певну кількість найбільш змістовних, які й є нормативними системами.

Л. Луць обґрунтовує, що система «є цілісною сукупністю (комплексом) закономірно розташованих та взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів. До основних ознак системи, як правило, відносять: комплексність (сукупність) елементів; впорядкованість та подільність елементів; наявність зв'язків між ними; наявність цілісних властивостей» [5, с. 327].

Іншими словами, не існує певного єдиного вірного шляху, точно так, як не існує певної ідеальної нормативної системи. Коли ми схвалюємо певні правила формулювання, то зобов'язуємося їх дотримуватися, і лише тоді логіка може вважатися

«примусовою» з боку тієї чи іншої інтелектуальної діяльності. «Правило характеризується як положення, яким передається якась закономірність, стале співвідношення певних явищ або як принцип, яким керуються у співжитті, у праці, в поведінці тощо» [6, с. 63].

Позитивними аспектами логічного сприйняття нормативної системи можна відзначити формальність і фактичний нейтралітет. Слід визнати, що вид формулювань, з яких складається нормативна система, не є настільки важливим, оскільки основне завдання виконує сама система слідування, яка є відповідальною за поєднання рішення і випадку. Формулювання можуть відрізнятися відповідно до походження, виду та кількості. Питання стосовно вибору бази і параметрів, на які варто орієнтуватися в процесі вибору, не стосуються самого поняття системи. З цієї причини фундамент певної нормативно-правової практики може складатися з висловлювань, які входять до певного зводу законів або його аналогу [6, с. 4].

Отже, очевидним стає факт, що логічні механізми дають можливість формувати універсальний прототип, який міг би забезпечити виключно логічні параметри на зразок несуперечливості, дедуктивного замикання тощо. І це зовсім не означає, що такого роду система повинна бути масштабною, всеохоплюючою.

Л. Андрусів зазначає: «...необхідно розуміти, що нормативна система – це об'єктивно зумовлена система наявної системою суспільних відносин, формою та устроєм держави й режимом правління» [7, с. 128].

Говорячи про недоліки конкретного логічного усвідомлення реальності, нормативним системам потрібно приділити особливу увагу. Формулювання К. Альчуррона вирізняється якраз тим, що його можна використовувати стосовно будь-яких видів правил, однак у певних ситуаціях така перевага перетворюється на недолік. Причина цього – той факт, що право не є (і ніколи не було) виключно логічною системою, чітко позначеною у власній системі [4, с. 69]. Нормативну систему, зрозуміло, можна спроектувати тільки деонтичними методами, проте в такому випадку загубиться основний фігурант поняття легітимності – її суб'єкт.

Ситуація полягає в тому, що абсолютно всі сфери, яких стосується юриспруденція, мають одну загальну фундаментальну проблему – ефективність нормативного порядку (правової системи). Потрібно розуміти, що будь-які правила та закони не можуть існувати самі по собі, у порожнечі: всі вони складаються під впливом численних факторів, залежно від балансу раціонального й ірраціонального, матеріального та ідеального тощо.

Суб'єкт, своєю чергою, є сенсом формування правової системи як такої, він є джерелом всіх її понять, цінностей і переконань, моральним орієнтиром, що має насамперед обґрунтування особистого поняття справедливості.

Будь-який вчений-дослідник перебуває в повному невіданні стосовно суті абстрактних систем і механізмів і не може точно сказати, чи існує в них певний ідеальний елемент, а якщо й існує, то його суть також залишається неясною.

Таку оцінку відповідної теорії, звичайно, не варто сприймати як критику. Адже теорія, що є формальною, швидше за все, не має за мету давати результат, повністю застосовний на практиці.

Однак завдання дослідження відрізняється від вищевказаного, і для його досягнення нам необхідна більша кількість

інструментів, ніж лише формальна теорія розуміння нормативної системи.

Потрібно звернути увагу, що на відміну від формальної інтерпретації, у вищезгаданому формулюванні встановлюється предикат «соціальний», що сприяє ускладненню роботи, а в певних ситуаціях може повністю заплутати весь процес.

Виходячи з вищевикладеного, будь-яка правова норма повинна відповідати реальній ситуації на практиці, і оскільки в цьому дослідженні мова йде про суб'єктів, які мають вільну волю і практичний інтелект, якраз агентам варто приділити особливу увагу.

Слід підкреслити, що агенти – це учасники нормативної системи, тому що є солідарними стосовно переконання у вірності певного принципу. Він, своєю чергою, є досить багатограним, будучи і фундаментом, і причиною дії, а крім іншого – базою для колективної самоідентифікації агентів тощо. Соціальні системи несуть в собі велику кількість цінностей, і саме цим пояснюється велика кількість правил у соціумі.

У разі застосування в ролі цінності суверенітету суб'єкта, колективна прихильність такій ідеї вимагає поваги до кожної окремої людини. У такій ситуації нормативна система перетворюється на певний вагомий фактор державного розвитку.

Системна позиція сприйняття світу може бути розглянута там, де приймаються певні постулати:

- цілісний об'єкт передує своїм частинам відносно буття;
- будь-який об'єкт стосовно певного зв'язку – це система, яка складається з певної кількості підсистем, і такий акцент на елементи всередині цілого обмежується або цілями, які ставить перед собою сам дослідник, або ж певною структуризацією самої об'єктивної реальності;
- не існує привілейованого методу обирати або ж відзначати об'єкти та зв'язки між ними, тобто постулюється плюралізм систем і гнучкість міжсистемних кордонів.

Таким чином, якщо будь-яка з нормативних систем може бути пояснена завдяки зверненню до певних норм, із яких вона формально сформована, або до агентів, що слідує цим правилам, або до принципів, які є головним фундаментом самоідентифікації, то кожна система соціального порядку може бути описана, як мінімум, трьома способами.

Що стосується теорії К. Альчуррона – це визначення центрального місця для абстрактного елемента, що, в принципі, є цілком нормальним фактом [4, с. 67]. Однак для теорії права було б повністю невірним, сформувавши таке формальне вчення, у певний момент завершити дослідження та заявити, що все можливе стосовно цих норм уже було докладно досліджено раніше.

Зрозуміло, в разі, якщо ми маємо справу з принципами, за якими здійснюється поділ нормативних систем, то за підсумком ми отримаємо зовсім іншу ситуацію, а саме – специфічне, абстрактне вчення метафізичного характеру, що говорить про природу права, моралі та релігії (подібною є теорія природного права, яка звертається до базових філософських категорій, але обмежується абстрактністю понять, не виводячи з них чітких принципів).

Слово «метафізика» в цьому контексті є синонімом онтології. Але якщо ми збираємося описати виключно агентів і специфіку їх поведінки, то можемо сформувати досить велике коло концепцій.

Потрібно також виокремити такий момент вищевказаної теорії: між зазначеними проєкціями нормативної системи немає причинно-наслідкового зв'язку [4, с. 67].

Проблема теми легітимності характеризує змістовний елемент правової системи, тобто вона найменшим чином може бути піддана логічному очищенню [8, с. 22].

Згодом сенс законів і правил, сформованих під впливом того чи іншого авторитету, втрачається, і сила самого правила теж поступово втрачається. Якщо ми, зі свого боку, будемо зберігати нейтральну спостерігальну позицію, то станемо свідками втрати або сенсу, або цінності дій. У ситуаціях такого роду рефлексивна здатність агентів може бути досить сильно знижена, їх дії стають занадто стереотипними, а в самій системі починають з'являтися численні несвідомі компоненти, які рано чи пізно можуть призвести до повного розриву будь-яких зв'язків, що підтримують порядок, і водночас – до втрати будь-якого контролю.

Описана ситуація називається кризою легітимності права, тобто характеризується насамперед тим, що правова система не може повною мірою виконати своє основне завдання. Тут логічно говорити про дефектне встановлення комунікацій, але, зрозуміло, не в прямому сенсі цього слова, а щодо конкретного правового інституту. Такий підхід, звичайно, потребує створення ефективної системи параметрів комунікації [9, с. 255].

На нашу думку, необхідно говорити і про невдачі у сфері юридичної комунікації, проте цьому поняттю ми не надаватимемо виняткового статусу, оскільки воно входить у поняття терміну «криза легітимності», аналіз якого ми проводимо досить ретельно.

Будь-яка із відомих систем має прямі та зворотні зв'язки, що є науковим фактом. Прямі зв'язки потрібні, в першу чергу, для поточного управління, а зворотні відповідають безпосередньо за його «тонкі налаштування» [10, с. 124]. Інакше кажучи, прямі зв'язки відповідають безпосередньо за передання життєво необхідної інформації від центру до периферії, зворотні – за гнучкість системної саморегуляції.

Соціальна система складається з великої кількості вертикальних і горизонтальних зв'язків, але основна її різниця порівняно з технічною системою полягає в тому, що в соціумі не може бути присутнім еталонний баланс між прямими і зворотними зв'язками, адже домінують у більшості випадків перші.

Звідси витікають і відповідні негативні наслідки. Наприклад, якщо в технічній системі інформація безперешкодно потрапляє до споживача, він завжди реагує відповідно. Однак рефлексивність агента у більшості випадків заважає реалізаційному ставленню до певної нормативної системи, тому що сенс функціонуючої свідомості полягає якраз у тому, щоб не допустити мислення на рівні автоматизму. Інакше кажучи, агент є компетентним стосовно рефлекторного відношення, при чому такою мірою, якою він може віддалитися від управлінської сфери та спробувати сприйняти її з іншої позиції.

Але так чи інакше, зміна сприйняття не змінює ціннісного фундаменту, на якому має будуватися життя суб'єкта. Це призводить до того, що попередня ідентифікація суб'єкта і певної спільноти може з часом просто зникнути. І справді, ще ні одна управлінська методика не змогла навіть найменшим чином змінити певного суб'єкта, а з іншого боку – ніяка практика не має можливості врятувати світове співтовариство від великих змін, якщо в їх основі лежать глобальні процеси.

Держава не може переконати більшість агентів у справедливості рішень, які ухвалює публічна влада, якщо ці рішення

такими не є. Не можна також змусити людей сприймати інтереси соціуму за власні інтереси. Зокрема, керуюча інстанція не має можливості збільшити рівень свободи керованих завдяки директивам, адже свобода певною мірою є даром, і примушувати до нього неможливо.

З усього вищесказаного можна зробити висновок, що досліджуючи нормативну систему, призначену для контролю над людською поведінкою, не варто сподіватися, нібито можна одночасно домогтися і ефективності, і загальності.

Найлогічнішим наслідком як першого, так і другого поєднання факторів буде те, що норми, які відповідають за контроль правопорядку, позбавляються своєї обґрунтованості, потребуючи нового доказу потреби в їх існуванні. Навіть якщо припустити, що можна створити певну систему права, головним пріоритетом якої буде власне стабілізація сфери правових цінностей, то через її вплив агенти втратять навіть малу здатність до самостійного мислення і, як наслідок, рефлексії.

Таким чином, можна дійти висновку, що прийнятність певних правил поведінки буде залишатися відкритим питанням в будь-якій правовій системі, що має зворотні зв'язки.

Говорячи про системний підхід до права, ми повинні торкнутися «нейтральної зони», основною характеристикою якої є невизначеність, однак ми сприймаємо її з позитивного боку, а саме:

- як відсутність великої кількості дескриптивних думок, сформованих згідно з нормами відповідної теорії;
- як антропологізм теорії, який допускає такі регулярні прорахунки за участю агентів, що мають волю і розум, які могли б звести цю теорію нанівець.

Інакше кажучи, теорія, в контексті якої відзначені певні дані про людську суть (зокрема такі, як частини буття) і яка представлена інтерпретативними схемами, що стосуються саме цієї думки, буде не такою актуальною, як теорія, згідно з якою повинні бути в наявності певні соціальні передумови. Такі передумови мають включати в себе переконання щодо того, сутність якого конкретно об'єкта є результатом значної кількості факторів, а не, наприклад, онтологічну виняткову позицію еталонної родової сутності згідно вчення платонізму.

Тобто теорія повинна «вміти» працювати з самою суттю реальності, з кожним її елементом на практиці, а не посилається на її дефектність у цілому і намагатися закрити наявні питання досягнення ефемерного, несоціального ідеалу.

Суть права в контексті нормативної системи не дає їй ніяких особливих привілеїв, позбавляючись лише самих непотрібних, але все ще забезпечуючи велику свободу для творчого підходу.

Відповідно до самої ідеї дослідження легітимності права, наступним етапом має постати питання, яка ж методологічна система може бути поєднана з виявленою правовою моделлю, а потім необхідно перейти до самого розуміння права, до аналізу його формування в контексті певної культури й епохи.

О. Назаренко з цього приводу вказує, що «сутність легітимності та легальності державної влади відображається у здійсненні у інтересах народу, на підставі висловленої їй довіри та положень норма права, соціально- значущих та корисних дій» [1, с. 25].

Висновки. Беручи до уваги зазначені вище обставини, очевидно, що вони досить сильно відрізняються від поняття крос-культурної універсальності, проте це зовсім не означає, що необхідно полишити дослідження саме на такому щаблі

узагальнення. Адже саме спроба змістовного викладу теми легітимності права у формі важливого питання дає можливість «нарошувати» характеристики за допомогою різного роду емпіричних даних. У такому випадку весь подальший аналіз, присвячений конкретним питанням проблематики легітимності права, повною мірою отримує змістове навантаження. Така конкретика гармонійно вписується в саму суть цього дослідження, а також може забезпечити його необхідними висновками, що мають стати відповідною квінтесенцією проведеної роботи. З тієї причини, що при обговоренні філософських питань використовуються здебільшого міркування про метод як такий, ми будемо керуватися саме ним, поставивши для себе мету – дослідити і з'ясувати, який науково-практичний спадок теорія права і держави змогла пронести з собою крізь епоху, а також виокремити позиції, які донині мають певну актуальність. Проаналізовані наукові підходи, положення та засади розкривають різні ракурси розуміння, що саме робить право легітимним. Вони відображають багатоманітність філософських поглядів на природу права та на основи його легітимності.

Література:

1. Назаренко О. А. Легітимність та легальність державної влади: науково-правовий аналіз. *Право і суспільство*. 2017. № 4, ч. 2. С. 22 – 25.
2. Рябов С. Г. Легітимність влади як соціально-філософська проблема: (концептуально-методологічний аналіз) : автореф. дис.... д-ра філос. наук: 09.00.03. Київ, 1997. 42 с.
3. Lamb R. Rethinking legitimacy and illegitimacy. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. 2014. P. 11. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/publication/140519_Lamb_RethinkingLegitimacy_Web.pdf.
4. Alchourron C., Bulygin E. Normative Systems. Springer, 1971. 208 pp. URL: [https://ia802905.us.archive.org/21/items/in.ernet.dli.2015.139562/2015.139562.No mative-Systems.pdf](https://ia802905.us.archive.org/21/items/in.ernet.dli.2015.139562/2015.139562.No%20mative-Systems.pdf)
5. Луць Л. Критерії системного аналізу – методологічні основи дослідження правової системи. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Вип. 36. С. 48 – 50.
6. Hoffe O. Justice politique. PUF. 1991. 400 p.
7. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128 – 131.
8. Radbruch G. Rechtsphilosophie: Studienausgabe. C. F. Müller Wissenschaft. 2011. 291 p.
9. Воробйов В. А. Комунікативне конструювання політичного представництва. *Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 254–257. URL:

<https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a9ff5d74-ef9f-45dd-868a-b713a685f2e5/content>

10. Luhmann N. Legitimation durch Verfahren. Neuwied-Berlin, 1969. 261 p.

Ivanchenko O. Genesis of theoretical and philosophical views and typology of legitimacy of law

The article explores the genesis of theoretical and philosophical views and typology of legitimacy of law. It is determined that in the perspective of understanding legitimacy as a certain justification, as a certain criterion of the correctness of law, there is an opportunity to consider the relationships of the legal order with the existing order of rule. It is noted that revealing the essence of the legitimacy of law is associated with solving many problems and includes philosophical, legal, sociological and political dimensions. It is emphasized that it is important to determine the level of perception of legal norms by society, to identify those values, beliefs and interests that affect the legitimacy of law in different groups and segments of society. It is proved that, taking into account the multifaceted nature of the concept and the high social value of the legitimacy of law, its study should be based on the appropriate theoretical and philosophical principles. It is determined that society is arranged in such a way that any rules may, sooner or later, lose their properties. It is a mistake to believe that there is a possibility to derive a certain parameter of acceptability of social legal norms, which will become universal. It is argued that legitimacy is a property, the manifestation of which is real only through the creation of a certain theoretical model, which stands apart from both ethical and radically expressed relativism. It is proved that law is not an atomized structure, since it is not divided into several small particles in the form of separate judgments. It is substantiated that there is no certain single correct path, just as there is no certain ideal normative system. It is stated that by approving certain rules of formulation, we undertake to adhere to them, and only then can logic be considered “forced” by one or another intellectual activity. It is concluded that the essence of law in the context of the normative system does not give it any special privileges, getting rid of only the most unnecessary, but still providing great freedom for a creative approach. It is noted that for the reason that when discussing philosophical issues, considerations about the method as such are used for the most part, it is necessary to be guided by it, setting the goal - to investigate and find out what scientific and practical heritage the theory of law and the state was able to carry with it through the era, as well as to single out positions that still have a certain relevance.

Key words: legitimacy of law, legitimation of law, legitimation of state-legal institutions, legality of law, philosophical doctrine, political science doctrine, society, normative system.

Чубата М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОЗНАВЦЯМИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Анотація. На сучасному етапі розбудови національної державності визначальним складником децентралізації влади в Україні є реформа місцевого самоврядування, тому вивчення та осмислення досвіду становлення місцевих органів влади за часів Української Центральної Ради набуває актуальності не лише у теоретичному, але і у практичному вимірі.

У статті здійснено історіографічний аналіз наукового доробку правознавців, присвяченого дослідженню законодавчих засад організації, становлення і подальшої діяльності місцевих органів державної влади за доби Української Центральної Ради. Окремі аспекти проблеми знайшли висвітлення у працях багатьох істориків права, але в історіографічному плані їхній науковий доробок залишається непроаналізованим і розпорошеним по різних виданнях. З'ясовано, яке значення вкладають у поняття «двовладдя», «тривладдя», «багатовладдя» і «безвладдя» окремі дослідники-правознавці.

Зазначено, що із початку розгортання подій Української революції 1917–1921 рр. і до розпуску Центральної Ради система місцевих органів влади і місцевого самоврядування постійно змінювалася, причому зміни стосувалися не лише владних повноважень і підпорядкування, але і назв цих органів влади. Наголошено, що правознавцями вибудована чітка структура системи органів місцевого управління, що діяли в Україні за доби Центральної Ради: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи імперії із державними функціями; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом; 4) місцеві громадські органи, створені ним же, із державними функціями; 5) місцеві громадські та державні органи, створені Центральною Радою; 6) місцеві громадські органи, створені стихійно населенням; 7) місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками. Щодо законодавчих засад становлення місцевих органів влади, то особливу увагу звернено на роль у цих процесах Універсалів Центральної Ради, Земельного закону, ухваленого 27 січня 1918 року, Закону «Про поділ України на землі», проєктів Конституції УНР 1917 та 1918 років.

Автор дійшов висновку, що у законодавчих актах та їхніх проєктах доби УЦР закладено досить прогресивні ідеї, однак вони не були втіленими у реальному житті Української Народної Республіки. Лише нині, через сто років, наше суспільство знову повертається до реалізації принципу децентралізації влади у сучасній Україні.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, законодавство, право, національне державотворення, місцеві органи влади, самоврядування, історіографія.

Постановка проблеми. Ще на початку 1930-х рр. Д. Дорошенко, осмислюючи історію українського державотворення революційної доби, зробив стисле узагальнення про реальний стан цих процесів у столиці і на місцях: «опанувавши осередок, Київ та й то не цілком, провідники Центральної Ради зовсім не зуміли так само опанувати провінцію... не поградили зорганізувати вірного собі адміністративного апарата на місцях» [1, с. 20]. Нині в умовах здійснення курсу на децентралізацію влади в Україні вивчення та осмислення досвіду становлення місцевих органів влади за часів Української Центральної Ради (далі – УЦР) набуває актуальності не лише у теоретичному, але і у практичному вимірі.

Стан дослідження. На відміну від проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності вищих органів влади періоду діяльності Центральної Ради, висвітленої у дослідженнях істориків і правознавців досить ґрунтовно, проблемі вивчення законодавчих засад організації, становлення і діяльності місцевих органів державної влади за доби УЦР науковцями присвячено значно менше уваги. Окремі її аспекти знайшли висвітлення у працях В. Гончаренка, П. Гай-Нижики, В. Єрмолаєва, Ж. Дзейко, А. Козаченка, О. Копиленка, М. Копиленко, О. Мироненка, В. Рум'янцева та інших дослідників, але в історіографічному плані їхній науковий доробок залишається непроаналізованим і розпорошеним по різних виданнях.

Метою роботи є здійснення стислої історіографічної аналізу наявних досліджень вітчизняних правознавців щодо вивчення законодавчих основ становлення місцевих органів влади і самоврядування в умовах початкового періоду Української революції 1917–1921 рр., тобто за доби Центральної Ради, а також спроба виокремлення нових підходів до узагальнення та осмислення цієї проблеми у новітніх дослідженнях істориків права.

Виклад основного матеріалу. Із початку розгортання подій Української революції 1917–1921 рр. і до розпуску Центральної Ради система місцевих органів влади і місцевого самоврядування постійно змінювалася, причому зміни стосувалися не лише владних повноважень, підпорядкування, але і назви цих органів влади. Характеризуючи особливості становлення органів місцевої влади у період від Лютневої революції до проголошення Української Народної Республіки, Г. Трофанчук зазначає, що ці органи, зокрема губернські та повітові ради, волосні, сільські народні управи, почали створюватися стихійно. Крім них в Україні надалі працювали комісари Тимчасового уряду, які замінили царську місцеву адміністрацію, внаслідок чого на

місцях встановилося своєрідне двовладдя Тимчасового уряду і Центральної ради [2, с.213].

В історико-правових дослідженнях існує ще думка про три-владдя: «третьою системою управління стали Ради робітничих і солдатських (іноді селянських) депутатів, які почали вже на початку березня виникати у різних містах і містечках України» [3, с.26]. Ця думка сприймається нами як більш точніша. Слід зазначити, що правознавцями вибудована чітка структура системи органів місцевого управління, що діяли в Україні за доби Центральної Ради: 1) місцеві державні органи колишньої Російської імперії; 2) місцеві громадські органи імперії із державними функціями; 3) місцеві державні органи, створені Тимчасовим урядом; 4) місцеві громадські органи, створені ним же, із державними функціями; 5) місцеві громадські та державні органи, створені Центральною Радою; 6) місцеві громадські органи, створені стихійно населенням; 7) місцеві державні та громадські органи, створені більшовиками [3, с.26–27]. На жаль, цим розлогим переліком фактично і закінчується системне вивчення органів місцевої влади і самоврядування досліджуваного періоду, адже в історіографії відсутні узагальнюючі праці із цієї важливої та малодослідженої проблеми. Окремі її аспекти досліджуються у працях О. Копиленка, М. Копиленко, О. Мироненка, А. Козаченка та деяких інших авторів, науковий доробок яких із цієї проблеми ми спробуємо охарактеризувати, здійснити порівняльний аналіз та узагальнення.

Висвітленню деяких аспектів проблеми, пов'язаних зі становленням і діяльністю місцевих органів влади, присвятив О. Мироненко в окремому підрозділі своєї монографії під назвою «Місцева влада і самоврядування» [4, с.95–118]. На відміну від зазначених вище понять «двовладдя» і «тривладдя» дослідник надає перевагу терміну «багатовладдя» [4, с.97]. Він подає перелік органів самоврядування в українському селі до Лютневої революції: сільський схід, вибраний ним сільський староста, а також збирач податків; смотритель хлібних магазинів; смотритель училищ і лікарень; сільський писар. У волості найвищими органами та посадовими особами були волосний схід, волосний старшина, волосний селянський суд, які підпорядковувалися мировим посередникам, повітовим мировим з'їздам, губернським представництвам по селянських справах [4, с.96]. Характеризуючи зміни, що відбулися після Лютневої революції 1917 року, О. Мироненко наголошує, що «поряд із губернськими земськими зібраннями та управами з'явилися губернські комісари із власними канцеляріями, губернські виконкоми громадських організацій, начальники губернської міліції із власними канцеляріями. Поряд зі старими міськими думами і міськими управами з'явилися міські виконкоми громадських організацій, посади міських комісарів і начальників міської міліції, а з повітовими земськими зібраннями та управами – повітові виконкоми громадських організацій, посади повітових комісарів та начальників повітової міліції [4, с.99]. Варто погодитись із твердженням О. Мироненка, що «всі ці форми багатовладдя в Україні виникали саме на хвилі надмірно стихійної, але реальної демократизації суспільства, і кожен із нових органів поповнював скарбницю демократичного досвіду» [4, с.100].

Окрім цього, О. Мироненко дослідив процес заміни земств народними радами і народними управами, а також заміни у губерніях і повітах комісарів Тимчасового уряду на

комісарів УЦР [4, с.104–105]. Щодо законодавчої діяльності Центральної Ради, що стосувалася функціонування місцевих органів влади, то дослідник, на жаль, обмежився у своїй ґрунтовній праці лише таким аспектом проблеми, як скасування 6 березня 1918 р. Українською Центральною Радою поділу України на губернії та повіти і розділення її території на 32 землі [4, с.111–115].

Окремий підрозділ під назвою «Місцева влада і місцева самоврядування» вмістили до свого дослідження також і О. Копиленко та М. Копиленко [5, с.29–35]. Характеризуючи правові основи створення органів місцевої влади і самоврядування, дослідники стисло аналізують відповідні положення І Універсалу, який «зберігав чинну систему місцевого самоврядування і тільки ставив питання про її ... українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду», Декларації Генерального секретаріату від 10 липня та від 12 жовтня 1917 року, а також ІІІ Універсалу Центральної Ради [5, с.30–31].

В іншій своїй праці О. Копиленко констатує, що три основні проблеми визначили долю процесу нормального формування місцевої адміністрації і самоврядування: по-перше, цілковита невизначеність самої системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади; по-друге, органи місцевого самоврядування і місцева державна адміністрація не мали практично жодних ресурсів для здійснення своїх повноважень і реального впливу на місцеве життя; по-третє, відсутність належної правової бази [6, с.34–40]. Цей пункт О. Копиленко та М. Копиленко у своєму спільному дослідженні детальніше обґрунтували так: «Законодавство у цій сфері обмежувалося переважно загальними, здебільшого декларованими нормами, що містилися в Універсалах Центральної Ради та Деклараціях її Генерального секретаріату. Правовий статус комісарів Центральної Ради визначався положенням, прийнятим ще Тимчасовим урядом для своїх представників. Деякі джерела вказують на те, що розроблявся закон про створення нових органів влади на місцях, однак далі загальних положень проєкту справа не дійшла» [5, с.34].

Крім цього, О. Копиленко та М. Копиленко стисло характеризують окремі положення законопроекту про асигнування потреб місцевого самоврядування у 100 млн. карбованців, представленого 2 квітня 1918 року на розгляд Центральної Ради [5, с.33]; окремі положення земельного закону, прийнятого Центральною Радою наприкінці січня 1918 року, в «якому закладено спробу якось урегулювати відносини між численними органами, що здійснювали владні повноваження на місцях» [5, с.34]; відповідні статті Конституції УНР, прийнятої 29 квітня 1918 року, яка «нарешті звела все до спільного знаменника»: відповідно до ст.5 систему місцевого самоврядування становили землі, волості та громади [5, с.35].

Досить стисло, але чітко і змістовно, спираючись на матеріал з «Історії державної служби в Україні», характеризують неврегульованість справи місцевого управління за доби УЦР автори наукового і навчального видання під редакцією В. Щербатюка: «У дні Лютневої революції царські губернатори та повітові справники були усунуті з посад, більшість із них заарештована. Натомість постановою Тимчасового уряду їхні обов'язки поклалися на губернських і повітових комісарів. Водночас на місцях діяли ради робітничих, селянських і солдатських депутатів, а також продовжували свою роботу органи місцевого самоврядування. Утворення українських органів

місцевої влади – губернських і повітових комісарів УЦР – фактично розпочалося після проголошення УНР. Таким чином, за владу на місцях боролися різні організації і політичні сили, тож в одних місцевостях панувало двовладдя (чи багатовладдя), в інших – безвладдя, що свідчило про відсутність контролю УЦР над провінцією» [7, с.300].

Оригінальним підходом до характеристики особливостей діяльності органів місцевої влади і місцевого самоврядування за доби УЦР виокремлюється дослідження П. Музиченка. Виклад матеріалу науковець починає зі з'ясування відношення різних політичних сил до попередньої системи органів місцевої влади, зазначаючи, що більшовики були прихильниками її злому, а Центральна Рада, навпаки, намагалася пристосувати цю систему до потреб національно-державного будівництва [8, с.322–323]. Дослідник зазначає, що перебудова цих органів, за задумом керівників УЦР, має пройти декілька етапів: перший етап мав на меті українізацію місцевих органів і їхню переорієнтацію на нову владу; на другому етапі передбачалася перебудова місцевої і загальної крайової адміністративної влади у напрямку, знову ж таки, зміцнення зв'язку із Центральною Радою; на третьому етапі ставилося завдання розвитку місцевого самоврядування і розширення компетенції його органів [8, с.323].

Щодо законодавчих засад діяльності місцевих органів влади, то П. Музиченко наголошує, що І Універсал УЦР зберігав чинну систему органів влади, ІV Універсал до наявних органів місцевої влади додав ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, що ще більше заплутало систему органів самоврядування. Спробу врегулювання відносин між цими численними органами зробив Земельний закон, який було прийнято 27 січня 1918 року. Зокрема, відповідно ст.4 Закону порядкування земель місцевого користування належало органам міського самоврядування, інших – сільським громадам, волосним, повітовим і губернським земельним комітетам у межах їхньої компетенції. Нарешті 6 березня 1918 року УЦР затвердила Закон «Про поділ України на землі», за яким усю територію країни було розділено на тридцять дві землі. Систему органів місцевої влади становили землі, волості та громади [8, с.322–323].

П. Музиченко завершує висвітлення цієї проблеми виокремленням переліку «головних причин фактичної бездіяльності органів місцевої влади»: 1) нерішучість УЦР стосовно реформування системи місцевого самоврядування; 2) відсутність правової бази, яка б регламентувала повноваження і діяльність органів самоврядування; 3) структурна невизначеність системи самоврядування; 4) відсутність державного фінансування і підтримки органів самоврядування; 5) відсутність реального впливу органів самоврядування на місцеве життя [8, с.324].

На нашу думку, висновок, до якого дійшов П. Музиченко, має велике значення для розуміння сучасних процесів децентралізації влади у сучасній Україні: «Керівництво всією системою органів самоврядування здійснювало Генеральне секретарство (з квітня 1918 року – департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ), що зводило нанівець саму ідею самоврядування, адже централізація і місцеве самоврядування – несумісні явища» [8, с.323]. Проте, як зазначає у своїй статті А. Козаченко, у проєкті Конституції УНР, який було розглянуто Центральною Радою 10 грудня 1917 року, наголошувалося, що «згідно зі ст.6 УНР надає своїм землям,

волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації» [9, с.54]. Отже, у проєктах законодавчих актів доби УЦР уже у 1917 році були закладені досить прогресивні ідеї. Однак, на жаль, вони не були втіленими у реальне життя Української Народної Республіки і лише нині, більше ніж через сто років, наше суспільство знову повертається до реалізації принципу децентралізації влади у сучасній Україні.

Висновки. Здійснений нами стислий історіографічний аналіз наукового доробку із проблеми дає підстави зазначити, що спеціальних окремих досліджень, присвячених узагальненню досвіду діяльності місцевих органів влади і самоврядування за доби Української революції 1917–1921 років, вітчизняними правознавцями ще не створено, а, наприклад, у праці з обнадійливою назвою «Місцеве самоврядування: світовий та український досвід», де цей досвід досить детально викладено на матеріалах семи країн Європи та Америки, періоду революційного законотворення і державотворення УНР приділено менше однієї сторінки тексту [10, с.128].

Більшість аспектів проблеми взагалі залишаються невисвітленими. Наприклад, лише окремі фрагменти про діяльність такої важливої інституції як Департамент місцевого самоврядування Міністерства внутрішніх справ УНР ми знаходимо у працях О. Копиленка [5, с.33] та О. Кудлай [11, с.101–102].

Щодо дослідження досвіду діяльності земств за доби УЦР, то цей аспект проблеми знайшов певне відображення у працях істориків [12], але правовий її аспект серед істориків права стисло досліджений лише у статті А. Козаченка [13, с.77–86].

Найважливіші аспекти багатогранної проблеми реформування місцевого самоврядування в роки діяльності УЦР стисло висвітлено А. Козаченком в іншій своїй публікації [14, с.109–116]. Дослідник характеризує результати законодавчої та організаційної діяльності Центральної Ради та уряду УНР щодо спроб здійснення реформи місцевого самоврядування, аналізує еволюцію місцевих органів влади від Лютневої революції 1917 року до кінця квітня 1918 року. Слід зазначити, що дослідник оцінює значення багатьох нормативно-правових актів, ухвалених під час указанного реформування, зокрема високо оцінює проєкт Конституції УНР 1918 року, в якому, на думку А. Козаченка, «враховано основні демократичні принципи місцевого самоврядування» [14, с.114]. Науковець дійшов висновку, що «реформа засвідчила намагання реалізувати в Україні у 1917–1918 роках європейський вектор національного державно-правового розвитку, адже вона здійснювалася шляхом децентралізації влади і впровадження демократичних принципів самоврядування» [14, с.115].

Серед найновіших публікацій варто звернути увагу на статтю О. Мороз, де у загальнотеоретичному плані здійснено спробу узагальнити питання про взаємодію держави та органів місцевого самоврядування [15, с.42–51], проте вона стосується не лише часів Центральної Ради, але і загального досвіду українського державотворення.

Отже, дослідження істориками права законодавчих засад організації та діяльності місцевих органів влади за доби Української Центральної Ради лише розпочалося. Багато зазначених вище аспектів проблеми залишаються дискусійними, малодослідженими і навіть недослідженими. Водночас, ураховуючи масштабність і значущість сучасних реформ, спрямованих на

децентралізацію влади в Україні, ґрунтовне їхнє дослідження має в умовах сьогодення не лише теоретичне, але і практичне значення.

Література:

1. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Том I. Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932. 437 с.
2. Трофанчук Г. І. Державне будівництво. Історія держави та права України. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
3. Тищик Б., Вівчаренко О., Лешкович Н. Становлення державності в Україні (1917–1922 рр.). Монографія. Львів – Івано-Франківськ: Світ, 2000. 272 с.
4. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Монографія. Київ: Б.в., 1995. 328 с.
5. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. *Держава і право* України. 1917–1920. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
6. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. Вип. 2. С. 34–40.
7. Історія держави і права України. Курс лекцій. За ред. В. М. Щербатюка: наукове і навчальне видання. Київ: «Фенікс», 2018. 496 с.
8. Музиченко П. Історія держави і права України. Київ: Знання, 1999. 662 с.
9. Козаченко А. Система місцевого самоврядування за проектами конституцій Української Народної Республіки 1917, 1918 і 1920 рр.: джерела, основні риси і історичне значення. *Право України*. 2018. №4. С.51–63.
10. Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. 188 с.
11. Кудлай О. Діяльність народного міністерства внутрішніх справ УНР. *Український історичний журнал*. 2005. №2. С.90–104.
12. Верховцева І. Земський проєкт Центральної Ради: сутність, умови реалізації, результати. *Революції в Україні у XX–XXI ст.: співзвуччя епох*. Одеса, 2005. С.126–131.
13. Лебедева І. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.): Автореф. дис. ...канд. іст. наук. Запоріжжя, 2003. 19 с.
14. Козаченко А. Земське самоврядування за часів Центральної Ради (на матеріалах Полтавського земства). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип.14. С.77–86.
15. Козаченко А. Проблема реформи місцевого самоврядування за доби Української Народної Республіки. *Право України*. 2017. № 11. С.109–116.
16. Мороз О. Держава і місцеве самоврядування в Україні як інститути утвердження влади народу (питання взаємодії). *Право України*. 2021. №2. С.42–51.

Chubata M. Research by jurists of the legislative foundations of the organization and activities of local authorities in the times of the Ukrainian Central Rada

Summary. At the present stage of building national statehood, the key component of decentralization of power in Ukraine is the reform of local self-government, so the study and understanding of the experience of local government in the times of the Ukrainian Central Rada becomes relevant not only in theoretical but also in practical terms.

The article presents a historiographical analysis of the scientific achievements of jurists, devoted to the study of the legislative foundations of the organization, formation and further activities of local authorities during the Ukrainian Central Rada. Some aspects of the problem have been covered in the works of many historians of law, but historiographically their scientific work remains unanalyzed and scattered in various publications. It has been found out what meaning is given to the concepts of «dual power», «triarchy», «polyarchy» and «anarchy» by individual researchers-lawyers.

It is noted that from the beginning of the events of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 to the dissolution of the Central Rada, the system of local authorities and local self-government has been constantly changing, and the changes concerned not only the authorities, subordination, but also the names of these authorities. It is noted that lawyers have built a clear structure of the system of local governments that operated in Ukraine in the times of the Central Rada: 1) local government bodies of the former Russian Empire; 2) local public bodies of the empire that had state functions; 3) local state bodies created by the Provisional Government; 4) local public bodies created by the Provisional Government, which had state functions; 5) local public and state bodies created by the Central Rada; 6) local public bodies created spontaneously by the population; 7) local state and public bodies created by the Bolsheviks. As for the legislative principles of the formation of local authorities, special attention is paid to the role in these processes of the Universals of the Central Rada, the Land law adopted on January 27, 1918, the Law «On the division of Ukraine into lands», the draft Constitutions of the Ukrainian People's Republic of 1917 and 1918.

The author comes to the conclusion that quite progressive ideas were laid down in the legislative acts and their drafts of the times of the Ukrainian Central Rada, but they were not implemented in the real life of the Ukrainian People's Republic, and only now, after a hundred years, our society is again returning to the implementation of the principle of decentralization of power in the modern Ukraine.

Keywords: Ukrainian Central Rada, legislation, law, nation state, local authorities, self-government, historiography.

*Матвеев О. В.,**аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету*

ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ОХОРОНИ КОРДОНУ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні. Діяльність з охорони кордону в Україні пройшла довгий шлях, а генеза має певний національний складник. З'ясовано, що становлення діяльності з охорони кордону відбулося після набуття Україною незалежності. Мали місце новели щодо принципів організації та діяльності, організаційної структури, вирішуваних завдань, напрямів діяльності та функцій, повноважень, форм і методів взаємодії з іншими різновидами діяльності у сфері захисту національної безпеки.

Визначено, що для забезпечення ефективності правового регулювання діяльності з охорони кордону мають значення її характеристики.

Зазначено, що діяльність з охорони кордону необхідно розглядати як правовий інститут і як міжнародно-правові угоди. Простежено, що концептуальні засади певних нормативно-правових актів і міжнародних угод мають бути тим орієнтиром, якого має дотримуватися правове регулювання прикордонної діяльності. Обґрунтовано, що інституційно діяльність з охорони кордону представлена системою державних органів, а центральною ланкою цієї системи виступає Державна прикордонна служба України.

Доведено, що діяльність з охорони кордону являє собою здійснювану у рамках права систему заходів, які спрямовані на охорону і захист державного кордону від незаконного перетину, забезпечення встановлених національним законодавством правил пересування через державний кордон людей і товарів, попередження протиправних дій щодо безпеки державного кордону.

Проаналізовано унікальність діяльності з охорони кордону, яка визначається тим, що вона перебуває під впливом різних чинників усередині держави та з-за кордону. Так, сучасний період розвитку сфери охорони кордонів у світі визначається новою ситуацією у протистоянні між США, Китаєм та Росією, а з іншого боку – процесами глобалізації, які відбуваються у світі. Однак важливий вплив на стан і характер діяльності з охорони державного кордону все ж таки мають внутрішні процеси в країні.

Для України важливою особливістю діяльності з охорони державного кордону є те, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виникла необхідність встановлення певного особливого правового режиму для діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України в зоні проведення ООС. Зазначено певні чинники, які впливають на стан безпеки державного кордону.

Зроблено висновок, що важливою характеристикою діяльності з охорони кордону є її пов'язаність із соціокультурним контекстом та тривалість цієї діяльності.

Ключові слова: охорона державного кордону, нормативно-правові акти, воєнна доктрина, Державна прикордонна служба України, сектор безпеки і оборони, погранологія, прикордонна діяльність.

Постановка проблеми. Діяльність з охорони кордону в Україні пройшла досить довгий і складний, навіть тернистий шлях, генеза якого має як певний національний складник, так і своїми коріннями сходиться до практики тих держав, до складу яких українські території входили у ті чи інші історичні періоди. На власне національно-державному підґрунті становлення діяльності з охорони кордону відбулося після набуття Україною незалежності. Сьогодні необхідно зазначити, що поступове усвідомлення політичною та управлінською елітою країни, особливо після 2014 р., національних інтересів та об'єктивної необхідності їх забезпечення і захисту сприяло здійсненню певних кроків у напрямі розбудови національно орієнтованої системи діяльності з охорони кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості професійної підготовки прикордонників вивчали такі вчені, як: Р.В. Алієв, В.В. Бурлін, І. Кушнір, Г.А. Магась, Б.М. Олексієнко, О.С. Цевельов, В.В. Шумов та ін. Проте ґрунтового аналізу засад правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні немає.

Метою статті є дослідження загальних засад правового регулювання діяльності з охорони кордону в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність з охорони кордону являє собою складно організоване суспільно-політичне та правове явище, що значною мірою відображає природу і стан нинішнього етапу української державності. Для забезпечення ефективності правового регулювання діяльності з охорони кордону, що має забезпечити відповідність цієї діяльності сучасним вимогам, необхідно визначити її характеристики, які утворюють її змістовно-функціональний каркас і мають ураховуватися суб'єктами правотворчості. До зазначених раніше характеристик необхідно додати такі:

1. Діяльність з охорони державного кордону (як і безпеку кордону) необхідно інтерпретувати як цілісну систему [1, с. 147], отже, слід ґрунтуватися на тому, що спроби правового впливу на її певні складники так чи інакше позначатимуться на інших її елементах і на ній як цілому. При цьому внутрішні зв'язки елементів діяльності з охорони кордону є більш міцними, ніж її зв'язки із зовнішніми системами.

2. Як особливе суспільно-політичне явище і різновид владної діяльності, врегульований нормами права, діяльність з охорони кордону необхідно розглядати і як правовий інститут, що поєднує у собі як національні нормативно-правові засоби (закони і підзаконні нормативно-правові акти), так і міжнародно-правові угоди.

3. Діяльність з охорони кордону як спеціальна правова сфера відноситься до предмета відання юридичної науки, а отже, потребує концептуалізації у рамках загальнотеоретичної, прикладної і практичної юриспруденції. В Україні кон-

цептуальний рівень забезпечення недоторканності державних кордонів представлений у таких документах, як Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 [2], Концепція інтегрованого управління кордонами, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р [3], Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р [4], Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р [5], та ін. Концептуальні засади цих документів мають бути тим орієнтиром, якого має дотримуватися правове регулювання прикордонної діяльності. Серед міжнародно-правових документів засадничі положення для правового регулювання в Україні містить Регламент Європейського парламенту і Ради ЄС 2016/399 від 9 березня 2016 р. Про Кодекс Союзу про режим перетину людьми кордонів (Шенгенський кодекс про кордони) [6].

4. Інституційно діяльність з охорони кордону представлена системою державних органів, які виконують функції охорони і контролю державного кордону. Центральною ланкою цієї системи виступає Державна прикордонна служба України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону, територіальні органи Державної прикордонної служби України, Морська охорона, що функціонує у складі загонів морської охорони, авіаційних частин, органи охорони державного кордону (прикордонні загони), підрозділи охорони державного кордону (відділи або відділення прикордонної служби), розвідувальний орган Державної прикордонної служби України.

5. Разом із тим це складова частина єдиного загальнодержавного сектору безпеки й оборони. Ефективне використання ресурсів і можливостей усіх суб'єктів забезпечення національної безпеки є однією з головних умов успішного протистояння сучасним викликам. Усвідомлення важливості зазначеного питання має реалізовуватися в практичній площині. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, «сектор безпеки і оборони» – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України [7, с. 56–57].

6. Унікальність діяльності з охорони кордону визначається тим, що, з одного боку, вона перебуває під впливом суспільних, політичних та економічних чинників усередині держави, нерідко є об'єктом політичних маніпуляцій та інтересів у протистоянні економічних і владних сил, а з іншого – перебуває на передніх рубежах впливу з-за кордону, у тому числі й з метою завдання шкоди національним інтересам нашої країни. Так, Служба безпеки України фіксує часті випадки, коли іноземні спецслужби прагнуть схилити до протиправного співробітництва українських прикордонників [8], тому правове регулювання діяльності з охорони кордону має враховувати і ці обставини.

7. Сучасний період розвитку сфери охорони кордонів у світі визначається новою ситуацією у протистоянні між США, Китаєм та Росією, загостренням міжнародних відносин та розбалансуванням багатопольярного світу, у якому не працюють засоби стримування і безпеки минулого.

8. Ще одним важливим чинником, який необхідно враховувати у регулюванні діяльності з охорони кордону, – процеси глобалізації і протилежні їм прояви антиглобалізму (регіоналізації, локалізації), через що це явище отримало узагальнену назву «глобалізація».

9. Багато питань, які стосуються різних аспектів національної безпеки в її визначальних сферах кожної окремої держави, потребують спільних конструктивних і цілеспрямованих зусиль. Жодна держава не володіє достатніми ресурсами, які гарантували б її економічну, соціальну безпеку, успішну боротьбу з міжнародною злочинністю, припинення глобальних екологічних катастроф тощо без скоординованих спільно з іншими державами дій. Із цією метою держава тією чи іншою мірою включається в інтеграційні процеси, зокрема у сфері прикордонної безпеки [9, с. 34]. Для цього Україна укладає міжнародні угоди [10], бере участь у широкому спектрі міжнародних заходів із підтримання міжнародної та національної безпеки.

10. На стан і характер діяльності з охорони державного кордону значний вплив мають і внутрішні процеси в країні. Це, передусім, перманентно складна економічна ситуація, яка стає поживним підґрунтям контрабанди, тероризму, корупції і спрямованих на дестабілізацію внутрішнього стану та проти суверенітету України політичних та ідеологічних проєктів. Як зазначають фахівці, військові форми та способи охорони кордону не можна вважати універсальною гарантією безпеки держави, особливо в плані протидії нелегальній міграції, контрабандній та терористичній діяльності, браконьєрству у виключній (морській) економічній зоні тощо. Тому, відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», вона є правоохоронним органом спеціального призначення, що, своєю чергою, суттєво змінює підхід до виконання завдань з охорони державного кордону [11, с. 3]. Це означає, що правове регулювання діяльності з охорони державного кордону має враховувати ці її особливості також.

11. Ще однією важливою особливістю діяльності з охорони державного кордону в Україні є те, що внаслідок збройної агресії Російської Федерації виникла необхідність установаження особливого правового режиму та визначення особливостей діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України в зоні проведення ООС. Як зазначають фахівці, існує низка проблем щодо організації та здійснення діяльності підрозділами Державної прикордонної служби України на лінії розмежування з тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей: відсутність нормативно-правової бази щодо здійснення діяльності нових підрозділів Державної прикордонної служби України; не в повному обсязі врегульовано правові засади виконання певних функцій на значній відстані від державного кордону (за межами контрольованого прикордонного району); відсутність теоретичних розробок засад спільного застосування різновідомчих сил і засобів під час захисту національних цінностей та інтересів у мирний час, в Антитерористичній операції, в умовах воєнного й надзвичайного стану [12, с. 7].

12. Наукове супроводження діяльності з охорони державного кордону здійснюється цілим комплексом наукових дисциплін, серед яких поступово розширюється коло тих, що відносяться до юриспруденції (конституційне право, адміністративне право, кримінальне право, загальнотеоретична юриспруденція та ін.). Сучасна наука розрізняє різноманітні заходи (дії чи сукупність дій і засобів, спрямованих на досягнення мети чи вирішення певних завдань) для забезпечення прикордонної безпеки, поділяючи їх на правові, політичні, дипломатичні, економічні, оборонні, прикордонні, митні, природоохоронні, санітарно-епідеміологічні, екологічні та ін. [13, с. 3].

Сучасна погранологія як наука про діяльність з охорони державного кордону прагне виробити науково обґрунтовану картину оточення і простору, у якому ця діяльність розгортається. Серед чинників, які впливають на стан безпеки державного кордону, а отже, і на протікання діяльності з охорони державного кордону, фахівці називають цілу низку різноманітних чинників: нестабільність зовнішньополітичної обстановки навколо держави; непередбачені зміни у міжнародній політиці; воєнна загроза з боку іншої держави; військові конфлікти біля державного кордону; суперечливість вітчизняного законодавства у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону; непередбачені зміни економічного стану в державі та регіоні; нестабільність політичної обстановки в державі; зміни обстановки, непередбачені дії правопорушників державного кордону, зміна їхньої тактики дій; низька професійна підготовка кадрів; протиправні дії державних органів (зловживання, невиконання своїх обов'язків, сепаратистські або націоналістичні рухи); погіршення соціальних умов життя населення прикордоння; недотримання персоналом служби умов контракту, зобов'язань чи вимог статутів; слабка внутрішня взаємодія та комунікація між структурними підрозділами; непередбачені зміни в організаційно-штатній структурі та діяльності органу чи структури у цілому; брак інформації або відсутність взаємодії між відомствами; вибуття (звільнення) ключових співробітників та спеціалістів; недостатнє фінансування відомства; нелегальна міграція; стихійні лиха (у тому числі і локального характеру); відсутність механізму мотивації служби; часта зміна місця несення служби; нелегальне переміщення зброї, боєприпасів, вибухівки, наркотиків, радіоактивних матеріалів, військової техніки та комплектуючих до неї; непередбачені зміни економічної ситуації в країні або ведення проти країни економічної війни; особливості ділянок державного кордону, що охороняються; територіальний (екстериторіальний) спосіб комплектування підрозділів охорони кордону; незаконне переміщення товарів через державний кордон; погіршення стану дисципліни, правопорядку у військовому колективі; стан технічних засобів охорони та інженерного обладнання ділянки державного кордону; ступінь укомплектованості підрозділу кордону; корупція; підкуп персоналу служби, погрози або застосування сили до персоналу, пов'язані із виконанням ним своїх обов'язків; недофінансування програм обладнання державного кордону; природне старіння матеріалів, вихід із ладу техніки та технічних засобів [14].

Очевидно, що складений фахівцями досить розлогий реєстр чинників, які впливають на діяльність з охорони державного кордону, нині має проблемно-постановочний характер і вимагає як уточнення понять та більш конкретного формулювання тих чи інших чинників, так і їх ранжирування залежно

від того, на якому рівні суспільної життєдіяльності (локальному, регіональному, національному чи міжнародному) вони виявляють свій вплив на прикордонну діяльність.

В Україні також висловлюється думка, що в результаті швидкого просування прикордонного відомства до європейських стандартів та переходу до суто поліцейської структури було втрачено військову компоненту, яка повинна входити до захисної функції. Проте необхідно зазначити, що, відповідно до положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України», органи охорони державного кордону не мають такої функції, як ведення загальновійськового бою, а застосування зброї прикордонниками здійснюється лише у разі виконання ними правозастосовних та правоохоронних функцій [14]. Це, разом з іншим, зближує модель діяльності з охорони кордону сучасної України з усталеними моделями західних країн і, навпаки, віддаляє від радянської і пострадянської практики у цій сфері.

Сучасним державам притаманні практика гнучкого реагування на загрози безпеці державного кордону і використання заходів, які мають бути адекватними виникаючим небезпекам і не бути надмірними, аби не провокувати прикордонні конфлікти. Саме так сталося 22 червня 2021 р. під час проходження британського корабля біля Кримського півострова. Росія повідомила, що її військові відкрили попереджувальний вогонь по курсу британського есмінця «Дефендер» поблизу анексованого Криму. У Міноборони Британії це заперечили. Корабель Королівського флоту здійснює мирний прохід територіальними водами України «відповідно до норм міжнародного права», – йдеться у повідомленні. «Ми вважаємо, що росіяни проводили збройні навчання в Чорному морі та надавали попереднє попередження про свою діяльність. Жодного пострілу по «Дефендеру» не було, і ми не визнаємо тверджень про те, що на його шляху були скинуті бомби» [15]. Так чи інакше, ця ситуація свідчить, наскільки хиткими є конфлікти такого роду, бо вони легко можуть розгорнутися у бік експоненціального загострення за непередбачуваними і негативними сценаріями.

Висновки. Складність і різноплановість завдань, які мають вирішувати суб'єкти діяльності з охорони державного кордону, динамічність та непередбачуваність розвитку подій і ситуацій, з якими вони постійно зустрічаються, висока суспільна й особистісна «ціна» її результатів спонукають до порівняння цієї діяльності з мистецтвом. «Прикордонне мистецтво», на наше переконання, – це й мистецтво здійснення політики забезпечення національних інтересів, й оперативне мистецтво охорони кордону, тактика цієї діяльності, які, з одного боку, ґрунтуються на філософії безпеки державного кордону, на правових засадах її забезпечення, а з іншого – уможливорюються культивуванням необхідних складників «мистецтва» на рівні особистості конкретних суб'єктів діяльності з охорони кордону. Головна ж ознака діяльності з охорони кордону як мистецтва – це його результативність, спроможність досягати ефективного забезпечення національних інтересів у сфері безпеки державних кордонів як на стратегічному, політичному рівні, так і на рівні окремого підрозділу та конкретного працівника.

Важливою константою діяльності з охорони кордону, як свідчить здійснений її змістовно-інституційний аналіз, є її пов'язаність з соціокультурним контекстом, що визначає таку характеристику, як тяглість цієї діяльності. Це окрема масштабна проблема. На теренах України та інших постсоціалістич-

них країн зберігається вплив і рудименти радянських практик прикордонної ідеології і політики.

Література:

1. Кущнір І. Інформаційні загрози в діяльності державної прикордонної служби України. *Інформаційне право*. 2019. № 7. С. 147–150.
2. Про нову редакцію Воєнної доктрини України : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 22. С. 19.
3. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. С. 126.
4. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2022).
5. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.01.2022).
6. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 р. про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони). *Official Journal of the European Union*. 2016. L 77. P. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_026-16 (дата звернення: 06.01.2022).
7. Олексієнко Б.М. Пріоритети розвитку сектору безпеки і оборони України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 55–57.
8. «Попался на крючок ФСБ»: как российская спецслужба вербует агентов на админгранице между Крымом и Херсонщиной. URL: <https://ru.krymr.com/a/kak-fsb-rosii-verbuet-agentov-na-admingranice-s-krymom/30587798.html> (дата звернення: 06.01.2022).
9. Магась Г.А. Ретроспективний аналіз прикордонної політики по забезпеченню недоторканості державного кордону України. *Аспекти публічного правління*. 2018. № 1–2. С. 31–36.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820 (дата звернення: 06.01.2022).
11. Алієв Р.В. Оперативно-технічний спосіб охорони державного кордону – сучасні погляди. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 3–5.
12. Бурлін В.В. Питання діяльності підрозділів та органів охорони державного кордону на межі з тимчасово окупованими територіями. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської

науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 10 грудня 2015 р. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. С. 6–7.

13. Шумов В.В., Гирник Е.С., Сеніченко П.Д. Научное обеспечение пограничной деятельности. *Вопросы безопасности*. 2020. № 5. С. 1–16.
14. Цевельов О.С. Умови та фактори, що впливають на стан безпеки державного кордону України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2016_9_11 (дата звернення: 06.01.2022).
15. Росія каже, що відкрила попереджувальний вогонь по британському есмінцю. Британія заперечує. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-57581335> (дата звернення: 06.01.2022).

Matvieiev O. Principles of legal regulation of border protection activities in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of certain aspects of legal regulation of border protection activities in Ukraine.

It was found out that the formation of border protection activities took place after Ukraine's independence. There were short stories about the principles of organization and activity, organizational structure, tasks, areas of activity and functions, powers, forms and methods of interaction with other activities in the field of national security.

It is observed that the conceptual foundations of certain normative legal acts and international agreements of documents, which should be the guideline to be followed by the legal regulation of border activities.

It is substantiated that institutional activity on border protection is represented by the system of state bodies, and the central part of this system is the State Border Guard Service of Ukraine.

The uniqueness of border protection activities is analyzed, which is determined by the fact that it is influenced by various factors within the state and is influenced from abroad. Thus, the current period of development of border protection in the world is determined by the new situation in the confrontation between the United States, China and Russia, and on the other hand – the processes of globalization taking place in the world. However, the internal processes in the country still have an important impact on the state and nature of state border protection activities.

An important feature of Ukraine's state border protection is that due to the armed aggression of the Russian Federation there is a need to establish a special legal regime for the activities of bodies and units of the State Border Guard Service of Ukraine in the ATO area. Certain factors that affect the security of the state border are also mentioned.

It is concluded that an important characteristic of border protection activities is its connection with the socio-cultural context and the duration of this activity.

Key words: protection of the state border, normative legal acts, military doctrine, State Border Guard Service of Ukraine, security and defense sector, frontier science, frontier activity.

*Дубовой А. С.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ПВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»*

ЗУМОВЛЕНІСТЬ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН КРІЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню змісту зумовленості як правового феномену в умовах еволюції й конвергенції сучасних концепцій юридичної відповідальності, з'ясуванню подальших орієнтирів для вдосконалення змісту юридичної відповідальності за рахунок справедливості та дієвості як магістральних атрибутів принципів юридичної відповідальності, встановленню доктринального значення зумовленості у синергетичній взаємодії із сучасними концепціями юридичної відповідальності в системі загальнотеоретичної юриспруденції. Формування правової держави викликає необхідність вивчення проблем визначення інституту юридичної відповідальності, її ознак та принципів, оскільки саме ця правова категорія демонструє рівень правової культури суспільства та загальний стан його правосвідомості. Незважаючи на тривалий період комплексного вивчення юридичної відповідальності, й досі дискусійною залишається значна кількість аспектів її правової природи. При цьому справедливості та дієвості як стрижневі, основоположні, магістральні принципи і засади юридичної відповідальності залишаються недостатньо оснащеними з погляду доктринального забезпечення, що в консолідовано-узагальнюючому вигляді поряд з іншими злободенними проблемами правової системи створюють прогалини, колізії й недоліки, тим самим зменшуючи якість і продуктивність правозастосування. Констатовано, що зумовленість юридичної відповідальності слугує провідним показником, стрижневим індикатором ефективності будь-якого нормативно-правового регулювання, дієвості механізмів функціонування держави як розпорядника юридичного інструментарію. Юридичні приписи щодо питання відповідальності не існують ізольовано: їхня конструкція базується на синергетичному суміжному існуванні базових принципів інституту юридичної відповідальності та критичних питаннях життя суспільства, оскільки останнє визначає негласно вектори становлення відповідальності, її зміст, потребу застосування, а також спеціалізацію дії й специфіку іманентного розвитку апарату примусу держави. Резюмовано, що ретроспектива розвитку як світового, так і вітчизняного доктринального багажу демонструє різновекторний зміст розуміння юридичної відповідальності, причому ця тенденція стабільно прослідковується у найрізноманітніших темпоральних та територіальних умовах. Зважаючи на окреслений факт, відсутнє єдине поняття юридичної відповідальності, оскільки низка авторів отожднює її із самостійним універсальним соціально-правовим інструментом регулювання, інші інтерпретують дану категорію як особливу видозміну, неординарний вияв правових відносин, де ключовим юридичним змістом слугує примус, що, зрештою, спрямований на реальне забезпечення прав та інтересів взаємопов'язаних сторін. Доведено, що переважними у сучасних наукових колах є такі концепції

розуміння юридичної відповідальності, як санкційна концепція, дуалістична (дихотомічна, двохаспектна) концепція юридичної відповідальності, управлінська концепція, функціональна концепція, концепція перманентного спрощення інституту юридичної відповідальності.

Ключові слова: право, концепція юридичної відповідальності, система принципів відповідальності, справедливості, дієвості, закономірності впливу принципів, зумовленість, правовий феномен зумовленості.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України характеризується кардинальними трансформаційними та євроінтеграційними, конвергенційними, уніфікаційними процесами, що проявляються у системному реформуванні багатьох сфер суспільної дійсності. При цьому наявна публічно-приватна дихотомія вітчизняного права суттєво впливає на всі елементи національної правової системи України, зокрема на юридичну відповідальність. Остання є якісним показником ефективності реалізації прав і свобод людини та громадянина, досконалості системи стримувань і противаг організації публічної влади, ціннісних орієнтирів держави та суспільства у цілому. Юридична відповідальність займає одне з ключових місць у сучасній правовій доктрині і традиційно розглядається як правове явище, юридичне поняття (категорія) та міжгалузевий інститут права (нормативна конструкція).

Аспект зумовленості в ракурсі оптимізації юридичної відповідальності на основі імплементації доктринальних здобутків апологетів концепцій юридичної відповідальності наразі є невирішеним питанням, проте об'єктивно заслуговує на підвищений ступінь уваги та належний науковий інтерес. Дослідження параметрів зумовленості, окреслення її особливостей у розрізі правового феномену слугує системоутворюючим складником модернізації інституту юридичної відповідальності, приведення її функціональних виявів та принципів до актуального стану правовідносин та характерних властивостей політико-правової дійсності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктринальною основою для розроблення проблематики зумовленості як правового феномену крізь призму сучасних концепцій юридичної відповідальності стали дискусійно-полемічні публікації таких дослідників, як Д.К. Очколяс, Н.М. Пархоменко, Є.А. Подорожній, О.В. Геселев, І.Я. Станько, О.О. Пашенко, І.К. Зелена.

Метою статті є дослідження зумовленості як багатовимірного правового феномену та демонстрація сучасних концепцій юридичної відповідальності у взаємодії з даним явищем.

Виклад основного матеріалу. Дослідження правового феномену зумовленості юридичної відповідальності є немож-

ливим без ґрунтового аналізу. Незважаючи на значну кількість публікацій, у яких окреслюються аспекти дефініції, типології, функцій, принципів (у тому числі справедливості та дієвості), актуальною залишається проблема комплексного аналізу змісту юридичної відповідальності, саме наголошуючи на тому, що зумовленість виступає одним з ключових атрибутів її існування як інституціональної одиниці загалом, адже власне зумовленість демонструє взаємодію структурних компонентів категорій загальної юридичної науки, складових елементів правової системи та механізму правового регулювання.

Слушною є думка Д.К. Очколяса, який, проводячи паралель із загальнодоктринальними постулатами, зауважує, що під методологією юридичної науки слід інтерпретувати систему принципів, засобів та способів організації, побудови, моделювання і реалізації (здійснення) теоретико-гносеологічної, пізнавальної юридичної діяльності у сфері дослідження державно-правової дійсності, а також учення про цю систему [1, с. 194]. Особливості сучасного етапу розвитку загальнотеоретичної науки, теоретико-методологічних аспектів закономірностей предмета загальної теорії права є одвічною проблемою прикладного й теоретичного функціонування і розвитку юриспруденції, зокрема її змісту структури та шляхів отримання практичних результатів. При цьому діапазон елементів структури теоретичної юридичної науки, додаючи до елементів закономірності держави і права систему категорій і понять, певні стандартні принципи права, правові аксіоми, правотворчу, правоінтерпретаційну і правозастосовну діяльність, створює нові виклики для традиційних правових категорій і їх пізнання (приміром, правова природа юридичної відповідальності, нормативної регламентації, правового регулювання тощо) [2, с. 52].

Є. Подорожній підкреслює, що важливе місце у процесі аналізу різноманітних правових категорій, до яких належить і інститут юридичної відповідальності, посідають методологічні вимоги та засади, серед котрих провідне місце займають усебічність та об'єктивність дослідження. Нові парадигми, концепції, теорії й факти мають базуватися на існуючому досвіді та підкріплюватися новими результатами та здобутками, що мають реальне, а не ефемерне значення й чинять загальний позитивний вплив на предмет дослідження (власне, на ті його боки, що й стали підґрунтям проведення дослідження) [3, с. 103].

К. Басін резюмує, що класифікація надає можливість: визначити зміст та сутність відповідальності; установити взаємозв'язок відповідальності та державної діяльності; охарактеризувати форми відповідальності; установити галузеву належність відповідальності; проаналізувати суб'єктивний склад відповідальності; визначити процедуру її застосування, природу і значення в процесі регулювання суспільних відносин [4, с. 93].

Проводячи аналогію зі специфікою теоретико-методологічної класифікації та спираючись на потребу окреслення зумовленості юридичної відповідальності, Н.Я. Якимчук зауважує, що у широкому сенсі виникає з усього різноманіття варіацій сукупних обставин, котрі можуть існувати у суспільстві на якомусь довільному етапі його розвитку незалежно від його характеру (регрес, революція, дисгенезія, стагнація тощо) [5, с. 30]. Окрім цього, доцільно доповнити його позицію твердженням, що саме зумовленість юридичної відповідальності слугує провідним показником, стрижневим індикатором ефективності

будь-якого нормативно-правового регулювання, дієвості механізмів функціонування держави як розпорядника юридичного інструментарію. Юридичні приписи щодо питання відповідальності не існують ізольовано: їхня конструкція базується на синергетичному суміжному існуванні базових принципів інституту юридичної відповідальності та критичних питань життя суспільства, оскільки останнє визначає негласно вектори становлення відповідальності, її зміст, потребу застосування, а також спеціалізацію дії й специфіку іманентного розвитку апарату примусу держави.

Варто зауважити, що вітчизняні наукові кола мають і спірні точки зору стосовно питання зумовленості крізь призму теоретико-методологічного аналізу. Приміром, стаття Х. Соломчак «Соціальні та правові цінності як детермінанти позитивної правової відповідальності» містить тезис щодо детермінації зумовлення юридичної відповідальності саме через відповідальність окремої особи, що сприймає обов'язок відповіді за правопорушення правовою цінністю [6]. Але за такої ситуації закономірним наріжним каменем постає значення принципів юридичної відповідальності, особливо дієвості та справедливості. У такому разі дані категорії більш близькі до ідей, явищ, які демонструють функціонування інституту юридичної відповідальності. Проте останнє суперечить змісту юридичної відповідальності, про що неодноразово наголошувалося попередньо.

Необхідно погодитися з думкою А. Олійник, що, розглядаючи зумовленість юридичної відповідальності, акцент необхідно робити на специфіці її правової природи, тобто на особливостях підстав відповідальності, суб'єктах, умовах, процедурах та порядку застосування [7, с. 439]. Водночас, як зазначає М. Задніпряна, «зумовленість і зміст юридичної відповідальності прямо пропорційний процесу формування принципів юридичної відповідальності. Ретроспектива доводить, що історичний чинник, по суті, є провідним та здійснює найбільш помітний внесок у становлення й формування принципів юридичної відповідальності. При цьому розвиток принципів юридичної відповідальності відбувся завдяки еволюційним науковим аспектам, які як результат відображені сьогодні в законодавстві. Нині під час установаження істинності юридичної відповідальності передусім треба брати до уваги неминучу деформацію принципів юридичної відповідальності» [8, с. 21]. Узагальнюючи ці позиції та долаючи розбіжності з традиційною методологією юриспруденції, доцільно констатувати, що зумовленість юридичної відповідальності є показником продуктивності дії принципів, ідеалів, керівних засад юридичної відповідальності, а також її функціональних типів, котрі у цілісній сукупності без ієрархічного підпорядкування утворюють узгоджену систему реалізації теоретичного аспекту у практично-прикладному вимірі.

Традиційно зумовленість ознаменовується різним смисловим навантаженням у концепціях юридичної відповідальності. Особливо виразно це простежується нині, оскільки спектр таких концепцій активно збільшується. Стійку і чільну позицію займає дуалістична концепція юридичної відповідальності, яка охоплює її позитивний та негативний складники. Юридична відповідальність є особливим різновидом юридичного обов'язку, що виникає в особи як наслідок скоєння певного, здебільшого протиправного, діяння. Ця концепція глибоко розглянута з урахуванням сучасних вимог у працях Н. Гураленко [9]

та І. Зеленої. Виходячи із запропонованої дихотомії, І. Зелена виділила об'єктивний та суб'єктивний складники юридичної відповідальності. Перший характеризує розглянуте явище як обов'язок конкретного суб'єкта, другий – як реальне настання несприятливих наслідків. За такого концептуального підходу втрачає сенс проблематичне питання між прихильниками відповідальності як правовідносини (обов'язки) і як конкретної примусової міри (або її застосування), оскільки в позиціях прихильників тієї чи іншої концепції йдеться про два прояви одного і того самого явища [10, с. 179].

Залишивши раніше продемонстровану двоаспектну структуру юридичної відповідальності, зосередимося на тих концепціях, що ґрунтуються на унікальних, інноваційних поглядах, у тому числі тих, які намагаються імплементувати новизну в традиційну систему принципів юридичної відповідальності. Однією з провідних є санкційна концепція юридичної відповідальності, основою для дискусій та полеміки щодо якої стала стаття І. Аземши «Юридична відповідальність: сучасні концепції» [11].

Дослідниця стверджує: оскільки юридична відповідальність, що є примусовим заходом, виражається в осуді правопорушення, встановленні для правопорушника визначених негативних, несприятливих наслідків у вигляді обмежень, позбавлень особистого або майнового характеру, то провідним її елементом у розрізі сучасної інтерпретації має бути санкція як утілення форми примусу, яка відповідає тому чи іншому варіанту правопорушення [11, с. 54].

Предтечею цієї концепції можна вважати фундаментальну роботу П.М. Рабіновича щодо висвітлення особливостей параметрів юридичної відповідальності у зв'язку з її поступовою трансформацією [12].

Наступна сутнісна змістовна концепція висунута І.Я. Станько. Дослідниця репрезентує, що функціональний аспект за сучасних постіндустріальних глобалізаційних умов є найбільш прийнятним, поміркованим і раціональним шляхом інституційного вдосконалення юридичної відповідальності. У такому разі юридична відповідальність у комплексі із властивими їй принципами є прерогативою над традиційними функціями норм права (регулювання, організація, охорона, орієнтація тощо). Без функціонального аспекту концептуального оновлення юридичної відповідальності, стверджує автор, неможливо повноцінно відобразити соціальну роль юридичної відповідальності, її функціонального призначення як універсального правового явища.

Досліджуючи апорію перманентного спрощення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні, О.В. Зайчук у контексті проблеми концепцій самої юридичної відповідальності констатує, що дедалі більшого поширення й експлуатації набуває думка про те, що Україна на даному етапі розвитку потребує окремого нормативно-правового акта (власне концепції), який за аналогією ключових кодифікацій у чинному законодавстві уніфікував та узгоджував усю типологію та варіативність юридичної відповідальності, тим самим нівелюючи межі галузей права та особливості існування інституту юридичної відповідальності у різних сегментах вітчизняної правової системи [14, с. 311–312]. Згідно із цією концепцією, юридична відповідальність має трихотомічну структуру, де зміст юридичної відповідальності стратифіковано на три вектори, критерієм

для диференціації яких стала сутність правових заходів унаслідок учинення правопорушення: юридична відповідальність особистого характеру, майнового характеру та організаційного характеру.

Концепція модернізації юридичної відповідальності на основі реалізації вдосконалення форм здійснення функцій держави має свою логіку й певне наукове значення, але містить суперечності. Вони пов'язані з використанням категорії діяльності під час визначення поняття функцій держави (напрямів діяльності) та форм їх здійснення (однорідної діяльності). Таке судження може мати вигляд тавтології [15, с. 11]. Необхідно визначитися з тим, чи є діяльність змістом функцій чи формою їх здійснення. Звісно, пов'язуючи функціональний багаж юридичної відповідальності з безпосередньо функціями держави, неможливо уникнути проблеми відсутності повного й всеосяжного збігу категорій. Окрім цього, цілковите ототожнення функцій юридичної відповідальності з функціями держави є абсурдним у тому аспекті, що вона банально не охоплює весь спектр виявів діяльності держави.

У контексті сучасних концепцій бачення юридичної відповідальності доцільно також розглянути управлінську концепцію. У цілому вона не є новою, проте ті постулати, які делегують її апологети нині, щонайменше заслуговують на увагу в силу вимоги комплексності дослідження, особливо враховуючи предмет поточного наукового дослідження. Відповідно до положення даної концепції, загалом юридична відповідальність є одним із важливих елементів правового регулювання суспільних відносин, сутність якого полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку індивідів за допомогою чітко визначених юридичних засобів. Завдяки цьому комплексному впливу стають можливими належне впорядкування суспільних відносин, надання їм певної системності та стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, максимальне втілення загальнолюдських принципів. За твердженням О. Болсунової, «як самостійний і необхідний елемент механізму правового регулювання юридична відповідальність характеризується трьома специфічними ознаками» [15, с. 10]. За управлінською концепцією на задній план відходять такі елементи змісту юридичної відповідальності, як соціальна еволюційність (оскільки апологети даної тенденції віддають перевагу саме державницькому характеру зумовленості інституту юридичної відповідальності), індивідуальне самосприйняття (по суті, воно визнається ефемерним, другорядним, адже чільне місце автоматично займає імперативний припис, що деякою мірою перегукується із санаційною концепцією), оцінка діяння (тобто об'єктивне й адекватне ставлення до ситуацій і конкретних обставин нівелюється реалізацією управлінського методу влади). Загалом ця концепція нині трансформувалася та увібрала частково риси тих концепцій, що були представлені попередньо.

Висновки. Зумовленість юридичної відповідальності слугує провідним показником, стрижневим індикатором ефективності будь-якого нормативно-правового регулювання, дієвості механізмів функціонування держави як розпорядника юридичного інструментарію. Переважаючими у сучасних наукових колах є такі концепції розуміння юридичної відповідальності, як санкційна концепція, дуалістична (дихотомічна, двоаспектна) концепція юридичної відповідальності, управлінська концепція, функціональна концепція, концепція перманентного спрощення інституту юридичної відповідальності.

Література:

1. Очкаляс Д.К. Природа та структура теоретичної науки права. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 193–201.
2. Оніщенко Н.М., Пархоменко Н.М., Макаренко Л.О. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах : колективна монографія. Київ : Юридична думка. 2009. 217 с.
3. Луцький А.І. Аналіз науково-практичного потенціалу типів праворозуміння. *Інформаційно-науковий вісник*. 2012. № 6. С. 23–29.
4. Басін К.В. Кримінально-процесуальна відповідальність як різновид юридичної. *Держава і право*. 2003. № 19. С. 91–97.
5. Якимчук Н.Я. Правові засади юридичної відповідальності територіальних громад. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 2. С. 28–35.
6. Соломчак Х.Б. Соціальні та правові цінності як детермінанти позитивної правової відповідальності. *Наше право*. 2014. № 1. С. 27–34.
7. Олійник А.К. Юридична відповідальність (принципи, види, функції та мета). *Міжнародна поліцейська енциклопедія*. 2003. 1057 с.
8. Задніпряна М.Ю. Сучасні аспекти та критерії принципів юридичної відповідальності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 20–33.
9. Гураченко Н., Коханюк Т. Стадії юридичної відповідальності крізь призму сучасних концепцій юридичної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 6–12.
10. Зелена І.К. Поняття інституту юридичної відповідальності у приватному праві. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 176–182.
11. Аземша І.Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 10. С. 51–65.
12. Рабінович П. Основи загальної теорії права і держави. Київ, 1999. 459 с.
13. Мисак О.І. Теоретичні проблеми визначення змісту юридичної відповідальності. *Форум права*. 2016. № 7. С. 129–133.
14. Зайчук О.В. Концепція удосконалення інституту юридичної відповідальності держави перед громадянським суспільством та особою в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 311–312.
15. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 20 с.

Dubovoi A. Conditionality as a legal phenomenon through the prism of the concepts of legal responsibility: modern realities

Summary. The article is devoted to the study of the content of conditionality as a legal phenomenon in the evolution and convergence of modern concepts

of legal responsibility, clarification of further guidelines for improving the content of legal responsibility through justice and effectiveness as the main attributes of the principles of legal responsibility concepts of legal responsibility in the system of general theoretical jurisprudence. The formation of the rule of law necessitates the study of the problems of determining the institution of legal responsibility, its features and principles, as this legal category demonstrates the level of legal culture of society and the general state of its legal consciousness. The issue of legal responsibility occupies one of the key places in domestic jurisprudence. However, despite a long period of comprehensive study of legal liability, many aspects of its legal nature remain controversial. Thus, justice and effectiveness as core, fundamental, main principles and principles of legal responsibility remain insufficiently equipped in terms of doctrinal support, which in a consolidated and generalized form, along with other pressing issues of the legal system create gaps, conflicts and shortcomings, thereby reducing quality and productivity of law enforcement. It is stated that the conditionality of legal responsibility serves as a leading indicator, a core indicator of the effectiveness of any legal regulation, the effectiveness of mechanisms for the functioning of the state as a manager of legal tools. Legal prescriptions on the issue of responsibility do not exist in isolation: their construction is based on the synergistic coexistence of basic principles of the institute of legal responsibility and critical issues of society, as the latter secretly determines the vectors of responsibility, its content, application, and specialization. coercion of the state. It is summarized that the retrospective of the development of both global and domestic doctrinal baggage demonstrates the diverse content of the understanding of legal responsibility, and this trend is consistently traced in a variety of temporal and territorial conditions. Given the above fact, there is no single concept of legal responsibility, as some authors identify it with an independent universal socio-legal instrument of regulation, others interpret this category as a special change, an extraordinary manifestation of legal relations, where the key legal content is coercion, ultimately aimed at real ensuring the rights and interests of interrelated parties. It is emphasized that such concepts of understanding legal responsibility as sanction concept, dualistic (dichotomous, two-aspect) concept of legal responsibility, management concept, functional concept, concept of permanent simplification of the institute of legal responsibility are prevalent in modern scientific circles.

Key words: law, the concept of legal responsibility, the system of principles of responsibility, fairness, effectiveness, regularity of the influence of principles, conditionality, the legal phenomenon of conditionality.

АДМІНІСТРАТИВНЕ,
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

*Коваленко Л. П.,
доктор юридичних наук, професор,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО В ЕПОХУ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Статтю присвячено проблемам гармонізації національного інформаційного законодавства в епоху цифрової трансформації суспільства з європейським правом щодо інформаційної сфери. Визначено теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом в інформаційній сфері. Обґрунтовано систему заходів, функції і принципи гармонізації національного законодавства в епоху цифрової трансформації суспільства з європейським правом в інформаційній сфері. Названо етапи гармонізації законодавства України з європейським правом в інформаційній сфері. Розкрито поняття «гармонізація законодавства», «цифрова трансформація», «захист прав людей», «європейське право», «цифрові технології», «цифрові права людей», «цифрові послуги», «цифрова освіта», «право на доступ до мережі Інтернет». Запропоновано авторські дефініції зазначених правових категорій. Значну увагу приділено з'ясуванню системи, функцій, принципів інформаційного права, визначено їхній зміст і класифікація. Наведено аргументи на користь того, що найбільш витриманими у теоретичному плані та найбільш придатними для української системи правового забезпечення функціонування національного інформаційного суспільства є прийняття Інформаційного кодексу України. Через це окреслено концептуальні підходи до розвитку законодавства в інформаційній сфері, наведено конкретні пропозиції щодо його вдосконалення. Уточнено систему, завдання, функції та повноваження суб'єктів інформаційного права, напрямки їх взаємодії та шляхи підвищення ефективності інформаційного законодавства і практики його застосування. Здійснено порівняльний аналіз законодавчого регулювання прав людей в епоху цифрової трансформації в Україні та у зарубіжних державах, на підставі чого опрацьовано пропозиції щодо можливостей використання зарубіжного досвіду у законотворчій діяльності держави.

Ключові слова: гармонізація законодавства, цифрова трансформація, захист прав людей, європейське право, цифрові технології, цифрові права людей, цифрові послуги, цифрова освіта, право на доступ до мережі інтернет.

Вступ. Нині ми спостерігаємо процеси інтенсивного розвитку цифрових технологій, які значно впливають на всі сфери суспільного життя. Зрозуміло, юридичні науки не можуть залишитись осторонь. На перший план виходить проблема адаптації законодавства про права громадян України до цифрової трансформації суспільства. Наразі права громадян України не є повністю захищеними від інформаційних загроз, які виникають унаслідок неконтрольованої і нерегульованої на законодавчому рівні цифрової трансформації держави [1; с. 148].

Одними із ключових прав громадян України є право на доступ до інформації і право на відсутність дискримінації

в інформаційній сфері. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 року № 67-р схвалено «Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки», яка має забезпечити прискорене впровадження цифрових технологій в економіку та соціальну сферу [2; с. 65]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р схвалено «Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні». Система заходів передбачає створення належних умов для функціонування інформаційного суспільства, забезпечення матеріально-технічною базою всіх соціальних об'єктів, зокрема навчально-освітніх закладів. Однак, незважаючи на значні зрушення в інформаційно-інфраструктурній сфері нашої держави, цифровізацію країни і впровадження цифрових технологій, нині велика кількість соціальних об'єктів, зокрема навчальних закладів, медичних закладів у невеликих населених пунктах залишаються без належного оснащення та без широкосмутового підключення до мережі Інтернет. Отже, значна кількість громадян України позбавлена доступу до медичного обслуговування первинної ланки, яка після реформування передбачає активне використання сучасних методів діагностики і дистанційного консультування із використанням інформаційно-комунікаційних засобів.

Окрім того, проблемою мешканців невеликих населених пунктів залишається неналежне забезпечення інформаційними ресурсами та матеріально-технічною базою навчально-освітніх закладів, що не дозволяє створити необхідні умови для їх повноцінного функціонування. Відсутність засобів і можливостей безперешкодного доступу до мережі Інтернет призводить до того, що велика кількість молоді нині позбавлена доступу до надбань національної та міжнародної спільнот та не має змоги використовувати сучасні освітні методики. Проблема набула критичного значення за вимушеного переходу на дистанційне навчання під час карантину. Подібна ситуація ставить під сумнів забезпечення у державі гарантованого Конституцією України права на інформацію, необхідного для повноцінного і гармонійного розвитку молоді.

IoT-технології є новою парадигмою, яка об'єднує безліч предметів навколо нас, спрощуючи життя людини. Ці технології поступово стають невід'ємною частиною нашого життя, особливо у період пандемії, коли слово «дистанційність» стає ключовою ознакою взаємодії у більшості сфер діяльності людини. Це стосується й освітнього процесу, адже навчальні заклади різних рівнів незалежно від форми власності чи напряму навчання у 2020 році вимушено перейшли на дистанційну форму навчання через вірусну загрозу у вигляді COVID-19. Почали з'являтися так звані smart-школи, тобто такі, що використовують IoT технології у своїй безпосередній роботі [3]. Пере-

важно вони стосуються розвитку популярного нині напрямку STEM-освіти (S – science, T – technology, E – engineering, M – mathematics), у межах якої учням пропонується використання інноваційних технологій під час навчання. Зазначимо, що Європейська Комісія досить активно зосередилася на питанні цифрової освіти. Наразі розроблено План дій щодо цифрової освіти (2021–2027), метою якого є сприяння розвитку високоефективної цифрової освітньої екосистеми [9].

Серед напрямів роботи в цьому документі визначено розроблення етичних стандартів використання штучного інтелекту (AI) та отриманих даних про студентів і викладачів під час навчання. Обсяги даних у формі матеріалів для навчання, балів, видів роботи навчального і наукового спрямування стали ще більшими, адже офлайн-форми комунікації із учнями і студентами не стали доступними. Виникла низка важливих питань щодо відкриття доступу до лекцій у режимі реального часу чітко визначеному колу осіб, їхньої ідентифікації, установлення фактичної присутності особи на заході, а не суто технічного приєднання до заняття тощо. Прикладами використання технологій Інтернету є такі: аналіз даних веб-камер студентів за критеріями реальної відвідуваності дистанційного курсу, поведінковими показниками щодо концентрації на матеріалі, втрати уваги, ступеня перевтоми під час заняття; аналіз даних щодо емоційних станів, які також впливають на сприйняття інформації; аналіз звуків через певні інтервали часу, отриманих із мікрофону особи, що навчається, також може проводитися за індикаторами мови, шуму, швидкості та інтенсивності натискання клавіш чи завдання, в якому студент мав задіяти клавіатуру; GPS-трекери, smart-годинники можуть використовуватися для моніторингу місцезнаходження, фіксації та інтенсивності рухів особи, що навчається, тривалості фізичних вправ. Зібрання таких даних може застосовуватися під час дистанційного навчання дисциплін, пов'язаних зі спортивними навантаженнями. Крім цього, такі дані, зокрема швидкість серцебиття, можуть бути корисними під час прийняття викладачем дистанційного іспиту, коли досить складно повністю унеможливити використання студентами додаткових джерел чи сторонньої допомоги [4, с. 1671-1672]. Отже, за допомогою технологій IoT та із використанням вищезазначених технічних пристроїв стає можливим автоматичне фіксування і моніторинг присутності студентів на заняттях, аналіз патернів поведінки, динаміки навчання, залучення до навчального процесу, ефективності тих чи інших завдань і способів донесення інформації тощо.

Оскільки у вищезазначеному Плані дій ЄС щодо цифрової освіти на 2021-2027 роки передбачено використання відомостей про учнів та викладачів, які фактично будуть користувачами технології штучного інтелекту та IoT, варто встановити чіткі межі між тим, які відомості можуть використовуватися в освітній діяльності, а які можна вважати втручанням у приватне життя. На нашу думку, варто застосовувати принцип співмірності та виправданості використання певних відомостей про фактичного користувача здобутків цифрової трансформації у сфері освіти. Жодним чином не можна допускати безальтернативності надання доступу до інформації про користувача освітньої послуги чи особи, яка таку послугу надає. Більше того, використання таких даних є недопустимим без надання згоди не тільки у технічному розумінні цього слова, наприклад, через згоду на умови роботи певного додатку. На нашу думку,

установа, організація чи фізична особа, які надають освітню послугу, мають до угоди про надання послуги долучати також додаток, у котрому передбачено виключний перелік технологій AI та IoT, які плануються використовувати під час навчання, а також згоду на оброблення конкретних видів даних, які можуть отримуватися із мікрофону, відеокамери, GPS-навігатора тощо.

Специфіка освітньої діяльності в умовах пандемії, з одного боку, показала ще більшу необхідність застосування інноваційних технологій, а з іншого – вказала на потребу додаткового правового регулювання договірних відносин у цій сфері задля уникнення загроз конфіденційності та посягання на приватність. Цифрова трансформація відкриває значні перспективи застосування технологій IoT у системі освіти, втім, має бути забезпечена правова регламентація для такої взаємодії, що є можливим через передбачення у законодавстві певних правових запобіжників зловживанню цифровими технологіями з боку суб'єктів освітнього процесу.

Не менш важливим є право громадян України на захист в інформаційній сфері. Загрози інформаційній безпеці нині є суттєвими, постійно видозмінюються та посилюються [5; с. 148]. Якщо ще декілька років тому однією з основних проблем інформаційної безпеки у соціальних мережах був неконтрольований обіг особистої інформації громадян, розміщеної ними власноруч, то нині слід говорити про масовий збір інформації про користувача в мережі на основі спостережень за його діяльністю. Такий збір інформації є частиною функцій адміністрування мережі. Автоматично зібрана інформація про користувача, або великі дані (BIG DATA), стає цінним товаром, ф'ючерсом на ринку, якими раніше були сировина та енергоси́лі, а компанії, які володіють такою інформацією (Facebook, Instagram, Google та інші), очолюють списки найдорожчих компаній світу. Ця інформація використовується у комерційних цілях і стає надзвичайно цінним ресурсом знань для будь-якої компанії, зокрема і для створення персоналізованої (таргетованої) реклами.

З іншого боку, великі дані (BIG DATA) є незамінним інструментом у політичній сфері, яка нині активно використовує сучасні інформаційні технології. Політичні перегони нині перетворюються на інформаційні війни, а політична реклама від головної мети інформування виборця переходить до маніпулювання з інформацією та його свідомістю. Це збільшує об'єми недостовірної, фейкової інформації в інформаційному просторі, підвищує кількість негативних та маніпулятивних впливів на свідомість громадян, що порушує його право на захист від маніпулювання свідомістю та від недостовірної (фейкової) інформації. Окрім того, на тлі бажання перемогти конкурента під час політичних перегонів знищується довіра та повага до державних інституцій, що порушує цілісність усієї системи, призводить до трансформації поглядів і цінностей у суспільстві та становить загрозу повноцінному і гармонійному розвитку особи. Проте існують ефективні приклади повного переходу на дистанційне електронне голосування через мережу Інтернет. Піонером у цій галузі є Естонія, в якій подібна практика має місце із 2005 року.

Слід зазначити, що якщо у 2005 році на муніципальних виборах за допомогою голосування у мережі Інтернет висловили своє волевиявлення тільки 9681 виборців (або 1,85% від усіх голосів), то у 2019 році на парламентських виборах дистанційно свою волю висловили 43,8% виборців. Водночас кіль-

кість паперових документів, потрібних для організації виборів, продовжує скорочуватися. Наприклад, із 2021 року в Естонії використовується електронний список виборців. Зрозуміло, не слід розглядати виборчу систему Естонії як зразок, але зазначений вище приклад переконливо доводить наявність величезного потенціалу у сфері цифровізації виборчого процесу [6; с. 18]. Нині Україна знаходиться тільки на початку шляху цифровізації виборчого процесу.

Крім того, сучасні web-сайти дуже часто пропонують зареєструватися на сайті, що передбачає надання згоди на оброблення персональних даних. Однак неможливо встановити, хто та яким чином оброблятиме персональні відомості. Адже може бути умисний або технічний витік персональних даних. Якщо громадянин надає згоду на оброблення персональних даних, то отримає послугу, якщо ні, то, відповідно, її не отримає. Законодавством не врегульовано питання щодо альтернативи вибору, чим і порушуються права такої особи. Адже публічні послуги мають здійснюватися без примусу громадян до надання згоди на оброблення їхніх персональних даних. Водночас громадянин України, який відмовився від оброблення персональних даних, повинен мати альтернативу. Якщо врахувати всю кількість згод, які надав користувач послуги, то важко відслідкувати, куди передаються його дані, як здійснюватиметься обіг такої інформації. У чинному законодавстві України ці питання залишаються неврегульованими.

Актуальним залишається питання про застосування примусу до правопорушників, які здійснюють публікації у ЗМІ та соцмережах, а також оголошення, в яких містилася інформація про хворих на коронавірус [8; с. 148]. Зокрема, 08 квітня 2020 року видання «Вести» оприлюднило адреси будинків у столиці, де нібито живуть хворі на коронавірус COVID-19. Редакція пояснила це начебто суспільним інтересом і закликотримуватися карантину. Надалі такі випадки неодноразово помічено і в інших містах України. Таку ініціативу підхоплювали й окремі громадяни.

Крім того, нещодавно стався витік персональних даних, які містились у додатку «Дія»; вони були розповсюджені та перебували у відкритому доступі на Telegram-каналі. Влада заперечувала свою причетність до витіку інформації, але все ж таки були порушені права користувачів. Залишилися неврегульованими законодавством питання про можливість видалення вже наданих даних та відповідальність за такі правопорушення в інформаційній сфері.

Україна знаходиться на шляху запровадження штучного інтелекту у публічне адміністрування [7; с. 148]. Про це свідчить використання комп'ютерних програм, заснованих на досягненнях машинного навчання і оброблення мови, що допомагають громадянам України виконувати певні завдання та імітують взаємодію із реальним співрозмовником. Прикладом є електронний сервіс – чатбот «Держслужбовець Тарас», який допомагає суб'єктам декларування у заповненні декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того, Національна служба здоров'я України запустила чат-бот із інструкціями щодо COVID-19 для лікарів, швидкої допомоги, місцевої влади і пацієнтів. Нині технології штучного інтелекту набули стрімкого розвитку у сфері автомобільної промисловості, наприклад, автомобілі «Tesla» компанії «SpaceX» Ілона Маска. Нині ці автомобілі використовуються для пасажирських і вантажних перевезень. Програма

штучного інтелекту запрограмована так, що водій у цій машині необов'язково має бути присутнім. Так само можна згадати роботу зі штучним інтелектом «Софія», який нині є громадянином Саудівської Аравії. Однак законодавством не врегульовано питання щодо юридичної відповідальності робота чи системи зі штучним інтелектом.

Стрімкий розвиток інформаційних технологій призвів до цифровізації різних видів діяльності. Не залишилося осторонь і правосуддя. Кодексом адміністративного судочинства України передбачено надання учасникам права брати участь у судовому засіданні в режимі відео-конференції. Але не вирішеним є питання впровадження медіації, системи Електронного суду, що могло б вирішити технічні та організаційні прогалини дистанційного судового процесу. Нині в Україні діє режим Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, яка б дозволила перевести судовий процес у повністю дистанційний формат. Поняття «електронне правосуддя» (або у зарубіжних країнах «e-justice») міцно увійшло у життя сучасного суспільства. Аналіз зарубіжного досвіду електронного правосуддя може допомогти національному електронному правосуддю уникнути деяких невдалих рішень і перейняти позитивні.

У США електронний доступ до судової інформації можна отримати через системи Public Access до Court Electronic Records (PACER) та Case Management / Electronic Case Files (CM/ECF) для подання документів до судів. Відразу слід зазначити, що на відміну від судових національних автоматизованих систем доступ до судової інформації є платним. Доходи від платежів використовуються для обслуговування і підтримання інформаційних систем, а також для компенсації інших витрат, пов'язаних із електронним правосуддям. Для доступу до судової інформації потрібно зареєструватися у PACER, а для електронного подавання документів до недавнього часу на додаток до реєстрації PACER потрібно було зареєструватися в ECF. Розроблено нову систему управління справами, яка дозволила реєструватися один раз і за цим обліковим записом отримувати доступ як до судових справ, так і подавати заяви в електронному вигляді. Всю інформацію про суди і системи, що ними використовуються, можна знайти на сайті, де є безкоштовний навчальний сайт, який пояснює роботу PACER. Його можна переглянути перед реєстрацією. Крім того, є посилання на докладну інструкцію для користувача, що, звичайно, робить цю систему більш доступною і децентралізованою: суди мають свої власні сервери, що корисно і з технічного погляду.

Отже, адаптація правової системи – це складне і багатомірне явище. Розвиток національної правової системи у напрямку її наближення до правової системи Європейського Союзу має забезпечити високий рівень підготовки в нашій країні проєктів нормативно-правових актів, що, у свою чергу, допоможе створити ринкове соціально-орієнтоване законодавство, яке забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної активності громадян України, економічний розвиток держави і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, піднесенню його до рівня держав-членів ЄС.

Література:

1. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/conv#Text>.

2. Стратегія національної безпеки України. Ради національної безпеки і оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
3. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери. Розпорядження Кабінету Міністрів України. Київ 2020. № 1353-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text>.
4. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/2/668750/>, 2 грудня 2020.
5. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.
6. Цифрова адженда України – 2020 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
7. Резолюція Digital Education Action Plan (2021-2027). URL: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/digital-education-action-plan_en
9. Kusmin, M.; Saar, M.; Laanpere, M. Smart schoolhouse – Designing IoT study kits for project-based learning in STEM subjects. In Proceedings of the Global Engineering Education Conference (EDUCON), Tenerife, Spain, 17–20 April 2018. P. 1514-1517.
10. Ilieva G., Yankova T. IoT in Distance Learning during the COVID-19 Pandemic. *TEM Journal*. 2020. Vol. 9. Issue 4. P. 1669-1674.

Kovalenko L. Information law in the era of digital transformation of society

Summary. The article is devoted to the problems of harmonization of national information legislation in the era of digital transformation of society with European law in the field of information. Theoretical problems of harmonization of the legislation of Ukraine with the European law in

the information sphere are defined. The system of measures, functions and principles of harmonization of national legislation in the era of digital transformation of society with European law in the information sphere is substantiated. The stages of harmonization of the legislation of Ukraine with the European law in the information sphere are named. The concepts of harmonization of legislation, digital transformation, protection of human rights, European law, digital technologies, digital human rights, digital services, digital education, the right to access the Internet are revealed. Author's definitions of the given legal categories are offered. Much attention is paid to clarifying the system, functions, principles of information law, determine their content and classification. Arguments are made that the adoption of the Information Code of Ukraine is the most theoretically sound and the most suitable for the Ukrainian system of legal support for the functioning of the national information society. In this regard, the conceptual approaches to the development of legislation in the information sphere are outlined, specific proposals for its improvement are indicated. The system, tasks, functions and powers of subjects of information law, directions of their interaction and ways of increase of efficiency of information legislation and practice of its application are specified. The comparative analysis of legislative regulation of human rights in an epoch of digital transformation in Ukraine and abroad proposals on the possibilities of using foreign experience in the legislative activity of the state.

Key words: harmonization of legislation, digital transformation, protection of human rights, European law, digital technologies, digital human rights, digital services, digital education, right to access the Internet.

*Крутько М. А.,**доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Державного біотехнологічного університету*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні, функціонального призначення фінансового контролю як державного механізму управління раціональним витрачанням державних ресурсів, що зумовлює продовжити дослідження даної тематики в умовах нової політико-економічної структури суспільства, яка сформувалася в результаті економіко-правових перетворень. Глобалізаційні процеси у світовій площині зумовлюють трансформації в економіко-фінансовому секторі та створення нової економічної системи, заснованої на ринкових відносинах, стимулюючи розширення сфери фінансово-господарської діяльності, де функції контролю належить особливе місце. Визначено, що однією з головних ланок у системі фінансового контролю є створення ефективної моделі використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки для її сталого розвитку. Досліджено питання, що стосуються нормативного регулювання участі інститутів громадянського суспільства у сфері фінансового контролю в Україні. Нині відсутній єдиний спеціальний законодавчий акт, у якому було б визначено сутність, суб'єкти та підходи до проведення громадського фінансового контролю. Установлено, що особливості правового регулювання фінансового контролю в Україні та їх специфіка полягають у розгалуженості нормативних актів, проте за основу взято законодавство у сфері фінансового права. Визначено основні принципи, цілі та завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів та методів, а особлива частина містить специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності. Доведено, що спеціальне законодавство у сфері фінансового контролю є застарілим та таким, що не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин та економіко-політичному стану держави, тому виникає необхідність прийняття нового єдиного спеціалізованого акту, у якому буде закріплено поняття фінансового контролю, його цілі, завдання та принципи, форми та методи проведення фінансового контролю. В нинішніх умовах доцільним буде реформування нормативного базису у сфері фінансового контролю в Україні шляхом упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів, зокрема Міжнародних стандартів фінансової звітності, у практику діяльності національних органів державного фінансового контролю та стандартів *acquis communautaire*, обов'язкових у ЄС, для гармонізації нормативно-правових актів законодавства України та практики їх застосування.

Ключові слова: фінансовий контроль, правове регулювання, фінансове право, особливості нормативно-правового забезпечення.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси у світовій площині зумовлюють трансформації в економіко-фінансовому

секторі та створення нової економічної системи, заснованої на ринкових умовах, що стимулюють розширення сфери фінансово-господарської діяльності, де функції контролю належить особливе місце. Прагнення України вступити до Європейського Союзу спонукають державу до якісних перетворень усіх важелів управління, зокрема однією з головних ланок у системі фінансового контролю є створення ефективної моделі використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки для її сталого розвитку. Саме функціональне призначення фінансового контролю як державного механізму управління раціональним витрачанням державних ресурсів зумовлює продовжити дослідження даної тематики в умовах нової політико-економічної структури суспільства, що з'явилася в результаті економічних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність категорії фінансового контролю як предмету правового регулювання висвітлено у працях багатьох науковців, зокрема Л. Савченко, В. Авер'янова, Ф. Бутинця, Г. Азаренкова, Т. Жураковського, О. Жадана та ін. Проте в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин для підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку країни, необхідно продовжити дослідження категорії фінансового контролю в Україні, зокрема основну увагу приділити особливостям нормативного регулювання контролю у сфері фінансів.

Формування мети статті. Мета статті полягає у ґрунтовному правовому аналізі категорії фінансового контролю та дослідженні особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні в умовах нової політико-економічної структури суспільства.

Виклад основного матеріалу. Реалії сьогодення, у яких перебуває українська економіка, ускладнені певними негативними явищами, серед яких: нестабільна політична ситуація, пандемія COVID-19, занепад національної промисловості в умовах ринкових відносин, розвиток тіньової економіки, виникнення нових схем скоєння економічних злочинів тощо, які несприятливо відображаються на загальній економічній ситуації в країні та висувають на перше місце гостру проблему – забезпечення ефективності державного фінансового контролю в Україні, бо саме він виступає основним важелем впливу на сталий розвиток країни завдяки забезпеченню ефективного і законного керування державними фінансовими ресурсами [7].

Доцільно спочатку визначитися з керівним поняттям контролю, адже в юридичній науці вчені, досліджуючи об'єктивну реальність, часто оперують єдиним терміном «контроль», виходять із різного його розуміння та допускають значні розбіжності у його тлумаченні. Одні тлумачать контроль (від французького

controle – перевірка) як аналіз виконання законів, рішень тощо, а друга група вчених висуває думку про те, що французьке controle утворилося від латинського contra – префікс, що означає протидію, а друга частина слова «контроль» містить слово «роль», тобто міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь [2, с. 115]. Що стосується поняття фінансового контролю, то в наукових доробках за різноманітності досліджень проблематики фінансового контролю в Україні відсутній єдиний підхід до визначення поняття фінансового контролю, його структури, принципів, функцій та особливостей. У своїх працях Л.А. Савченко тлумачить фінансовий контроль як «регламентовану правовими нормами діяльність публічних суб'єктів і недержавних організацій, господарюючих суб'єктів чи їхніх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів, повноти надходжень коштів у відповідні фонди, законності й ефективності їх розподілу та перерозподілу і використання» [5, с. 70]. М. Малейн, своєю чергою, розглядає фінансовий контроль як діяльність фінансових, кредитних та господарських органів (організацій), що регулюється нормами права, спрямовану на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової і касової дисципліни у процесі виконання планів і яка полягає у перевірці законності, обґрунтованості та раціональності грошових затрат [8, с. 91]. У чинному фінансовому законодавстві, зокрема в ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», державний фінансовий контроль розглядається як повноваження органу державного фінансового контролю з перевірки діяльності суб'єктів господарювання незалежно від форми власності. За допомогою фінансового контролю, як визначав видатний фахівець фінансово-правової науки Л.К. Воронова, забезпечується законність у фінансовій та господарській діяльності, і він є одним із засобів попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживань та марнотратства [4, с. 91].

У науці фінансового права існує декілька різних груп підходів до визначення об'єкта фінансового контролю в Україні:

- суспільні відносини як об'єкт фінансового контролю (Л.К. Воронова та М.П. Кучерявенко), тобто об'єктом фінансового контролю за цим підходом є грошові відносини, що виникають під час використання фінансових ресурсів;

- фізичні та юридичні особи як об'єкт фінансового контролю (Б.Ф. Усач, Н.С. Вітвицька, І.Ю. Чумакова). Відповідно до цього підходу, об'єктом фінансового контролю в Україні є юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з участю у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні фінансових активів;

- об'єкт контролю як частина об'єктивної реальності (Ф.Ф. Бутинець, Н.І. Петренко, Н.М. Малюга), тобто об'єктом контролю є явища дійсності, що протистоять суб'єкту, або частина об'єктивної реальності, яка перебуває у взаємозв'язку із суб'єктом діяльності, а не види діяльності [17].

Слід зауважити, що фінансовому контролю притаманні риси, що взагалі належать контрольній діяльності як такій, а саме: оперативність, цілеспрямованість, безпосередність, обґрунтованість, дієвість [10, с. 210]. Проте фінансовий контроль має і специфічні, притаманні лише йому характеристики: здійснюється уповноваженими суб'єктами державної влади; має імперативний характер та забезпечується державним при-

мумом; форми, методи та процедура здійснення державного фінансового контролю регламентовані нормами чинного національного законодавства; він є функцією державного управління у сфері публічної фінансової діяльності. Що стосується видів державного фінансового контролю, то в загальному варіанті система побудови вітчизняної моделі фінансового контролю над управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням виглядає так:

- державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль);

- державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль);

- державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі [13, с. 12–13].

Якщо говорити про зміст державного фінансового контролю, то у цьому разі важко не погодитися з думкою С.І. Лучковської про те, що зміст фінансового контролю полягає: 1) у контролі над виконанням фінансових зобов'язань перед державою й муніципальною владою з боку фізичних та юридичних осіб; 2) у контролі над виконанням органами державної влади й місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів відповідно до їх компетенції; 3) у контролі над використанням фондів коштів відповідно до вимог фінансового законодавства; 4) у контролі над дотриманням правил ведення фінансово-господарських операцій і розрахунків, а також зберігання грошових коштів; 5) у підтримці балансу між потребами у фінансових ресурсах і розмірами грошових доходів держави й місцевого самоврядування; 7) у попередженні й усуненні виявлених порушень в економічній сфері та ін. [15].

Що стосується нормативно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні, то в чинній національній правовій системі міститься величезна кількість «розповсюджених» законів і підзаконних нормативно-правових актів, що на практиці створюють істотні проблеми в процесі правозастосування та значно розбалансовують фінансове законодавство. Основне місце в ієрархії законодавчих актів із питань регулювання державного фінансового контролю належить Конституції України як Основному Закону, що закріплює керівні ідеї здійснення фінансового контролю, визначає правовий статус і повноваження у сфері контролю таких органів виконавчої та законодавчої влади, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Окрім цього, Конституція України також визначає контрольні функції Президента як глави держави [9, с. 195]. До того ж у наявності є чинний спеціальний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993, який містить основні засади щодо організації та здійснення державного фінансового контролю [12, с. 61].

Традиційно державний фінансовий контроль залежно від сфери фінансової діяльності поділяють на два основних види: бюджетний та податковий. Законодавче регулювання бюджетного фінансового контролю здійснюється відповідно до норм Бюджетного кодексу України, проте показовим залишається те, що цей нормативно-правовий акт не містить визначення

поняття бюджетного контролю але разом із тим, відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України, контроль над дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу і спрямований на проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів для досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також на запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності [3, с. 73]. На відміну від Бюджетного кодексу Податковий кодекс України містить визначення поняття «податковий контроль», основні засади та суб'єктів його здійснення, що визначені главою V цього Кодексу. Згідно зі ст. 61 ПКУ, податковий контроль – система заходів, які вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль над дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Водночас реалізація державного фінансового контролю відбувається за допомогою створеної системи органів: 1) органів законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) органів виконавчої влади (КМУ, Міністерство фінансів України), у тому числі спеціальних органів у сфері фінансового контролю (Рахункова палата, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України); 3) недержавних спеціалізованих організацій (неурядові організації, ЗМІ, аудиторські компанії, у тому числі міжнародні), уповноважених на здійснення моніторингу використання державних коштів [6, с. 67].

Узагальнюючи, слід зазначити, що фінансовий контроль характерний для всіх етапів фінансової діяльності, усіх фінансово-правових підгалузей і інститутів особливої частини фінансового права, а також його особливістю є те, що фінансовий контроль є одним із небагатьох структурних підрозділів законодавства у сфері фінансового права, норми якого містяться як у Загальній, так і в Особливій частині. До Загальної частини фінансового права варто віднести загальні правові норми, що визначають принципи, цілі, завдання, організацію і порядок здійснення фінансового контролю і т. д. Що стосується Особливої частини, то вони передбачають специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності [16]. Наслідком безсистемності у правовому полі стала розбалансована система органів, що забезпечують державний фінансовий контроль і державний аудит в Україні. Діяльність державних органів, що реалізують контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові й фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регулюється окремими спеціалізованими законами та підзаконними нормативно-правовими актами [11, с. 36].

Варто відзначити, що крім звичного фінансового контролю, який здійснюють органи державної влади в сучасних умовах, усе більшої динаміки набувають розвиток інститутів громадянського суспільства та їхня роль у сфері управління державними

фінансами та контролю над їх використанням. Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю в Україні за ознакою суб'єктного складу. Громадський контроль може ініціюватися і здійснюватися безпосередньо самими громадянами, їх об'єднаннями, групами спеціалістів, які створюються при представницьких органах влади, а також державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях на основі добровільності й безоплатності [14]. Кінцевою метою участі громадськості у здійсненні державного фінансового контролю є дві основні категорії: 1) встановлення бюджетної відповідальності влади перед суспільством (громадські організації впливають на рівень прозорості бюджетного процесу, визнання і дотримання владою суспільного інтересу в здійсненні бюджетної політики, залучення громадськості до бюджетних процедур); 2) вплив на бюджетну політику уряду (удосконалення бюджетної системи, зміни в оподаткуванні й використанні бюджетних коштів для досягнення більшої результативності) [1, с. 92]. Одними з найбільш відомих громадських інститутів у сфері фінансового контролю в Україні є громадські організації «Наші гроші» та «Центр протидії корупції», які на регулярній основі оприлюднюють матеріали, присвячені законності та ефективності використання коштів бюджетів різних рівнів, а також державного й комунального майна та у своїй звітності відображають приголомшуючі результати: вдалося зберегти немало суму державних коштів завдяки їхній роботі. Також не менш важливою є діяльність в Україні незалежних аналітичних центрів у здійсненні громадського фінансового контролю (Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова та ін.), які аналізують економіко-політичну ситуацію в країні та формують незалежні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності управлінських дій [15].

Що стосується нормативного регулювання участі інститутів громадянського суспільства у сфері фінансового контролю в Україні, то нині відсутній єдиний спеціальний законодавчий акт, у якому було б визначено сутність, суб'єкти та підходи до проведення громадського фінансового контролю.

Висновки. Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що фінансовий контроль є специфічною формою публічного контролю у сфері фінансів та спрямований на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів, повноти надходжень коштів у відповідні фонди, законності й ефективності їх розподілу і перерозподілу і використання. Що стосується особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні, то його специфіка полягає у розгалуженості нормативних актів, проте за основу взяте законодавство у сфері фінансового права. Визначено принципи, цілі та завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів та методів, а особлива частина містить специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності. На нашу думку, спеціальне законодавство у сфері фінансового контролю є застарілим і таким, що не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин та економіко-політичному стану держави, тому виникає необхідність прийняття нового єдиного спеціалізованого акту, в якому буде закріплено поняття фінансового контролю, його цілі, завдання та принципи, форми та методи проведення фінансового контролю, а також в ниніш-

ніх умовах доцільним буде реформування нормативного базису у сфері фінансового контролю в Україні шляхом упродовження в національну правову систему міжнародних стандартів, зокрема Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ), у практику діяльності національних органів державного фінансового контролю та стандартів *acquiscommunitaire*, обов'язкових у ЄС, для гармонізації нормативно-правових актів законодавства України та практики їх застосування.

Література:

1. Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. №11. С. 89–96.
2. Касьяненко Л.М. Правове регулювання фінансово-контрольних правовідносин. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2018. Вип. 4(40). С. 115–119.
3. Колісник А.С. Правове регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. *Право та інновації*. 2020. № 3(31). С. 71–77.
4. Настенко М.О. Державний фінансовий контроль як засіб правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 91–94.
5. Настенко М.О. Принципи фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в системі принципів фінансового права. *Право та державне управління*. 2017. № 2(27). С. 69–74.
6. Обушна Н.І. Модернізація системи державного фінансового контролю в Україні в контексті утвердження парадигми публічного аудиту. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 64–71.
7. Пивоваров К.В. Шляхи удосконалення системи фінансового контролю в державному управлінні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 4.
8. Пивоваров К.В. Особливості фінансового контролю як функції державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 13. С. 89–92.
9. Піхоцький В.Ф. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми нормативно-правового забезпечення. *Регіональна економіка*. 2014. № 4. С. 194–204.
10. Попадинець І.І. До питання поняття і сутності фінансового контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 206–216.
11. Попадинець І.І. Перспективи розвитку правового регулювання фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 35–38.
12. Прасюк В.М. Проблеми нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та напрями його вдосконалення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 60–64.
13. Сисоєва І.М. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 11–18.
14. Федоров В. Бюджетний менеджмент : підручник. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
15. Хомутенко А.В. Інституційні особливості громадського фінансового контролю в Україні. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 4–8.
16. Жданова А.А. Особливості правового регулювання фінансового контролю в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. URL: http://www.rusnauka.com/45_OINBG_2015/Pravo/2_204655.doc.htm (дата звернення: 27.01.2022).
17. Кучерявенко М.П. Зміст фінансового контролю. Фінансове право : навчальний посібник. Харків : Право, 2010. URL: <http://uristinfo.net/finansovoe-pravo/271-finsanove-pravo-za-red-mp-kucherjavenka/8670-pravove-reguljuvanja-finsanovogo-kontrolju-v-ukrayini.html> (дата звернення: 27.01.2022).
18. Поняття й значення фінансового контролю. Фінансове право : мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/finansove_pravo/lekcia3.html (дата звернення: 27.01.2022).

Krutko M. Features of legal regulation of financial control in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the peculiarities of legal regulation of financial control in Ukraine, the functional purpose of financial control as a state mechanism for managing the rational use of state resources, which leads to continue research on this topic in the new political and economic structure of society. Globalization processes in the world are leading to transformations in the economic and financial sector and the creation of a new economic system based on market relations, stimulating the expansion of financial and economic activities, where control functions have a special place. It is determined that one of the main links in the system of financial control to create an effective model of using financial resources in all areas of the economy for its sustainable development. The issues related to the normative regulation of the participation of civil society institutions in the field of financial control in Ukraine have been studied. It is established that the peculiarities of the legal regulation of financial control in Ukraine and their specificity lies in the ramifications of regulations, but based on legislation in the field of financial law. The general part defines the basic principles, goals and objectives, organization and procedure for financial control, characteristics of its types and methods, and a special part contains the specifics of financial control in various areas of financial activities. It is proved that the special legislation in the field of financial control is outdated and does not correspond to the current state of development of public relations and economic and political state of the state, so there is a need to adopt a new single specialized act. principles, forms and methods of financial control. In the current environment, it will be expedient to reform the regulatory framework in the field of financial control of Ukraine by implementing international standards in the national legal system, including International Financial Reporting Standards in the practice of national DPC bodies and *acquis communitaire* standards. acts of legislation of Ukraine and practices of their application.

Key words: financial control, legal regulation, financial law, features of normative-legal.

Болгар О. В.,*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті досліджено особливості інституту державної реєстрації як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Зазначено, що розкриття поняття і призначення реєстраційного провадження передусім необхідно здійснювати через розгляд цілей і завдань інституту державної реєстрації, його ознак, принципів та їхньої правової природи. Визначено, що реєстраційне провадження – це процедура прийняття юридичного акту, що являє собою підставу для виникнення, зміни або припинення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які визначають зміст регульованих правовідносин, а отже, державна реєстрація відноситься до правових засобів, що входять у систему механізму правового регулювання. Обґрунтовано, що завданнями реєстраційного провадження є: дотримання прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб; єдність та уніфікація обліку суб'єктів і об'єктів державної реєстрації; забезпечення та охорона майнових і особистих немайнових прав громадян та юридичних осіб; авторизація осіб як суб'єктів цивільних правовідносин; закріплення належності об'єкта цивільних прав на майно певній особі; легалізація підприємницької діяльності; встановлення підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин із приводу нерухомості; здійснення заходів щодо попередження правових деліктів. Наголошено, що реєстраційне провадження відноситься до контролю-наглядової функції державних органів виконавчої влади, причому контролю-наглядовий характер проявляється в обов'язках і праві суб'єктів реєстрації перевірки законності підстав реєстрації та вчинених раніше дій щодо об'єктів реєстрації як в інтересах заявників або правовласників, так і в інтересах третіх осіб, у тому числі і держави. Констатовано, що особливе місце реєстраційних процедур зумовлено легітимацією суб'єктів права або інших юридично значущих фактів, до яких відносяться: державна реєстрація юридичних осіб та підприємств, яка забезпечує реалізацію громадянами суб'єктивного права на здійснення підприємницької та корпоративної некомерційної діяльності; обов'язковість державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним; обов'язок державної реєстрації транспортного засобу (рухомого майна); державна реєстрація основоположних актів цивільного стану; легалізація (за допомогою реєстрації) місця проживання громадян, що є необхідною умовою здійснення цивільних прав і реалізації законних інтересів у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування; державна реєстрація безробітних громадян. Зроблено висновок, що реєстраційне провадження є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, що поєднує в собі як взаємопов'язані ознаки цивільно-правового методу (засобу), правової форми контролю-наглядової діяльності (зовнішнього вираження діяльності органів

реєстрації), так і адміністративної процедури його здійснення та реалізації.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, державна реєстрація, правовий інститут, публічне адміністрування, адміністративно-правова реформа, правовий механізм, адміністративні процедури, правовий облік, контроль, орган реєстрації, акти реєстрації.

Постановка проблеми. Реалізація проголошеного Конституцією України пріоритету прав і свобод особистості зажадала створення ефективного механізму їх реалізації та захисту, що визначило найважливіші напрями державно-правових перетворень. Із проголошенням соціальної держави в суспільстві робиться заявка на рішучий крок до переходу від принципу «рівності можливостей» до принципу «рівності результатів». Створення умов для реалізації проголошених Конституцією прав і свобод особистості вимагає її активної участі у соціальних і економічних процесах, що зумовлює потребу в радикальному системному оновленні правових форм, що опосередковують державно-владний вплив на інститути громадянського суспільства. Проведена в умовах трансформації економічної і політичної систем адміністративно-правова реформа не може бути зведена до оптимізації та адаптації існуючих правових механізмів державного управління стосовно нових умов, бо в основі її лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин виконавчої влади та особистості, заснованої на ідеї забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Різке скорочення сфер, що допускають можливість використання прямих адміністративних методів за істотного збагачення функціональної ролі держави, призвело до появи нових правових форм державного управління. На тлі структурно-функціонального реформування системи виконавчої влади особливої актуальності набула одна з форм її реалізації – державна реєстрація, яка знайшла своє застосування в усіх сферах державного управління (економіка, соціальна та адміністративно-політична сфери). Незважаючи на це, сутність і правова природа державної реєстрації як форми реалізації виконавчої влади досі не стали предметом детального дослідження в юридичній літературі. Усе вищезазначене зумовлює актуальність вибраної тематики статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Певним аспектам теоретико-правового дослідження державної реєстрації приділялася увага науковців різних галузей знань. Серед учених-адміністративістів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи таких науковців, як:

В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Вишняков, В. Галунько, А. Головач, І. Голосніченко, І. Задоя, С. Ківалов, В. Колпаков, Ю. Тихомиров, О. Шмалій, М. Шульга та ін.

Ураховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації на основі новітніх теоретико-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження особливостей інституту державної реєстрації як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. У сучасній концепції розвитку цивільного законодавства України відзначається важлива роль, пов'язана зі зміцненням цивільних прав та обов'язків громадян, наданням їм відкритого характеру, виконувано інститутом державної реєстрації. Реєстрація в низці випадків є одним з елементів виникнення цивільних прав та обов'язків [2, с. 78].

Разом із тим інститут державної реєстрації містить значний елемент публічності, зумовлений присутністю адміністративно-правових норм у його регулюванні, оскільки одним з учасників реєстраційних відносин виступає уповноважений відповідно до закону державний орган виконавчої влади, що здійснює той чи інший вид державної реєстрації [5, с. 230].

В. Колпаков справедливо вказував «що державна реєстрація є одним з елементів публічно-правового регулювання майнових відносин, форма позначення, забезпечення та захисту публічних інтересів у сфері дії цивільного права» [5, с. 239].

На жаль, українське законодавство не містить легального визначення терміна «реєстраційне провадження». Законодавство оперує поняттями «державна реєстрація юридичних осіб, підприємців», «державна реєстрація прав на нерухоме майно», «державний кадастровий облік», «реєстрація місця проживання» тощо або термінами типу «державна реєстрація нормативно-правового акта», визначаючи при цьому його складові елементи і встановлюючи правила реалізації [9].

Розкриття поняття і призначення реєстраційного провадження в першу чергу необхідно здійснювати через розгляд цілей і завдань інституту державної реєстрації, його ознак, принципів та їхньої правової природи.

Аналіз норм адміністративного та цивільного законодавства, а також нормативно-правової бази реалізації законів, спеціальної літератури і наукових досліджень у розглянутій нами сфері суспільних відносин дає змогу сформулювати низку загальних положень щодо завдань, ознак і принципів державної реєстрації та реєстраційного провадження.

Як стверджує А. Красовська, із формулювання «державна реєстрація» випливає, що вона здійснюється лише державою, від імені якої виступають органи державної влади. Це пояснюється ставленням держави до значення державної реєстрації, її важливості для соціально-економічної ситуації в країні, забезпечення публічного правопорядку [7].

На думку О. Задахайла, що не втратила актуальності і сьогодні, «реєстраційна діяльність покликана служити офіційним легальним визнанням правоздатності юридичних і фізич-

них осіб, законності їхніх дій, а також сприяти обліку повної і достовірної інформації про учасників діяльності»[3].

Д. Мовчан цілями державної реєстрації називає:

- фіксацію юридично значущих фактів та їх облік;
- контроль у тій галузі, у якій здійснюється державна реєстрація;

- посвідчення зареєстрованих фактів [8].

Завданнями реєстраційного провадження є:

- дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

- єдність та уніфікація обліку суб'єктів і об'єктів державної реєстрації;

- забезпечення та охорона майнових і особистих немайнових прав громадян та юридичних осіб;

- авторизація осіб як суб'єктів цивільних правовідносин;

- закріплення належності об'єкта цивільних прав на майно певній особі;

- легалізація підприємницької діяльності;

- установлення підстав для виникнення, зміни або припинення правовідносин із приводу нерухомості;

- здійснення заходів щодо попередження правових деліктів.

Поряд із конституційними принципами верховенства права, законності, пріоритету особистості та її інтересів, гласності, національної мови, взаємної відповідальності загальними принципами державної реєстрації виступають принципи єдності державної реєстрації (загальні положення реєстрації суб'єктів цивільних правовідносин і майнових прав, єдині для різних об'єктів), перевірки законності підстав реєстрації, публічності реєстру, презумпції достовірності заявлених і реєстрових відомостей.

До нових принципових положень реєстраційного провадження, продиктованих сучасними реаліями, належать:

- організаційний принцип можливості подання заяв про державну реєстрацію та надання відомостей заявникам у режимі «єдиного вікна» та за правилами електронного документообігу;

- ведення державних реєстрів на електронних носіях відповідно до єдиних організаційних, методологічних і програмно-технічних принципів, що забезпечують сумісність та взаємодію державних реєстрів з іншими інформаційними системами і мережами.

Реєстраційне провадження – це процедура прийняття юридичного акту, що являє собою підставу для виникнення, зміни або припинення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які визначають зміст регульованих правовідносин. Отже, державна реєстрація відноситься до правових засобів, що входять у систему механізму правового регулювання.

По-друге, це державно-владна діяльність тому здійснюється посадовими особами, наділеними державними повноваженнями в межах своєї компетенції.

По-третє, це завжди підзаконна діяльність уповноважених суб'єктів, здійснювана в процесуальній формі за допомогою реалізації відповідних матеріальних правових норм інституту державної реєстрації різної галузевої належності.

Реєстраційне провадження відноситься до контрольно-наглядової функції державних органів виконавчої влади.

Контрольно-наглядовий характер проявляється в обов'язках і праві суб'єктів реєстрації перевірки законності підстав

реєстрації та вчинених раніше дій щодо об'єктів реєстрації як в інтересах заявників або правовласників, так і в інтересах третіх осіб, у тому числі й держави.

В. Галуцько при цьому виділяє «контроль за законністю дій, надання факту законності, облік, об'єднання інформації, охорону прав зацікавлених осіб» [1, с. 120].

Правовстановлююче значення мають факт прийняття рішення про державну реєстрацію, внесення запису до відповідного державного реєстру та видачі відповідного державного свідоцтва, іншого документа, визначеного нормативним актом, або вчинення відповідного посвідчувального напису, а право-припиняюче значення – факт виключення запису про державну реєстрацію у відповідному державному реєстрі.

Таким чином, реєстраційне провадження являє собою сукупність переважно адміністративно-процесуальних дій, здійснюваних уповноваженими законом органами реєстрації.

До його основних різновидів слід віднести:

- провадження щодо державної реєстрації нормативно-правових актів;
- реєстраційні провадження, що легалізують та забезпечують правоздатність юридичних та фізичних осіб;
- окремі реєстраційні провадження в адміністративній та правоохоронній діяльності (пов'язані з виникненням або обмеженням права і дієздатності суб'єктів правовідносин або їх індивідуалізацією, наприклад реєстрація громадян за місцем проживання, реєстрація виданих дозволів на зброю).

Особливе місце реєстраційних процедур зумовлено легітимністю суб'єктів права або інших юридично значущих фактів, до яких відносяться:

- державна реєстрація юридичних осіб та підприємств, яка забезпечує реалізацію громадянами суб'єктивного права на здійснення підприємницької та корпоративної некомерційної діяльності;
- обов'язковість державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним;
- обов'язок державної реєстрації транспортного засобу (рухомого майна);
- державна реєстрація основоположних актів цивільного стану;
- легалізація (за допомогою реєстрації) місця проживання громадян, що є необхідною умовою здійснення цивільних прав і реалізації законних інтересів у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- державна реєстрація безробітних громадян.

Визначаючи іманентність правовій природі різних видів державної реєстрації, ми виходимо з визнання даного правового інституту правом та його відображення в законодавстві (ідентифікація походження).

Сьогодні набули поширення правила державної реєстрації щодо:

- включення в предмет регулювання відносин між особами, які здійснюють підприємницьку діяльність, або за їх участю, особами, зареєстрованими у цій якості в установленому законом порядку, у тому числі право громадянина займатися підприємницькою діяльністю без утворення юридичної особи від моменту державної реєстрації як підприємця;
- державної реєстрації прав на майно;
- реєстрації актів цивільного стану;
- державної реєстрації юридичних осіб;

- державної реєстрації нерухомості;
- державної реєстрації сервітутів (право обмеженого користування чужою земельною ділянкою);
- державної реєстрації правочинів (у випадках, передбачених законом), а також наслідків ухилення від нотаріального посвідчення або державної реєстрації таких правочинів;
- державної реєстрації договорів;
- державної реєстрації та обліку застави;
- державної реєстрації випуску або видачі цінних паперів у випадках, установлених законом;
- державної реєстрації результатів інтелектуальної діяльності та засобів індивідуалізації тощо.

Основним законом, що регулює відносини, які виникають у зв'язку державної реєстрації прав на нерухоме майно та угод із ним, державного кадастрового обліку нерухомого майна, а також веденням державного реєстру нерухомості та наданням відомостей, що містяться в ньому, є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV [10].

Основоположні засади державної реєстрації становлять норми Конституції України [6], Цивільного кодексу України, частково Житлового кодексу України, Земельного кодексу України та Сімейного кодексу України. Прийняті згідно з ними закони визначають порядок тих чи інших видів державної реєстрації та уповноважені органи реєстрації [9].

Наступним видом нормативного регулювання в розглянутій нами сфері є наділення відповідною компетенцією органів реєстрації та їхніх посадових осіб. Це статутні нормативні акти, що визначають компетенцію (завдання, основні напрями діяльності (функції), права та обов'язки, застосування заходів державного примусу, заборони та обмеження), і нормативно-правові акти, що встановлюють (конкретизують) адміністративно-правовий статус та організаційну побудову суб'єктів державної реєстрації [4].

Окремим видом нормативних актів у сфері відомчого нормативно-правового регулювання є інструкції виконання державних функцій або надання державних послуг у сфері реєстраційного провадження або міжвідомчої взаємодії.

Пріоритетним напрямом удосконалення заходів правового регулювання інституту державної реєстрації є формування інституційного середовища, що сприяє зростанню і розширенню свободи підприємницької діяльності, інноваційного розвитку ринків землі та нерухомості згідно зі Стратегією розвитку України на період до 2030 р. [11].

Основні напрями правового регулювання даної сфери суспільних відносин визначаються концептуальними актами розвитку законодавства України, соціально-економічного розвитку, у тому числі розвитку єдиної державної системи реєстрації прав та кадастрового обліку нерухомості, а їх ресурсне забезпечення міститься у відповідних державних цільових програмах.

Виникнення прав та обов'язків людини і громадянина завжди пов'язане з їх офіційним визнанням за допомогою реєстрації уповноваженими на те суб'єктами. Зокрема, реєстрація актів цивільного стану як елемента індивідуалізації учасників цивільного обороту; державна реєстрація юридичних осіб та підприємств – виникнення правосуб'єктності; державна реєстрація нерухомості та інших об'єктів цивільних прав – законність правоволодіння; державна реєстрація нормативних правових актів – легітимність використання виникаю-

чих суб'єктивних прав або виконання приписаних юридичних обов'язків учасником регульованих правовідносин.

Висновки. Реєстраційне провадження відноситься до контролю-наглядової функції державних органів виконавчої влади. Матеріальні норми інституту державної реєстрації встановлюються переважно цивільним законодавством, а здійснення реєстраційного провадження здійснюється адміністративно-процесуальними нормами. Реєстраційне провадження являє собою сукупність переважно адміністративно-процесуальних дій, здійснюваних уповноваженими законом органами реєстрації. Таким чином, реєстраційне провадження є важливим елементом правового регулювання суспільних відносин, що поєднує у собі як взаємопов'язані ознаки цивільно-правового методу (засобу), правової форми контролю-наглядової діяльності (зовнішнього вираження діяльності органів реєстрації), так і адміністративної процедури його здійснення та реалізації.

Література:

1. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х т. Т. 1. Загальне адміністративне право / В.В. Галушко та ін. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2017. 320 с.
2. Грушинський І.М., Кравчук В.М., Пограничний С.П. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : науково-практичний посібник. Львів : Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
3. Задохайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
4. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ, 1999. 247 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 799 с.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Красовська А. Державна реєстрація як умова реалізації права на підприємництво в Україні. *Адміністративне право*. 2002. № 7. С. 62–64.
8. Мовчан Д.В. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 159–166.
9. Попов С.Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Митна справа*. 2012. Ч. 2. Кн. 1. № 1(79). С. 162–166.
10. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1952-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553.
11. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 41. Ст. 320.

Bolgar O. Institute of state registration as an object of administrative and legal regulation

Summary. The article examines the features of the Institute of state registration as an object of administrative and Legal

Regulation. It is noted that the disclosure of the concept and purpose of registration proceedings should first be carried out through consideration of the goals and objectives of the Institute of State Registration, its features, principles and their legal nature. It is determined that registration proceedings are a procedure for adopting a legal Act, which is the basis for the emergence, modification or termination of subjective rights and legal obligations that determine the content of regulated legal relations, and therefore, state registration refers to legal means included in the system of the legal regulation mechanism. It is proved that the tasks of registration proceedings are: respect for the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; unity and unification of accounting of subjects and objects of state registration; ensuring and protecting the property and personal non-property rights of citizens and legal entities; authorizing persons as subjects of civil legal relations; securing the ownership of an object of civil rights to property to a certain person; legalizing business activities; establishing grounds for the emergence, modification or termination of legal relations regarding real estate; implementing measures to prevent legal torts. It is noted that registration proceedings relate to the control and supervisory function of state executive authorities, and the control and supervisory nature is manifested in the duties and rights of registration entities to check the legality of registration grounds and actions performed earlier in relation to registration objects both in the interests of applicants or copyright holders, and in the interests of third parties, including the state. It is stated that the special place of registration procedures is due to the legitimation of subjects of law or other legally significant facts, which include: state registration of legal entities and entrepreneurs, which ensures the exercise by citizens of the subjective right to carry out entrepreneurial and corporate non-commercial activities; mandatory state registration of rights to immovable property and transactions with it; the obligation of state registration of a vehicle (movable property); state registration of fundamental acts of civil status; legalization (through registration) of the place of residence of citizens, which is a necessary condition for the exercise of civil rights and the realization of legitimate interests in legal relations with state authorities and local self-government; state registration of unemployed citizens. It is concluded that registration proceedings are an important element of the legal regulation of Public Relations, combining both interrelated features of the civil law method (means), the legal form of control and supervisory activities (external expression of the activities of registration bodies), and the Administrative Procedure for its implementation and implementation.

Key words: administrative law, administrative legislation, state registration, legal institution, public administration, administrative and legal reform, legal mechanism, administrative procedures, legal accounting, control, registration authority, registration acts.

*Даніелян С. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВИЙ СТАТУС КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню правового статусу контролюючих органів у сфері оподаткування шляхом детального та ґрунтовного аналізу їх становлення та поточної діяльності. Зазначено, що провадження контрольних функцій у сфері оподаткування покладається на контролюючі органи. Контролюючими органами є податкові та митні органи. Саме на податкові органи покладено основну частину податково-контрольних повноважень. Здійснено детальний аналіз становлення податкових органів за історичними періодами. Автор слушно виокремлює сім контролюючих органів за весь період незалежності України. Першою контрольною інституцією була Головна державна податкова інспекція Української РСР. Автор резюмує, що потужні трансформаційні процеси в усіх сферах публічного адміністрування розпочалися у 2014 р. Відзначено, що сьогодні основним органом, що уповноважений на реалізацію завдань податкового контролю, є Державна податкова служба України (з 2019 р.). Утім, автор робить висновок, що зміна політичної кон'юнктури, скоріше за все, призведе до ще однієї реорганізації податкових органів. Слушно зазначено, що зміна організаційної форми чи найменування не є ключем до вирішення проблеми формування ефективно діючого владного суб'єкта у сфері оподаткування. Важливою є теза щодо того, що зміна форми без глибинної змістовної трансформації – це лише фасадові реформи, які не мають нічого спільного з удосконаленням податкового адміністрування. Зосереджено увагу саме на податкових органах як суб'єктах, що формують інституційну основу для провадження заходів податкового контролю. Автор поділяє систему контролюючих органів на два взаємопов'язані складники: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику (Державна податкова служба України), та територіальні органи Державної податкової служби України. Апарат Державної податкової служби України інтегрує у собі цілу низку структурних підрозділів (департаментів/управлінь). Зазначено, що територіальні органи ДПС України бувають двох видів: 1) головні управління ДПС в областях; 2) міжрегіональні управління ДПС по роботі з великими платниками податків. Автор резюмує та схематично зображує, що структура системи контролюючих податкових органів має трирівневий характер. Контролюючий орган як специфічний суб'єкт податкових відносин у своїй діяльності керується вимогами публічного інтересу.

Ключові слова: контролюючий орган, сфера оподаткування, система податкових органів, Державна податкова служба України.

Постановка проблеми. Владний суб'єкт у сфері оподаткування наділений доволі широким спектром повноважень, які можуть суттєво впливати на права та обов'язки платника

податків. Суб'єктний склад сфери оподаткування вирізняється становищем фактичної нерівності, адже владний суб'єкт за посередництвом реалізації своїх повноважень може зумовлювати виникнення суттєвих обов'язків у платника податків. Відповідно, у рамках таких відносин неабиякої актуальності набуває питання забезпечення балансу прав та інтересів контролюючого органу та платника податків. І хоча забезпечити абсолютну вивіреність такого балансу є неможливим, проте можливість установити достатню міру врівноваженості взаємних прав та обов'язків – цілком реальне завдання. Досягнути поставлених завдань без розуміння специфіки правового статусу владної сторони навряд чи вдасться. Саме тому в рамках дослідження було поставлено мету – системно дослідити особливості правового статусу контролюючих органів у сфері оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні не можна сказати, що тема правового статусу контролюючих органів є абсолютно не розкритою. Окремі аспекти правового статусу контролюючих органів досліджували, зокрема, такі науковці, як М.П. Кучерявенко, Д.П. Дорошенко, Н.О. Ханова та ін. Заслугує на увагу науковий доробок М.В. Кармаліти, яка провела ґрунтовний аналіз співвідношення прав, обов'язків та інтересів контролюючого органу та платника податків.

Метою статті є визначення специфіки правового статусу контролюючих органів у сфері оподаткування, окреслення системи таких контролюючих органів, визначення історичних віх становлення таких суб'єктів, установлення внутрішньої організаційної структури найвищого органу в системі відповідних контролюючих органів.

Виклад основного матеріалу. Проведення контрольних функцій у сфері оподаткування покладається на контролюючі органи. Нормативне визначення контролюючих органів закріплене у ст. 41 Податкового кодексу України («Контролюючі органи та органи стягнення»). Контролюючими органами у сфері оподаткування є:

1) податкові органи – Державна податкова служба України та її територіальні органи;

2) митні органи – Державна митна служба України та її територіальні органи.

Тут потрібно зауважити, що митні органи не можуть повною мірою бути віднесені до класичних органів контролю у сфері оподаткування. Відповідний підхід зумовлюється тим, що митні органи виступають як контролюючі органи у сфері оподаткування тільки в аспекті оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку з увезенням/вивезенням

(пересиланням) товарів на митну територію України/з митної території України [1]. Саме на податкові органи покладено основну частину податково-контрольних повноважень.

За весь період незалежності України контролюючих органів було сім. Історія контролюючих (податкових) органів України бере свій початок ще з 90-х років ХХ ст. Так, першою контрольною інституцією була Головна державна податкова інспекція Української РСР (1990–1994 рр.). На заміну відповідному органу в 1994 р. прийшла Головна державна податкова інспекція України (1994–2000 рр.). Потім довгий період контрольні повноваження у сфері оподаткування реалізувала Державна податкова адміністрація України (2000–2012 рр.). Згодом вона була трансформована в Державну податкову службу України (2011–2012 рр.). Потім була спроба створити своєрідний контрольний «надорган», до сфери компетенційних повноважень якого увійшов контроль як за сферою оподаткування, так і за митницею, – Міністерство доходів і зборів (2012–2014 рр.). У 2014 р. розпочалися потужні трансформаційні процеси в усіх сферах публічного адміністрування.

Як ніколи актуальним став запит на реформування контролюючих органів, зокрема в частині збалансування належних їм повноважень. Однак від ідеї концентрації в рамках одного органу і податкових і митних питань одразу не змогли відмовитися, що зумовило тривале функціонування як контролюючого органу у сфері оподаткування Державної фіскальної служби (2014–2019 рр.). Сьогодні, основним органом, що уповноважений на реалізацію завдань податкового контролю, є Державна податкова служба України (з 2019 р.). Утім, якщо поглянути на історичну ретроспективу перманентних трансформацій головного контролюючого органу, можна зробити висновок, що зміна політичної кон'юнктури, скоріше за все, призведе до ще однієї реорганізації податкових органів.

На наше переконання, зміна організаційної форми чи найменування – не ключ до вирішення проблеми формування ефективно діючого владного суб'єкта у сфері оподаткування. Інституційна реформа податкових органів буде ефективною лише тоді, коли головними чинниками модернізації стануть підходи до податкового адміністрування, забезпечення належного балансу публічного та приватного інтересів у податково-правовій сфері. Зміна форми без глибинної змістовної трансформації – це лише фасадові реформи, які не мають нічого спільного з удосконаленням податкового адміністрування.

У рамках проваджуваного дослідження пропонуємо зосередити увагу саме на податкових органах як суб'єктах, що формують інституційну основу для провадження заходів податкового контролю. Передусім потрібно зауважити, що система контролюючих органів не є якою-небудь розгалуженою та заплутаною. Система контролюючих органів має такий вигляд:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, – Державна податкова служба України;

2) територіальні органи Державної податкової служби України.

Державна податкова служба України є головним органом у системі контролюючих органів. Апарат Державної податкової служби України інтегрує у собі цілу низку структурних підрозділів (департаментів/управлінь). Сьогодні у структурі Державної податкової служби України можна виокремити такі департаменти (управління):

- Організаційно-розпорядчий департамент;
- Департамент податкового адміністрування;
- Департамент податкового аудиту;
- Департамент інфраструктури та бухгалтерського обліку;
- Департамент по роботі з податковим боргом;
- Департамент міжнародного співробітництва;
- Департамент координації та моніторингу доходів бюджету;
- Департамент відомчого контролю;
- Юридичний департамент;
- Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом;
- Департамент кадрового забезпечення та розвитку персоналу;
- Управління з питань запобігання та виявлення корупції;
- Департамент податкових розслідувань;
- Департамент супроводження судових справ;
- Департамент внутрішнього аудиту;
- Департамент адміністративного оскарження;
- Департамент контролю за підакцизними товарами;
- Департамент електронних сервісів;
- Управління охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- Департамент управління ризиками;
- Департамент методології [2].

Територіальні органи Державної податкової служби України є відокремленими підрозділами відповідного центрального органу виконавчої влади. Фактично територіальні органи ДПС України бувають двох видів:

1) головні управління ДПС в областях;

2) міжрегіональні управління ДПС по роботі з великими платниками податків.

Так, головних управлінь ДПС в областях сьогодні 25. Головні управління сформовані виходячи з адміністративно-територіального устрою. Специфічним за територіальним поширенням повноважень є Головне управління ДПС у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі. Відповідно, саме вищезазначене Головне управління поширює свої контрольні повноваження на три адміністративно-територіальні одиниці: Херсонську область, Автономну Республіку Крим, м. Севастополь.

Специфіка територіальних органів Державної податкової служби України отримує свій вияв ще й у тому, що сьогодні функціонує п'ять міжрегіональних управлінь ДПС по роботі з великими платниками податків. Ідеться про такі контролюючі органи:

1) Західне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків;

2) Центральне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків;

3) Південне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків;

4) Східне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків;

5) Північне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків.

Усі вищезазначені територіальні органи провадять контрольні функції саме по відношенню до великих платників податків.

При цьому територіальні органи Державної податкової служби України також мають свої структурні підрозділи – державні податкові інспекції. Державні податкові інспекції діють на підставі положень про такі територіальні органи. Увесь функціонал державних податкових інспекцій зводиться до сервісного обслуговування платника податків. Державні податкові інспекції виконують такі функції:

- здійснюють сервісне обслуговування платників податків;
- здійснюють реєстрацію та ведення обліку платників податків та платників єдиного внеску, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;
- формують та ведуть Державний реєстр фізичних осіб – платників податків, Єдиний банк даних про платників податків – юридичних осіб, реєстри;
- виконують інші функції сервісного обслуговування платників податків, визначені законом [3].

Таким чином, повинні резюмувати, що структура системи контролюючих податкових органів не має якого-небудь складного, комплексного характеру. Відповідна система контролюючих податкових органів має трирівневий характер (рис. 1).



Рис. 1. Система контролюючих податкових органів

Із вищезазначених органів основні контрольні повноваження реалізуються саме Державною податковою службою України та головними управліннями/міжрегіональними управліннями по роботі з великими платниками податків. Що ж стосується державних податкових інспекцій, то на них, головним чином, покладається реалізація сервісної функції.

Контролюючий орган як специфічний суб'єкт податкових відносин у своїй діяльності керується вимогами публічного інтересу. Як слушно відзначає М.В. Кармаліта, у податково-правовій сфері публічний інтерес насамперед полягає в акцентуванні уваги на своєчасному та належному акумулюванні коштів для послідовної реалізації функцій і завдань як держави у цілому, так і окремо взятих територіальних громад [4, с. 113]. Визначальність публічного інтересу у діяльності контролюючих органів не викликає жодних запитань. Так,

безумовно, контролюючий орган під час реалізації контрольних повноважень передусім орієнтуватиметься на публічні, фіскальні цілі. Водночас ми не можемо сказати, що публічний інтерес у сфері оподаткування загалом та в рамках процедур податкового контролю зокрема має абсолютний, нічим не обмежений характер.

Під час провадження контрольних заходів владний суб'єкт повинен брати до уваги в тому числі й сферу інтересів платника податків. Сам же платник податків, керуючись приватним інтересом, може, певною мірою спираючись на приписи податкового законодавства, протистояти не зовсім конструктивним та правомірним діям контролюючого органу. Одним із прикладів такої протидії є заходи, що реалізуються в рамках інформаційних контрольних процедур. Так, контролюючий орган може направити платнику податків інформаційний запит, відповідь на який платник податків зобов'язаний надати протягом 15 робочих днів зі дня, наступного за днем отримання відповідного запиту.

Однак якщо такий запит складено контролюючим органом із порушеннями (відсутні обов'язкові реквізити), то в такому разі платник податків звільняється від обов'язку надавати відповідь на відповідний запит (п. 73.3 ст. 73 Податкового кодексу України) [5]. Аналогічна ситуація з допуском посадових осіб контролюючого органу до перевірок платника податків. Якщо документи, що пред'являються представниками контролюючого органу, не є належним чином оформлені, то платник податків має право не допускати контролюючий орган до фактичних чи документальних виїзних перевірок.

Висновки. Отже, у рамках контрольних заходів владний суб'єкт повинен зважати на наявність приватного інтересу у платника податків, який може зорієнтувати останнього на застосування механізмів самозахисту. При цьому такого роду самозахист не повинен мати надуманого характеру, тобто бути безпідставним.

У рамках відповідного дослідження окреслено систему контролюючих органів у сфері оподаткування, до якої відносяться податкові органи та митні органи. Визначено обсяг контрольних повноважень перших та других. Проведено дослідження історичних віх становлення контролюючих органів в Україні. Зокрема, наголошено на усіченому характері контрольних повноважень у сфері оподаткування, якими наділені митні органи. Досліджено внутрішньоорганізаційну структуру окремо взятих контролюючих органів та вибудовано ієрархію контролюючих органів у сфері оподаткування. Наголошено на тому, що у відносинах податкового контролю повинен забезпечуватися максимально можливий баланс приватного та публічного інтересів. Констатовано, що у сфері оподаткування, безумовно, превалюючим є публічний інтерес, що, однак, у жодному разі не може бути потрактовано як повна відсутність інтересів приватного суб'єкта податкових відносин – платника податків.

Література:

1. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>.
2. Офіційний сайт ДПС України. URL: <https://tax.gov.ua/pro-sts-ukraini/struktura-apat-dps/>.
3. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>.
4. Кармаліта М.В. Приватний і публічний інтереси у системі податкових правовідносин : монографія. Хмельницький : ФОП Мельник А.А., 2019. 328 с.

5. Податковий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>.

Danielyan S. Legal status of supervisory authorities in the field of taxation

Summary. The article is devoted to the study of the legal status of regulatory authorities in the field of taxation through a detailed and thorough analysis of their formation and current activities. The author noted that the control bodies in the field of taxation are entrusted to the supervisory authorities. The controlling bodies are the tax and customs authorities. The main part of tax control powers is entrusted to the tax authorities. A detailed analysis of the formation of tax authorities by historical periods was carried out. The author rightly singles out seven controlling bodies for the whole period of Ukraine's independence. The first control institution was the Main State Tax Inspectorate of the Ukrainian SSR. The author summarizes that powerful transformation processes in all areas of public administration began in 2014. It was noted that today, the main body authorized to implement the tasks of tax control is the State Tax Service of Ukraine (since 2019). However, the author concludes that a change in the political situation is likely to lead to another reorganization of the tax authorities. It has been rightly

pointed out that changing the organizational form or name is not the key to solving the problem of forming an effective tax authority. It is important to note that the change of form, without deep substantive transformation – it's just facade reforms that have nothing to do with improving tax administration. In this study, the author focuses on the tax authorities as entities that form the institutional basis for tax control. The author divides the system of controlling bodies into two interrelated components, in particular the central executive body that implements the state tax policy (State Tax Service of Ukraine) and the territorial bodies of the State Tax Service of Ukraine. The staff of the State Tax Service of Ukraine integrates a number of structural subdivisions (departments/offices). The author notes that the territorial bodies of the State Tax Service of Ukraine are of two types: 1) the main departments of the State Tax Service of Ukraine in the regions; 2) interregional departments of the State Tax Service to work with large taxpayers. The author summarizes and schematically depicts that the structure of the system of controlling tax authorities is of three levels. The controlling body, as a specific subject of tax relations, in its activities is guided by the requirements of public interest.

Key words: supervisory body, sphere of taxation, system of tax authorities, State Tax Service of Ukraine.

Зливко С. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби

Коваленко В. В.,
аспірант кафедри адміністративного, цивільного
та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби

АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТЕРМІНА «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ» (GOOD GOVERNANCE) ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЙОГО ЗМІСТУ

Анотація. У статті здійснено аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначено зміст як фінального терміна «добре врядування», так і його базової версії «урядування (врядування)». Проаналізовано поступове становлення терміна «добре врядування» і його базової версії «урядування (врядування)».

Визначено, що поняття «врядування» запроваджується у наукову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Україні починаючи з другої половини 90-х років ХХ ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів. Розглянуто низку наукових підходів до визначення змісту поняття «врядування» та встановлено їхні особливості.

Досліджено етимологічні зв'язки категорій «врядування», «урядування», «бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», «governance» та встановлено, що більшість із цих визначень включає три елементи: *процес*, за допомогою якого здійснюється *владне втручання*, у певній *сфері управління* (колективом, громадою, суспільством, країною).

Акцентовано увагу на тому, що через усталений термінологічний переклад в Україні прийнято вживати не буквальный термін «добре врядування» (good governance), а «належне врядування» або й інші терміни. Запропоновано використовувати буквальный переклад «добре врядування», адже воно акцентує закладений у нього концептуальний зміст, що дає змогу його усвідомити та підтримати і не дає можливості зрозуміти невірно. Саме добре врядування є таким чітким терміном, що прямо асоціюється з good governance та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці. Проаналізовано останні підходи до тлумачення змісту і природи доброго врядування з позиції, що good governance є не лише методологічною світоглядною концепцією, а й підкріплюється інструментарієм виміру, оцінювання, що дає змогу апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у разі порушення засад доброго врядування, і компетентний державний орган може застосовувати окремі складники цієї концепції для захисту прав особи. Це становить юрисдикційний зміст концепції доброго врядування. Ґрунтовне дослідження сучасних західних джерел дає змогу розглядати кожен характеристику доброго врядування як живу і досягну, адже для кожної з них, для кожного принципу пропонується досить чіткий вимірюваний інструментарій досягнення.

Ключові слова: врядування (врядування), публічне адміністрування, належне (добре) врядування, державне управління, концепція «доброго врядування».

Постановка проблеми. У сучасному розумінні публічне управління пов'язане з функціонуванням ефективного адміністрування за мінімізації витрат ресурсів та активного залучення громадян до процесу управління. Концепція «доброго врядування» (good governance) стала новим етапом розвитку публічного управління й альтернативою моделі нового державного менеджменту (New Public Management), який не впорався із завданням досягнення ефективного управління.

Сьогодні термін «добре врядування» усталено інтегрований у лексикон міжнародного співтовариства. Практично всі вагомі публічні інститути стверджують, що «добре врядування» є пріоритетом та складовою частиною стратегії розвитку.

Питання доброго врядування як важливої концепції, адресованої одночасно державним інституціям та громадськості, приватним суб'єктам та фізичним особам, стало в Україні одним із системних елементів, що покладені у державні концепції та програми розвитку.

Good governance цілком або його окремі елементи становлять основу різних реформ, що відбуваються в Україні. Отже, нині питання впровадження концепції доброго врядування в Україні лишаються актуальними.

Основа цього дослідження становили праці провідних науковців, які приділяли увагу сучасній управлінській моделі good governance, серед яких: О.П. Воробйова, А.Ф. Колодій, А.О. Муртїшева, О.Р. Радишевська, В.П. Солових, Ю.П. Стрілець, В.В. Толкованов та ін.

Мета статті – проаналізувати становлення терміна «добре врядування», визначити його зміст та дослідити етимологічні зв'язки суміжних категорій «врядування», «урядування», «бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», governance.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначаючи термінологічні питання, важливо розглядати їх у системі. Із цих причин важливо усвідомлювати зміст як фінального терміна «добре врядування», так і його базової версії «урядування (врядування)».

Згідно з Енциклопедією державного управління, врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної

політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, котре мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Інше значення – врядування постає як самостійне вирішення (врядання) народом, окремими спільнотами (територіальними, етнонаціональними) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі. У подібному сенсі врядування може розглядатися як «правління» і як «скеровування» [1, с. 81].

Поняття «врядування» вводить у наукову лексику вітчизняними дослідниками державного управління в Україні починаючи з другої половини 90-х років XX ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів. Нині в науці державного управління намітилося кілька підходів до визначення змісту поняття «врядування». Перший постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з іншого – інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке поняття близьке за значенням до англійського поняття *governance* і не є ідентичним поняттю «урядування», зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (англ. *government*). Друге значення врядування повністю включає зміст поняття «врядування – *governance*», але постає як самостійне вирішення (врядання) народом, окремими спільнотами (територіальними – місцеве самоврядування; етнонаціональними – територіальна і екстериторіальна культурна автономія тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їхньої суверенної волі і національної традиції. У першому випадку держава, насамперед, ініціює і визначає зміст та межі взаємодії з недержавними інститутами. У другому – горизонтальна взаємодія зумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інститутів громадянського суспільства. Воно ґрунтується на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким взаємодіють його суб'єкти (органи публічної влади і неурядові організації: бізнес-асоціації, громадські об'єднання та їх асоціації), базується на правилах, інституціях та практиках, які стимулюють партнерську співпрацю, а також на механізмах, через які окремі громадяни, їх об'єднання артикулюють свої інтереси та реалізують свої законні права і обов'язки [1, с. 82].

У 2001 р. Європейська Комісія прийняла Білу книгу «Врядування в Європі», у якій викладено основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах *governance*. Поняття *governance* визначається як «правила, процеси і поведіння, що впливають на засоби взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість». А. Колодій розрізняє врядування як «правління» (включає у себе ухвалення рішень) і врядування як «скеровування», що передбачає концентрацію уваги на суспільстві і його агентах, на горизонтальних залеж-

ностях, на співпраці (кооперуванні зусиль). В. Мартиненко тлумачить поняття «врядування» як «владування», виділяючи «авторитарне врядування», система якого побудована «згори донизу» за методологією холізму, і демократичне врядування, побудоване «знизу догори» [1, с. 81–83].

У юридичних джерелах такого розмаїття понять управління не відзначається. Натомість інструментарій засновується на дещо застарілих категоріях (державне управління, бюрократія), поряд з якими відзначаємо термін «публічне адміністрування». Наприклад, Велика юридична енциклопедія демонструє такий набір термінологічного ряду:

«бюрократія» – система управління, що здійснюється за допомогою відокремленого від суспільства апарату влади, наділеного специфічними функціями і повноваженнями [2, с. 23];

«державне управління» – здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій із метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [2, с. 43];

«публічне адміністрування» – теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян [2, с. 121].

Ще бідніший підхід до управлінських термінів пропонує шеститомна Юридична енциклопедія: державне управління – певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економіці, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Йому властиві всі основні ознаки виконавчої влади, яка й є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов'язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими особами виконавчої влади. Разом із тим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади: у внутрішньоорганізаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні держпідприємств, установ і організацій. Тому термін «державне управління» за змістом дещо ширший за поняття «виконавча влада». Зміст першого охоплює сукупність елементів, що становлять систему державного управління: суб'єкти управління, головним чином, органи виконавчої влади; об'єкти управління – сфери та галузі суспільного життя, на які спрямовано організуючий вплив держави; власне процес управлінського впливу, тобто управлінська діяльність як вид суспільних відносин, де реалізуються різноманітні зв'язки і взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління [3, с. 120].

Іноземний підхід дещо інший. Наведемо його на підставі кількох праць енциклопедичного та прикладного характеру:

– *governance* – здійснення політичної влади для управління справами нації [4, с. 61];

– governance – спосіб здійснення влади в управлінні економічними та соціальними ресурсами країни з трьома відмінними аспектами: форма політичного режиму; процес, за допомогою якого здійснюються повноваження щодо управління економічними та соціальними ресурсами країни для розвитку; спроможність урядів розробляти, формулювати та впроваджувати політику та виконувати функції [5, с. 14];

– governance – спосіб, яким державні службовці та установи набувають і здійснюють повноваження формувати державну політику та надавати суспільні блага та послуги [6].

Узагальнення цих термінів пропонується дослідницею Р. Гісселквіст: «Незважаючи на різницю в мові, більшість із цих визначень включає три загальні елементи, які вказують на мінімальне розуміння управління як процесу (або способу), за допомогою якого здійснюється влада (або повноваження) для управління колективом, громадою (чи країною, суспільством чи нацією)» [7].

Перехід до визначень доброго врядування ми розпочнемо з вітчизняної літератури і акцентуємося на питаннях первинного терміна, адже через усталений термінологічний переклад в Україні прийнято вживати не буквальный термін «добре врядування» (good governance), а «належне врядування» або й інші терміни. Уважаємо це питанням особливостей перекладу, і, оскільки вважаємо за потрібне вдосконалити підхід до саме впровадження принципів доброго врядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на противагу імітації, пропонуємо використовувати буквальный переклад «добре врядування», адже частинка терміна «належне», «відповідне» є максимально знеособленою, нецілеспрямованою, вона не підкреслює у своїй назві зміст, а впроваджує незрозумілу бланкетність – відсилання до певних документів, назви яких оминає. На нашу думку, термін має одразу у своїй назві акцентувати закладений у нього концептуальний зміст, що дасть змогу його усвідомити та підтримати і не дасть можливості зрозуміти її невірно. Саме добре врядування є таким чітким терміном, що прямо асоціюється з good governance та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці.

О. Ткаля з погляду на різні поняття і дотичні категорії відстоює такий термін, як «належне врядування», – це особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом [8, с. 127].

Дослідниця А. Муртішева апелює до термінологічного дисбалансу термінів «належне врядування» та «належне адміністрування». На її думку, поняття «належне врядування» не мало нормативного закріплення до ухвалення Хартії основних прав Європейського Союзу, яка у ст. 41 встановлює право кожної людини на належне врядування (right to good administration). Воно охоплює право бути заслуханим, доступ до адміністративних актів, обов'язок обґрунтування адміністративними органами схвалюваних рішень. Поняття good administration є складовою good governance, проте воно базується на чітко визначених процесуальних правах, а тому є саме юридичною концепцією [9, с. 32].

Ще більш практикує концептуальне бачення доброго врядування дослідниця та практик О. Радишевська, яка доходить висновку, що за змістом концепції належного врядування органам публічної влади важливо дотримуватися принципів good governance виходячи з концепції загального блага: вони повинні

діяти вчасно та в належний спосіб. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. Тому принципи належного врядування можуть не лише покладати на державні органи обов'язок діяти невідкладно й законно, виправляючи свою помилку, а й, як наслідок, потребувати виплати особі відповідної компенсації. Для підтвердження своєї позиції вона апелює до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України як ключового правового узагальнення принципів доброго врядування в національному адміністративному законодавстві, що передбачають обов'язок державним органам діяти: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [10; 11].

Підтримуємо останні підходи до тлумачення змісту і природи доброго врядування у позиції, що good governance є не лише методологічною світоглядною концепцією, а підкріплюється інструментарієм виміру, оцінювання, що дає змогу апелювати суб'єктам адміністративних правовідносин у разі порушення засад доброго врядування, і компетентний державний орган може застосовувати окремі складники цієї концепції для захисту прав особи. Це становить юрисдикційний зміст концепції доброго врядування.

Л. Новак-Каляєва занурюється у правову природу і розглядає питання good governance (у її концепції цей термін найбільш адекватно потрібно розуміти як відповідне врядування). Із термінологічної позиції «відповідне» або «належне» може відповідати поняттю «ефективне», якщо мається на увазі управління стосовно держави, приватного сектору та громадянського суспільства. На національному рівні встановлюються критерії щодо «належного» («доброго», «відповідного») врядування відповідно до своєрідного досвіду кожної країни, кожного народу та його власних потреб і планів [12, с. 36].

На основі її праці можна зібрати низку принципів елементів сучасного розуміння доброго врядування:

1. Ідеалізованість концепції управління, якої важко досягти в повному обсязі, хоча до цього треба прагнути. Демократизація, громадянське суспільство, децентралізація, мирне врегулювання конфліктів та підзвітність влади – це складники, що називаються зазначеною авторкою як нереалістичні.

2. Антикорупційний нахил сучасного управління – корупція в економіці, зумовлена неефективністю управління економікою, невідповідністю пропорцій, коли регулювання або занадто багато, або занадто мало.

3. Результатоорієнтованість управління – зокрема, на підвищенні якості бюджетних послуг шляхом активної співпраці органів державного управління з некомерційними структурами, з населенням.

4. Зв'язок із державними сервісами – поняття «адміністративні послуги», «державні послуги», що розкриваються на основі: оперативності, визначення термінів надання послуги; доступності для всіх груп населення; прозорості процесу надання послуги; забезпечення прав споживачів; персонального підходу до обслуговування клієнтів; послідовності політики надання послуги та можливості без обмежень отримати доступ до необхідної достовірної інформації; надійності, передбачуваності та своєчасного інформування щодо змін, обґрунтованості ухвалюваних рішень; високої культури обслуговування.

5. Інформатизація управління – сучасне «відповідне» врядування, орієнтоване на високу якість обслуговування населення, урахування інформаційні імперативи [12, с. 37–39].

Підтримуючи загалом тенденції результатоорієнтованості, сервісного та антикорупційного спрямування, інформатизації сучасного розуміння доброго врядування, ми не погоджуємося на скептичний погляд до концепції good governance як нереалістичного ідеалу, якого неможливо досягти, а потрібно лише прагнути. Ґрунтовне дослідження сучасних західних джерел дає змогу розглядати кожен характеристику доброго врядування як живу і досяжну, адже для кожної з них, для кожного принципу пропонується досить чіткий вимірюваний інструментарій досягнення.

Висновки. Визначаючи термінологічні питання, важливо розглядати їх у системі. Із цих причин нами було проаналізовано поступове становлення терміна «добре врядування» з його базової версії «урядування (врядування)». Досліджено етимологічні зв'язки категорій «врядування», «урядування», «бюрократія», «державне управління», «публічне адміністрування», governance.

Узагальнюючи ці терміни, ми дійшли висновку, що більшість із цих визначень включає три елементи: *процес*, за допомогою якого здійснюється *владне втручання*, у певній *сфері управління* (колективом, громадою, суспільством, країною).

Термінологічним перекладом в Україні прийнято вживати не буквальный термін «добре врядування» (good governance), а «належне врядування» або й інші терміни. Оскільки вважаємо за потребу удосконалити підхід до саме впровадження принципів доброго врядування у концепцію сучасного публічного управління в Україні на протидію імітації, пропонуємо використовувати буквальный переклад «добре врядування», адже частинка терміна «належне», «відповідне» є максимально знеособленою, нецілеспрямованою, вона не підкреслює у своїй назві зміст, а впроваджує незрозумілу бланкетність – відсилання до певних документів, назви яких оминає. Саме добре врядування є таким чітким терміном, що прямо асоціюється із good governance та передбачає його застосування у вітчизняній публічно-управлінській практиці.

Із позиції правової та організаційної природи концепція good governance з'явилась як відповідь на виклик, який постав перед розвинутими країнами світу у зв'язку з перерозподілом ресурсів після закінчення холодної війни, у зв'язку з потребою переорієнтувати свої економіки і публічне управління на вирішення світових криз бідності і ресурсів, а також загальною зміною раніше панівної концепції загального добробуту на розвиток сучасного адміністрування з високою залученістю суспільних інституцій та активізмом у громадах.

Література:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011 ; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. Т. 8 630 с.
2. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / уклад.: В.Л. Бабка, М.М. Шумило ; за ред. д.і.н., проф. А.М. Киридон. Київ : Енциклопедичне видавництво, 2017. 152 с.
3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 2. 744 с.
4. Sub-Saharan Africa. FromCrisistoSustainableGrowth: A Long-TermPerspectiveStudy №8209. Washington, TheInternationalBankforReconstructionandDevelopment/TheWorldBank. 1989. 332p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.
5. Governance, TheWorldBank'sExperience (Developmentinpractice). Washington, WorldBank, 1994. 66p. URL: https://books.google.com.ua/books?id=l1lQWqEdtrkC&printsec=frontcover&hl=uk&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
6. StrengtheningWorldBankGroupengagementongovernanceandanticorruption. March 14, 2007. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/GACMaster.pdf>.
7. Gisselquist R.M. GoodGovernanceas a Concept, andWhyThisMattersforDevelopmentPolicy. WorkingPaperNo. 2012/30. January 2012. URL: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy.
8. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. Т. 31(70). Ч. 2. № 2. С. 125–130.
9. Муртішева А.О. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади у механізмі забезпечення права на належне врядування. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14297/1/Murtisheva_30-33.pdf.
10. Муртішева А.О. Конституційно-правова відповідальність органів державної влади у механізмі забезпечення права на належне врядування. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина* : зб. тез наук. доп. і повідомл. IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 26 травня 2016 р. Харків, 2016. С. 30–33.
11. Радішевська О.Р. Концепція належного врядування: практика ЄСПЛ та Верховного Суду. URL: <http://yu.yuricom.com/konceptziya-nalezhnogo-vryaduvannya-praktyka-yespl-ta-verhovnogo-sudu/>.
12. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. №№ 35–37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text>.
13. Новак-Каляєва Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 1. С. 29–41.

Zlyvko S., Kovalenko V. Analysis of the formation of the term «Good Governance» and definition of its essence

Summary. The formation of the term «Good Governance» is analyzed and the essence of both the final term «Good Governance» and its basic version of «Government (Governance)» are defined in the article. The gradual formation of the term «Good Governance» from its basic version of «Government (Governance)» is analyzed.

It is determined that the concept of «Governance» is introduced into the scientific vocabulary of domestic researchers of public administration in Ukraine since

the second half of 90s of the twentieth century as a reflection of the need to make substantial changes in the system of social development management in the context of the deployment of democratic and self-organizing processes in the country. A number of scientific approaches to defining the essence of the concept of «Governance» are considered and their features are determined.

The etymological connections of the categories «Governance», «Government», «Bureaucracy», «Public Administration», «Government Control», have been studied. It was found out that most of these definitions include three elements: the process by which power is exercised *intervention* in a particular *area of government* (team, community, society, country).

Emphasis is placed on the fact that in usual terminological translation in Ukraine it is customary to use not the literal term «Good Governance», but «Proper Governance», or other terms. It is proposed to use the literal translation of I»Good Governance». After all, it emphasizes the conceptual essence inherent in it, which allows it to be understood and supported

and does not allow to be misunderstood. Good government itself is such a clear term that it is directly associated with «Good Governance» and implies its application in domestic public administration practice. Recent approaches to interpreting the essence and nature of good government are analyzed in the position that «Good Governance» is not only a methodological worldview, but is supported by tools of measurement, evaluation, which allows appeal to administrative entities in case of violation of good government, and competent state authority may use certain components of this concept in order to protect an individual's rights. This is the jurisdictional content of the concept of «Good Governance». A thorough study of the sources of modern Western countries allows us to consider each characteristic of good government as alive and achievable, because a fairly clear measurable tools to achieve are offered for each of them, for each principle.

Key words: government (governance), public administration, good (proper) governance, government control, the concept of «Good Governance».

*Ковальчук М. О.,**кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник**Науково-дослідного інституту морського і космічного права**Мкртчян Р. С.,**кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правових дисциплін**Херсонського інституту Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей публічного контролю у сфері запобігання корупції. Установлено, що публічний контроль у сфері запобігання корупції – це вид діяльності публічної адміністрації (НАЗК, Національного антикорупційного бюро України, інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів), що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління (це спеціально визначені законодавством категорії осіб, цей перелік з часом може бути ще розширено, видозмінено) виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права (у нашому випадку у сфері запобігання корупції).

Установлено, що громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Визначено, що ознаками контролю у сфері запобігання корупції є: безперервність; переведення державного контролю в «електронний формат» з елементами системи блокчейн; публічність; взаємодія з громадськістю; постійне адаптування до нових умов суспільного життя тощо.

З'ясовано, що громадськість може стати потужним суб'єктом із подолання корупційних проявів, і це дійсно так, якщо в державі є люди з високою правовою культурою та правосвідомістю, які займають активну громадянську позицію й свідомо запобігають і борються з корупцією.

Установлено, що антикорупційний контроль насамперед здійснює НАЗК через прийом, облік, аналіз декларацій і вживання адміністративно-правових заходів у разі виявлення правопорушень антикорупційного законодавства. Ця сформована останніми роками система запобігання корупції з елементами системи блокчейн повністю перенесена в «електронну площину» без будь-якого впливу людського фактору.

Визначено, що вагому роль у здійсненні антикорупційних контрольних заходів здійснюють громадські організації, діяльність яких згідно зі статутними положеннями спрямована на запобігання корупції та які працюють за різними напрямками (громадські активісти, блогери, громадські викривачі).

Установлено, що на окрему увагу заслуговують викривачі корупціонерів та особи, що анонімно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції».

Ключові слова: публічний контроль, громадський контроль, запобігання корупції, громадськість, закон, публічна адміністрація, викривач, анонімне повідомлення.

Постановка проблеми. Корупція проникла в усі сфери нашого суспільства, фактично є одним зі способів управління державою та людьми, отримання певних благ, що надзвичайно прикро, тому поки існує таке негативне явище, як корупція, буде, відповідно, і запобігання їй усіма можливими способами.

На слухний погляд Ю. Дем'янчука, з яким ми повністю погоджуємося, корупція – це соціальне явище, яке має яскраво виражений політичний характер. Корупція часто стає причиною завершення кар'єри політиків і державних службовців, урядовців, призводить до зміни політичних режимів, занепаду держав тощо [1].

А. Вишняков на доповнення поглядів Ю. Дем'янчука зазначає, що проникнення корумпованих і кримінальних осіб у владу призводить до серйозних негативних наслідків: знижується довіра до влади, люди перестають вірити процедурі її формування; спостерігається відчуження влади від суспільства та громадських інститутів; девальвується значення права та закону як інструментів регулювання громадського життя [2; 3, с. 73].

Окрему й одну з найважливіших ланок у системі запобігання корупції займає публічний контроль. Це пов'язано з тим, що як би не говорили про систему єдності і поділу влади в державі, у суспільстві все одно існує недовіра до органів, які здійснюють антикорупційну діяльність, тому публічний контроль становить окремих і більш незалежний у запобіганні корупції інститут.

Інституту публічного контролю присвячено праці таких учених, як: В. Авер'янов, С. Алексєєв, О. Андрійко, О. Бандурка, Д. Бахрах, І. Бачило, Ю. Битяк, А. Васильєв, Л. Воронова, В. Гарашук, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, В. Олефір, В. Зуй, Р. Каложний, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Косиця, В. Кравчук, І. Пахомов, В. Петков, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Чиркін, В. Шкарупа та ін. Але дослідження публічного контролю саме у сфері запобігання

корупції майже не зустрічаються, що говорить про недостатній рівень вивчення й аналізу даної проблематики.

Метою статті є дослідження інституту публічного контролю у сфері запобігання корупції та з'ясування природи цих відносин у протидії корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування є контроль – вид діяльності, що полягає у тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [4, с. 278; 5, с. 178].

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не лише як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб [4, с. 279].

Ми повністю погоджуємося з А. Білецьким у тому, що жодна демократична держава не може існувати без дієвого контролю за органами влади з боку суспільства. Контроль є універсальним засобом поліпшення взаєморозуміння між органами публічної влади та громадськістю. Громадськість здатна здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних програм не лише органами влади, а й іншими сферами. Контроль тісно переплітається з моніторингом, адже саме за результатами останнього і здійснюється перевірка антикорупційної діяльності. До того ж громадськість потрібно буде здійснювати громадську оцінку процесу запровадження антикорупційних програм у всіх сферах суспільного життя [6].

В. Кравчук, досліджуючи питання інституту публічного контролю, зазначає, що, по-перше, публічний контроль у державі – це система організаційно-правових форм забезпечення додержання законності в діяльності публічної адміністрації, прав і свобод людини, ефективного виконання повноважень і завдань органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами; по-друге, обґрунтовано публічний контроль класифікувати за суб'єктами його реалізації на державний, громадський, муніципальний і міжнародний [7, с. 214].

На слушний погляд В. Галуцька та О. Правоторової, контроль як інструмент публічного адміністрування – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права [4]. Також В. Рахуа доречно зазначає, що публічний контроль у державному управлінні є «важливим критерієм безпосередньої реалізації принципу публічності, відповідно до якого запроваджуються регламентаційні механізми, які стимулюють громадян до участі у здійсненні контролю за діяльністю державної влади» [8, с. 187].

На думку французьких дослідників Р. Давид, К. Жофре-Спинозі та вітчизняного вченого Я. Крегула, які аналізували дещо споріднену з нами проблематику, публічний контроль є обов'язковою умовою для формування громадянського суспільства, а тому нагляд громадян за діями влади є запорукою її ефективності та результативності. Тому, на їхню думку, у зміст поняття публічного контролю доцільно вкладати

такі елементи та норми, які регулюють стосунки між людьми у сфері їхнього права на здійснення нагляду за діяльністю соціальних інститутів [9, с. 64; 10, с. 112].

А. Буханевич визначає публічний контроль як важливий інструмент демократичного суспільства, покликаний оптимізувати систему діяльності органів державної влади в сучасних умовах суспільно-політичного розвитку [11, с. 31].

Ці аспекти є досить важливими і щодо публічного контролю у сфері запобігання корупції, адже без нього не буде повноцінного громадянського суспільства та правової держави в Україні.

У дослідженні інституту публічного контролю слід окремо зупинитися на такому виді контролю, як громадський контроль, оскільки, на нашу думку, він є різновидом публічного контролю, особливо якщо це стосується запобігання корупції.

Окрім того, громадський контроль є різновидом соціального контролю, і хоча він не є основним із погляду інтенсивності та обсягів здійснюваних заходів, усе одно набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, такими як неупередженість, незаангажованість суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема її духовними організаційними та іншими ресурсами [12, с. 418–421].

На думку С. Вітвіцького, громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки [13, с. 23].

І дійсно, надзвичайно важливу роль у протидії корупції відіграє громадський контроль. І. Смотрицька й С. Черних слушно відзначають, що на ринку державних закупівель поряд із державою і підрядником державних контрактів має з'явитися третій рівноправний суб'єкт – суспільство як кінцевий споживач товарів, робіт, послуг, що володіє всією повнотою функцій, зокрема контролю за економічністю й результативністю витрат [14]. Це, звичайно, дещо суміжні думки, але що стосується корупції та корупційних проявів, то тут тільки свідомий громадянин може їх припинити і стати, так би мовити, «на сторожі своїх прав» та розбудови громадянського суспільства.

Усі погляди щодо громадського контролю, публічного та громадського контролю є важливими для сучасного розуміння потреб запобігання корупції в Україні, вони містять «раціональне зерно» для діяльності публічної адміністрації у сфері запобігання корупції.

Щодо законодавчих положень, де йдеться про публічний контроль, то слід зазначити, що у Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) містяться положення, за якими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [15].

У переліку термінів у Законі вказується, що регулярні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону – шляхи захищеного та анонімного повідомлення інформації викривачем Національному агентству з питань

запобігання корупції, іншому суб'єкту владних повноважень, до компетенції якого належить розгляд та ухвалення рішень із питань, щодо яких розкривається відповідна інформація. Регулярні канали обов'язково створюються спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, органами досудового розслідування, органами, відповідальними за здійснення контролю за дотриманням законів у відповідних сферах, іншими державними органами, установами, організаціями [15].

Це досить удалі положення щодо публічного контролю у сфері запобігання корупції, адже вони фактично розширюють перелік, і будь-який пересічний громадянин може стати викривачем, якщо бачить корупційні прояви та хоче їм запобігти.

Відповідно до ч. 5 ст. 53 Закону, повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону може бути здійснене працівником відповідного органу без зазначення авторства (анонімно) [15].

Важливими аспектами у чинному законодавстві є положення про участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції. Це ще раз підсилює нашу точку зору щодо ефективності та потреби громадського контролю.

Громадські об'єднання, їхні члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» [16], інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; 4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції та ін. [15].

У системі Національного агентства відповідно до ст. 17⁻¹ Закону створено підрозділ внутрішнього контролю, підрозділ із питань запобігання корупції Національного агентства, що мають свій спектр дії, повноваження та функції. Підрозділ внутрішнього контролю Національного агентства: 1) здійснює моніторинг та контроль за виконанням працівниками Національного агентства актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог, обмежень і заборон, передбачених цим Законом; 2) проводить контроль своєчасності подання та повну перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подаються працівниками Національного агентства в порядку, визначеному Головою Національного агентства; 3) проводить перевірки працівників Національного агентства на добросовісність і моніторинг їхнього способу життя в порядку, визначеному Головою Національного агентства [15].

Велике значення, на нашу думку, мають положення щодо фінансового контролю, та їх наявність у частині поданих декларацій суб'єктами публічної адміністрації забезпечує дотримання принципу гласності. Так, Закон має вагомі положення щодо сучасного фінансового контролю, навіть цілий його розділ присвячений цій діяльності – «Фінансовий контроль» (розділ VII). Він містить такі положення: подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; інформація, що зазначається в декларації; облік та оприлюднення декларацій; контроль і перевірка декларацій [15].

Важливо зазначити, що національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль, а стаття 51⁻² окресленого вище нормативно-правового акта визначає встановлення своєчасності подання декларацій [15].

Г. Разумова, Н. Протопопова, Л. Буштин уважають, що для підвищення ефективності боротьби з корупцією застосовують фінансовий контроль на міжнародному рівні, за якого потрібно координувати зусилля контрольних органів, адже спільні зусилля дають змогу забезпечити єдність «технологічного циклу» в боротьбі з корупційними злочинами – від профілактики та виявлення фактів корупції до заходу і покарання корупційних злочинів; розробити методику оцінювання якості внутрішніх антикорупційних систем безпеки; проводити антикорупційну експертизу законодавства [17, с. 135].

Також слушною є думка про те, що потрібно посилити громадський контроль за ухваленням рішень виборними посадовими особами, встановити механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень через розроблення та ухвалення Закону про публічні консультації [18].

Законом передбачено новий порядок декларування особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, свого майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру. Як і раніше, суб'єктами декларування залишаються особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інші посадові особи юридичних осіб публічного права [18].

Новацією є те, що декларація подається через заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Тобто можна констатувати, що нині наявні всі юридичні підстави для реалізації нового механізму проходження спеціальної перевірки, визначеного відповідними положеннями Закону № 1700 [19] та Порядку № 171 [20].

Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права та юридичні особи, зазначені в ч. 2 ст. 62 Закону, зобов'язані створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та ін.), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність. Вимоги до захисту таких каналів зв'язку визначає Національне агентство з питань запобігання корупції [15].

Анонімне повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені.

Поступово розвивається й практика громадського моніторингу надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. За останні кілька років як на національному, так і на місцевому рівні громадські організації реалізували низку проєктів дослідження якості надання адміністративних послуг. Тому слід констатувати, що сьогодні інститут громадського контролю є важливим інструментом забезпечення якості адміністративних послуг [21, с. 162].

Звичайно, такий вид контролю має стати основним щодо запобігання корупції також і під час побудови громадянського суспільства та правової держави, де він має ключове значення.

Водночас аналіз нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання корупції, дає змогу виокремити основні організаційно-правові передумови ефективної участі громадськості в запобіганні корупції, серед яких слід назвати: 1) підвищення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, вчасного інформування ними про свої рішення, надання вичерпних пояснень про наміри; 2) забезпечення доступності та підзвітності органів публічної влади, особливо з тих питань, що стосуються безпосередньо громадян; 3) подальше вдосконалення чинного законодавства, що забезпечить дієві механізми для участі громадськості у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики; 4) налагодження стійких форм конструктивного діалогу між громадськістю та владою щодо формування і реалізації державної антикорупційної політики на принципах партнерства та взаємодії [22, с. 59].

Таким чином, основними ознаками публічного контролю у сфері запобігання корупції є безперервність, переведення публічного контролю в «електронний формат» з елементами системи блокчейн, публічність, взаємодія з громадськістю; постійне адаптування до нових умов суспільного життя тощо.

Щодо аспектів які, на нашу думку, мають велике значення для вдосконалення інституту публічного контролю, слід назвати використання методу переконання, що полягає у систематичному здійсненні роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів; критика антигромадських учинків; інформування населення про стан боротьби з корупцією, що здійснюється в процесі індивідуальної та масової роз'яснювальної роботи через засоби масової інформації, зокрема через телебачення, радіо, Інтернет, періодичні видання тощо; заохочення громадян, які активно беруть участь у боротьбі з корупцією. Про ці методи і способи у своїй праці досить слушно зазначає І. Дьомін.

Також слушними та актуальними є погляди А. Білецького, що серед перешкод, з якими стикається громадськість і які заважають ефективно запобігати корупційним злочинам у державі, називаються пасивність органів державної влади і відсутність взаєморозуміння з нею, недовіра до представників правоохоронних органів і недосконалість законодавства (зокрема, відсутність більш широких прав громадськості, недостатня захищеність викривачів корупційних злочинів) [6].

Важливим здобутком стало визначення на законодавчому рівні форм участі громадськості в запобіганні корупції завдяки ухваленню Закону України «Про запобігання корупції» – це ще один крок до перемоги над корупцією у нашій державі.

Законом регламентовано, що особою, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачем), є особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою, однак норми означеного Закону стосуються лише викривачів, що розкрили інформацію про корупційні діяння, водночас викривання є надійним інструментом для подолання не лише корупції в Україні, а й порушень прав людини правоохоронними органами, забезпечення екологічної безпеки, відкритості влади, свободи висловлювання та загалом для конституційного устрою України [15].

Висновки. Публічний контроль у сфері запобігання корупції – це вид діяльності публічної адміністрації (НАЗК, Національного антикорупційного бюро України, інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інших суб'єктів), що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління (це спеціально визначені законодавством категорії осіб, цей перелік з часом може бути ще розширено, видозмінено) виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права (у нашому випадку у сфері запобігання корупції).

Ознаками контролю у сфері запобігання корупції є: безперервність; переведення державного контролю в «електронний формат» з елементами системи блокчейн; публічність; взаємодія з громадськістю; постійне адаптування до нових умов суспільного життя тощо.

Щодо співвідношення громадського та публічного контролю, то слід зазначити, що громадськість може стати потужним суб'єктом із подолання корупційних проявів, і це дійсно так, якщо в державі є люди з високою правовою культурою та правосвідомістю, які займають активну громадянську позицію й свідомо запобігають і борються з корупцією.

Антикорупційний контроль насамперед здійснює НАЗК через прийом, облік, аналіз декларацій і вживання адміністративно-правових заходів у разі виявлення правопорушень антикорупційного законодавства. Ця сформована останніми роками система запобігання корупції з елементами системи «блокчейн» повністю перенесена в «електронну площину» без будь-якого впливу людського чинника.

Окрім того, вагому роль у здійсненні антикорупційних контрольних заходів відіграють громадські організації, діяльність яких, згідно зі статутними положеннями, спрямована на запобігання корупції та які працюють за різними напрямками (громадські активісти, блогери, громадські викривачі).

Література:

1. Дем'янчук Ю.В. Актуальні проблеми протидії корупції. С. 347. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4552/53.pdf?sequence=1> (дата звернення: 15.01.2022).
2. Академія прокуратури України : збірник наукових праць. 2009. 400 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-185.html> (дата звернення: 06.01.2022).

3. Вишняков А.А. Вільні та демократичні вибори як переробка політичної корупції. *Організована злочинність, тероризм і корупція* : кримінологічний шоквартальний альманах. Вип. 1 Москва : Юрист, 2003. С. 73.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової ; вид. 3-є. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
5. Гладун З. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. Тернопіль : ТАНГ, 2002. С. 178.
6. Білецький А.В. Участь громадськості у запобіганні корупційним злочинам в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 228 с.
7. Кравчук В. Публічний контроль у державі. *Юридичний вісник*. 2015. № 1. С. 210–215. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2015_1_39 (дата звернення: 23.12.2021).
8. Рахуа В.К. Общественно-исторические типы публичной власти. Москва, 2007. 403 с.
9. Давид Р., Жоффре-Спиноза К. Основные правовые системы современности. Москва, 1999. 611 с.
10. Крегул Я.М. Публічний контроль в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/13855> (дата звернення: 03.01.2022).
11. Буханевич А. Публічний контроль у контексті сучасних дослідницьких підходів. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. № 1. С. 25–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_1_5 (дата звернення: 24.12.2021).
12. Попова О.О., Калініченко А.П. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання. *Форум права*. 2014. № 1. С. 418–421.
13. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 480 с.
14. Институт общественных закупок в современной российской экономике : монография / под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. Москва, 2016. 280 с.
15. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
16. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 14.01.2022).
17. Разумова Г., Протопопова Н., Буштин Л. Фінансовий контроль як інструмент антикорупційної політики: міжнародний аспект. *Матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф.*, м. Дніпро, 17 листопада 2020 р. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020.
18. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf> (дата звернення: 05.01.2022).
19. Фінансовий контроль за новим антикорупційним законом. URL: <http://chernivetska.land.gov.ua/finansovuy-kontrol-za-novym-antikoruptsiynym-zakonom/> (дата звернення: 09.01.2022).
20. Спеціальна перевірка державних службовців як основний механізм запобігання корупції. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8612> (дата звернення: 21.12.2021).
21. Мартинюк Н. Громадський контроль під час надання публічних послуг щодо запобігання корупційним ризикам у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 17 листопада 2020 р. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 161–164.
22. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування : монографія / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2016. 524 с.
23. Ковальчук М.О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 36. С. 99–106.

Kovalchuk M., Mkrtschian R. Public control in the field of corruption prevention

Summary. The article is devoted to the research of the peculiarities of public control in the field of corruption prevention. It is established that public control in the field of anti-corruption is a type of activity of public administration (National Agency for the Prevention of Corruption, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, other specially authorized entities in the field of anti-corruption, state bodies, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local governments, public organization and other entities), which consists in active actions to verify and record how the controlled object of public administration (these are specially defined by law categories of persons, this list may be expanded over time, modified) performs its tasks and implements their functions defined by the norms of administrative law in our case in the field of prevention of corruption.

It is established that public control is a systematic activity of authorized institutions of civil society and individual citizens to establish compliance with the functioning of public administration to regulatory standards and correct identified deviations by appealing to authorized state bodies or public opinion.

It is determined that the signs of control in the field of anti-corruption are: continuity; transfer of state control to "electronic format" with elements of the blockchain system; publicity; public interaction; constant adaptation to new conditions of social life, etc.

It was found that the public can be a powerful actor in overcoming corruption, and this is true if there are people in the country with a high legal culture and legal awareness, who take an active civil position and self-consciously prevent and fight corruption.

It is established that anti-corruption control is carried out primarily by the NAPC through the receipt, accounting, analysis of declarations and the application of administrative and legal measures in case of violations of anti-corruption legislation. This system of anti-corruption, formed in recent years with elements of the "blockchain" system, has been completely transferred to the "electronic plane" without any human influence.

It is determined that an important role in the implementation of anti-corruption control measures is played by the public of organizations whose activities in accordance with the statutory provisions are aimed at preventing corruption and who work in various fields - public activists, bloggers, public detractors.

It has been established that whistleblowers and individuals deserve special attention, anonymously reporting possible facts of corruption or corruption-related offenses and other violations of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption".

Key words: public control, public control, prevention of corruption, public, law, public administration, whistleblower, anonymous message.

*Онопрієнко С. Г.,**кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри правового забезпечення**Військового інституту**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В ПЕРІОД «ГІБРИДНИХ ВІЙН»: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Анотація. Мета статті – визначити сутність соціального призначення інформаційної безпеки у період «гібридних» війн.

У статті з'ясовано, що епоха постмодерну суттєво змінила характер взаємодії на міжнародній арені, висуваючи на передній план інформаційно-психологічні способи досягнення державами своїх цілей. Розвиток інформаційних технологій дає змогу дистанційно впливати на великі аудиторії, у яких ефективно формуються бажані для суб'єктів впливів ціннісні установки, потреби та настрої. За таких умов змінюється характер війн, вони переміщуються в інформаційне середовище.

Обґрунтовано, що російська збройна агресія проти України поєднується з комплексним, системним та систематичним інформаційним впливом на противника на різні соціальні групи в Україні. Ефективна система забезпечення інформаційної безпеки в Україні ще не створена, що вимагає здійснення комплексу дій теоретико-методологічного, правового, організаційного, техніко-технологічного, соціально-психологічного та іншого характеру.

З'ясовано, що гібридний характер сучасних війн зумовлює підвищення значущості інформаційної безпеки для збереження сталих суспільних відносин, для забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та держави, реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Визначено, що соціальне призначення інформаційної безпеки у період «гібридних війн» полягає перш за все у створенні, зміцненні та підтриманні інформаційного суверенітету. Крім того, соціальне призначення інформаційної безпеки пов'язано з наданням можливості громадянському суспільству в цілому, його інститутам, окремим громадянам реалізувати своє право на участь у системі публічного управління. З'ясовано, що важливим елементом досліджуваного феномену є унеможливлення деструктивного впливу, спрямованого на формування некритичності у сприйнятті інформації, правового нігілізму тощо.

Зроблено висновки, що «гібридні війни» уявляють собою комплекс дій, пов'язаних із реалізацією військових, інформаційно-технологічних, інформаційно-психологічних, публічно-адміністративних, фінансово-економічних та інших засобів, за допомогою яких одні держави можуть впливати на інші без формального порушення державних кордонів. Це потребує від сучасних держав адекватного реагування на рівні створення систем інформаційної безпеки. Призначення таких систем полягає у нівелюванні інформаційних ризиків та попередженні деструктивного впливу на інформаційний суверенітет держави. Вказане потребує створення несуперечливого правового забезпе-

чення інформаційної безпеки, яке маж відповідати принципам гнучкості і правової визначеності.

Ключові слова: військове право, право національної безпеки, інформаційні правовідносини, інформаційна безпека, «гібридні війни», інформаційні права, інформаційний суверенітет.

Постановка проблеми. Епоха постмодерну суттєво змінила характер взаємодії на міжнародній арені, висуваючи на передній план не силові, а інформаційно-психологічні способи досягнення державами та іншими суб'єктами міжнародних відносин своїх цілей. Розвиток інформаційних технологій дає змогу дистанційно впливати на великі аудиторії, у яких ефективно формуються бажані для суб'єктів впливів ціннісні установки, потреби та настрої. Із кожним роком зростають можливості таргетування реклами, коли інформаційні впливи застосовуються до окремих цільових груп залежно від їхнього соціального статусу, гендерних, вікових, національних, економічних та інших ознак, з урахуванням максимального можливого ефекту для кожного індивідуума. За таких умов змінюється характер війн, вони переміщуються в інформаційне середовище. Прикладом вдалого використання інформаційних технологій є захоплення влади в Афганістані рухом Талібан, який шляхом власної пропагандистської роботи в соціальних мережах, фінансування повідомлень в мережі інтернет відомих блогерів та інфлюенсерів, а також вдалого поширення бажаної інформації через своїх агентів впливу в районах, де більшість населення є неписьменною, сформував у суспільстві бажане відношення до своєї діяльності, після чого швидко та практично без втрат узяв під контроль територію 39-мільйонної держави.

Російська збройна агресія проти України також поєднується з комплексним, системним та систематичним впливом на противника на різні соціальні групи в Україні. За вісім років в нашій державі було прийнято велику кількість спроб побудувати систему протидії інформаційним впливам Російської Федерації, спрямованих на дестабілізацію суспільних відносин, дискредитацію органів публічної влади та окремих посадових осіб, виникнення панічних настроїв та штучного розширення регіонів України за мовними, релігійними та іншими ознаками. Однак нині ефективна система забезпечення інформаційної безпеки в Україні ще не створена, що вимагає здійснення комплексу дій теоретико-методологічного, правового, організаційного, техніко-технологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Мета статті – визначити сутність соціального призначення інформаційної безпеки у період «гібридних» війн.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання розвитку законодавства про інформаційну безпеку та протидії інформаційним впливам під час ведення «гібридних» війн розглядали у своїх роботах такі науковці, як І. Арістова, К. Беляков, В. Горбулін, О. Довгань, О. Дзьобань, О. Золотар, Р. Калюжний, Б. Кормич, Є. Магда, А. Марущак, О. Олійник, Є. Скулиш, О. Соснін, М. Требін, В. Цимбалюк, Л. Чекаленко, Г. Яворська та інші науковці. Разом із тим складність та багатоплановість проблем розвитку правового забезпечення інформаційної безпеки зумовлює необхідність наукових розвідок за даним напрямом.

Виклад основного матеріалу. Кожна сучасна цивілізована правова держава для виконання своїх функцій потребує додержання низки умов, серед яких найважливішими є територіальна цілісність та недоторканість, суверенітет (у тому числі інформаційний), демократичний лад, сталість громадянського суспільства, стабільні економічні відносини, належний стан публічної безпеки та громадянського порядку та низка інших. Розвиток інформаційних технологій уможливує спричинення шкоди можливості держави виконувати свої функції без прямого порушення її територіальності цілісності (хоча, як це мало місце з окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, інформаційна агресія може передувати збройній, полегшуючи здійснення останньої). Виникнення феномену «гібридних» війн є властивістю суспільства епохи постмодерну, для якого характерними є зміна традиційних механізмів адаптації особистості до умов соціуму, втім, як і зміни самого соціуму. Як справедливо вказують О. Соснін і О. Дзьобань, нині віртуальні світи як невід’ємна частина життя беруть безпосередню участь у соціалізації людини. Неможливість максимально плідно пройти процес соціалізації в силу багатьох причин і проблем, що містяться як у наявній дійсності, так і в самій людині, змушує її звернутися за допомогою до віртуальних світів. Перебування у віртуальних світах, а також саме переміщення з актуального світу у віртуальні й назад, здатні дати людині можливість досягнення власної повноти буття. Сучасна особистість постмодерну часто балансує між життєвими позиціями, втіленими в активних соціальних перетвореннях (всупереч усьому або співвідносячи з наявною дійсністю) або зневагою до актуальної реальності на користь віртуальної [1, с. 69].

Це полегшує формування в особистості бажаних цінностей, відношень та настроїв за допомогою системи інформаційних впливів, до ознак яких відносять цілеспрямованість. Усі суб’єкти інформаційних впливів намагаються досягти однієї мети – формування бажаної поведінки індивіда. При цьому цілі деяких з них не перетинаються (наприклад, формування електоральної, споживчої та професійної поведінки в певних випадках може здійснюватися без особливих суперечностей між суб’єктами впливу, якщо кожен з них має свою обмежену сферу інтересів). Проте усередині кожної групи суб’єктів такі цілі можуть значно диференціюватися (як це відбувається під час виборчих або рекламних кампаній, наприклад). Ознака цілеспрямованості може бути наявна, навіть якщо цілі на вербальному рівні не усвідомлюються (наприклад, у родинних сценаріях виховання жертвовної або агресивної поведінки). Крім того, інформаційні впливи завжди несуть у собі певне повідомлення, призначене наблизити поведінку індивіда до

бажаної [2, с. 136]. Крім того, індивідуальний характер активності особистості в інформаційній сфері зумовлює відсутність можливості оперативного моніторингу наслідків таких впливів: необхідні спеціальні дослідження для отримання актуальної інформації щодо наявності чи відсутності деструктивних тенденцій та інших негативних явищ, що не завжди уявляється можливим. Вказані ознаки інформаційних впливів перетворюють їх в ефективну зброю «гібридних» війн.

Вважається, що термін «гібридна війна» з’явився ще у 2005 році й став застосовуватися для опису стратегії Хезболли в Ліванській війні 2006 року. Із того часу лексема «гібридна» є домінуючою під час обговорення сучасних і майбутніх воєнних дій до такого ступеня, що вище військове керівництво взяло його на озброєння й використовує як основу сучасних воєнних стратегій. Аналізуючи ступінь наукової розробки дослідження проблеми, дослідники підкреслюють, що загалом науці міжнародного права бракує розуміння поняття «гібридна війна» [3, с. 49].

«Гібридна війна», як влучно зауважують фахівці з військових наук, ведеться як внутрішніми силами, що мають на меті послабити або повалити владу, так і зовнішніми. Дії зовнішніх сил полягають у сприянні сепаратистам та терористам у вербуванні прихильників і їх підготовці, впливі на економіку та соціальну сферу, координації дипломатичних зусиль, а також проведенні окремих силових акцій. Для таких цілей залучають сили спеціальних операцій, розвідки, сформовані заздалегідь формування сепаратистів, терористів, групи бойовиків, групи організованої злочинності, які також здійснюють масштабний інформаційно-психологічний вплив на населення, особовий склад збройних сил і правоохоронних органів, органи влади з використанням усього діапазону інформаційно-комунікаційних технологій. Вказаний підхід дав змогу авторам визначити досліджуване поняття як сукупність заздалегідь підготовлених та оперативно реалізованих дій військового, дипломатичного, економічного, інформаційного характеру, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. Її ключове значення полягає в підпорядкуванні інтересів однієї держави іншій в умовах формального збереження політичного устрою країни. До базових компонентів «гібридної війни» вони відносять традиційні та нестандартні загрози, тероризм, підривні дії, новітні і нешаблонні інформаційні технології для протидії супротивникові, який є більш могутнім військово та політично [4, с. 126–128]. Додамо, що інформаційні технології, як свідчить, зокрема, досвід України, не обов’язково використовуються у протистоянні з більш могутніми у військовому відношенні державами, втім, безумовно, їх використання дозволяє вирішити частину військових завдань невійськовими методами.

Гібридний характер сучасних війн зумовлює підвищення значущості інформаційної безпеки для збереження сталих суспільних відносин, для забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та держави, реалізації прав і свобод людини та громадянина. Інформаційна безпека як складне соціальне явище постає в багатьох аспектах, серед яких найбільше значення, на нашу думку, мають правовий, технологічний та соціально-психологічний. У правовому аспекті інформаційна безпека уявляє собою комплекс інформаційно-правових засобів, у першу чергу правових норм, сукупність яких дозволяє поєднувати теорію і практику правового

регулювання, досягаючи його цілей. Із точки зору правової генези норми, призначені регулювати відносини із забезпечення інформаційної безпеки, мають комплексний характер та поєднують у собі елементи норм інформаційного та адміністративного права, права національної безпеки та військового права [5]. У технологічному аспекті інформаційна безпека уявляє собою сукупність виробничих операцій, які змінюють наявний стан захищеності інтересів людини, суспільства та органів публічної влади в інформаційній сфері, завдяки перетворенню існуючих або запровадження нових способів та методів інформаційної діяльності. У соціально-психологічному аспекті інформаційна безпека має розумітися як сукупність особистісних характеристик індивідуальних суб'єктів інформаційних відносин, які зумовлюють збільшення або зменшення інформаційних ризиків під час вибору ними варіантів поведінки під час здійснення діяльності в інформаційній сфері. Крім того, можна виокремити публічно-управлінський аспект інформаційної безпеки (наприклад, шляхом убезпечення правовідносин, пов'язаних зі здійсненням громадського нагляду (контролю) за діяльністю органів публічного адміністрування [6, с.195]), фінансово-економічний, пов'язаний із забезпеченням сталості економічних відносин.

Отже, соціальне призначення інформаційної безпеки в період «гібридних війн» полягає перш за все у створенні, зміцненні та підтриманні інформаційного суверенітету як властивості системи публічного управління певної держави забезпечувати додержання верховенства права, законності, прав і свобод людини та громадянина, безперешкодне здійснення інформаційної діяльності органів публічного адміністрування, фізичних та юридичних осіб в інформаційних правовідносинах, що виникають, змінюються та припиняються в межах державних кордонів. Крім того, соціальне призначення інформаційної безпеки пов'язано з наданням можливості громадянському суспільству в цілому, його інститутам, окремим громадянам реалізувати своє право на участь у системі публічного управління шляхом доступу до публічної інформації, вільного збирання, накопичення, аналізу, обробки, поширення різноманітних відомостей та даних, а також здійснення громадського нагляду (контролю) без шкоди для національної безпеки. Не менш важливим елементом досліджуваного феномену є те, що за допомогою засобів та інструментів інформаційної безпеки унеможливується деструктивний вплив зацікавлених у дестабілізації суспільних відносин суб'єктів, спрямований на формування особистості з бажаними для них якостями, як-то: некритичність у сприйнятті інформації, правовий нігілізм, навіюваність, нестійкість, легкість виникнення панічних настроїв тощо.

Висновки. «Гібридні війни» як комплекс дій, пов'язаних із реалізацією військових, інформаційно-технологічних, інформаційно-психологічних, публічно-адміністративних, фінансово-економічних та інших засобів, за допомогою яких одні держави можуть впливати на інші без формального порушення державних кордонів, потребують від сучасних держав адекватного реагування на рівні створення систем інформаційної безпеки. Призначення таких систем полягає в нівелюванні інформаційних ризиків та попередженні деструктивного впливу на інформаційний суверенітет держави. Вказане потребує створення несуперечливого правового забезпечення інформаційної безпеки, достатньо гнучкого, щоб відповідати викликам часу,

і такого, що відповідає принципу правової визначеності (для попередження довільного тлумачення змісту правових норм та відмови від їх виконання внаслідок надмірної складності використовуваних правових конструкцій і термінології). Це визначає спрямованість подальших наукових пошуків, метою яких мають стати формулювання сутності та характеристики змісту правових засобів забезпечення інформаційної безпеки в умовах «гібридних війн».

Література:

1. Дзьобань О.П., Соснін О.В. Віртуальна реальність суспільства постмодерну як соціокультурне тло соціалізації «людини інформаційної». *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. № 69(1). С. 69–76.
2. Шопіна І.М. Інформаційно-психологічні впливи як категорія інформаційного права: поняття, ознаки, особливості дослідження. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С. 134–140.
3. Комарчук О. Гібридна війна: сутність та структура феномену. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2018. № 1(3). С. 48–54.
4. Міхєєв Ю.І., Чернявський Г.П., Турченко Ю.В., Пінчук, О.І. Дефініції поняття «гібридна війна». *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2016. № 51. С. 124–130.
5. Шопіна І.М., Гушин О.О. Актуальні проблеми сучасного стану розвитку воєнного (військового) права як науки і навчальної дисципліни. *Форум права*. 2017. № 2. С. 144–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_2_24 (дата звернення: 11.12.2021).
6. Shopina, I, Kobets, M., Tarasov, S., «Non-Governmental Control in the Sphere of National Security of Ukraine». *Proceedings of the International Conference on Business, Accounting, Management, Banking, Economic Security and Legal Regulation Research (BAMBEL 2021). Advances in Economics, Business and Management Research*, volume 188, pp. 194–199. URL: <https://dx.doi.org/10.2991/aebmr.k.210826.034> (дата звернення: 11.12.2021).

Onoprienko S. Social purpose of information security in the period of “hybrid wars”: legal aspects

Summary. The purpose of the article was to determine the essence of the social purpose of information security in the period of “hybrid wars”.

The article establishes that the postmodern era has significantly changed the nature of interaction in the international arena, bringing to the fore information and psychological ways to achieve their goals by states. The development of information technologies makes it possible to remotely influence large audiences, in which value attitudes, needs and moods desired by the subjects of influence are effectively formed. Under such conditions, the nature of wars is changing, they are moving into the information environment.

The rationale is provided that the Russian armed aggression against Ukraine is combined with the complex, systemic and systematic informational influence of the enemy on various social groups in Ukraine. An effective information security system has not been created in Ukraine, which requires the implementation of a set of actions of a theoretical, methodological, legal, organizational, technical, technological, socio-psychological and other nature.

Arguments are given that the hybrid nature of modern wars causes an increase in the importance of information security to preserve established social relations, to ensure state sovereignty and territorial integrity, create favorable conditions for the development of civil society and the state, the realization of human and civil rights and freedoms.

The article found that the social purpose of information security in the period of “hybrid wars” is primarily to create, strengthen and maintain information sovereignty. In addition, the social purpose of information security is associated with providing an opportunity for civil society as a whole, its institutions, and individual citizens to exercise their right to participate in the public administration system. It was found that an important element of the phenomenon under study is the prevention of destructive impact aimed at the formation of non-criticality in the perception of information, legal nihilism, etc.

The conclusion is drawn that “hybrid wars” are a set of actions related to the implementation of military, information technology, information and psychological,

public administrative, financial and economic and other means by which some states can influence others without a formal violation of state borders. This requires modern states to adequately respond at the level of creating information security systems. The purpose of such systems is to level information risks and prevent a destructive impact on the information sovereignty of the state. The above requires the creation of a consistent legal framework for information security, which must comply with the principles of flexibility and legal certainty.

Key words: military law, national security law, information legal relations, Information Security, “hybrid wars”, information rights, information sovereignty.

*Жукова Є. О.,**кандидат юридичних наук, докторант**Приватного акціонерного товариства**«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД ДО ФЕНОМЕНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Метою статті є визначення сутності діяльнісного підходу до феномену державного управління в його правовому аспекті. Проаналізовано останні публікації і дослідження з проблематики державного управління. З'ясовано, що питання сутності базових категорій адміністративного права, науки державного управління та інших галузей наукових знань у сфері публічного адміністрування мають велике значення для зміцнення теоретико-методологічного підґрунтя досліджуваної проблематики.

Акцентовано увагу на визначеннях системи державного управління, які є складовою частиною національної правової науки. Констатовано, що досліджувані дефініції мають різноманітні конотації. Розглянуто зміст визначень вказаного поняття.

З'ясовано, що більшість науковців, описуючи феномен державного управління, керується діяльнісним підходом, при цьому слід відзначити, що він характерний як для досліджень другої половини 90-х років минулого століття, так і для сучасних наукових розвідок.

Приділено увагу складовим елементам поняття «державне управління» у роботах українських науковців – фахівців у галузі адміністративного права та адміністративного процесу, а також учених, які вивчають проблеми державного управління.

Обґрунтовано, що терміни «управління» (зокрема, державне) та «влада» не можуть бути ототожені. Вони відображають аспекти споріднених явищ, але не є синонімами. Владу зазвичай виражають через здатність, можливість, а управління – через вплив, сукупність дій або процес. Влада являє собою статичну субстанцію, яка може набувати активних якостей лише через здійснення певної активності, котра може поставати як дії, процес, вплив, структурування, регулювання, забезпечення, правосуддя тощо. Але сама влада не є ні дією, ні процесом, ні регулюванням, ні забезпеченням, ні правосуддям, вона являє собою особливий феномен соціально-цивілізаційного розвитку, у якому втілюється можливість цієї активності реалізувати для досягнення поставлених цілей.

Зроблено висновок, що особливістю діяльнісного підходу до феномена державного управління є: а) його першопочаткове порівняно з іншими підходами виникнення у теорії адміністративного права; б) значна порівняно з іншими підходами кількість дослідників, які поділяють указану концепцію; в) наявність у ньому декількох течій залежно від сприйняття дослідниками кола суб'єктів, а також мети і завдань державного управління (організація діяльності суспільства, захист прав і свобод людини і громадянина, задоволення інтересів суспільства чи всі цілі разом, у різних комбінаціях).

Ключові слова: державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, адміністративне право, наука державного управління, діяльнісний підхід.

Постановка проблеми. З перших років незалежності перед Україною постало завдання змінити репресивну радянську систему державного управління на більш цивілізовану, притаманну демократичним державам. Як слушно зауважує О. Босак, нові реалії вимагали застосування нових підходів до управління: заміни традиційних способів управління, що базувалися на застосуванні владних повноважень та чітких бюрократичних процедур, на такі, що зорієнтовані на надання якісних публічних послуг. Трансформації урядів супроводжувалися заміною традиційних механізмів управління на ринкові: «наказувати і контролювати» на «мотивувати та отримувати результат» [1].

Зрозуміло, що цей процес не може здійснюватися одномоментно. Він потребує кропіткої роботи, яка вже три десятиліття ведеться в нашій державі. Набуття Україною незалежності не змінило одразу вказані тенденції, однак більшість із них зазнала трансформації ще на початку 90-х років минулого століття. Нині більшість визначених вище негативних чинників уже подолано, але, як свідчать опитування громадської думки та численні міжнародні рейтинги України, проблем на шляху розбудови цивілізованої та демократичної системи управління державними справами залишається ще чимало. Указане зумовлює доцільність і необхідність дослідження базових категорій адміністративного права, у яких знайшли відображення процеси публічного управління, зокрема сутність категорії «державне управління». З огляду на складність цього явища, воно може розглядатися в різних аспектах, зокрема у діяльнісному. Указане слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Мета статті – визначити сутність діяльнісного підходу до феномену державного управління у його правовому аспекті.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання сутності базових категорій адміністративного права, науки державного управління та інших галузей наукових знань у сфері публічного адміністрування мають велике значення для зміцнення теоретико-методологічного підґрунтя досліджуваної проблематики. Окреслені проблеми були предметом уваги таких науковців, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Біла, К. Бондаренко, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Доненко, М. Карпа, К. Колесникова, В. Колпаков, О. Кузьменко, Я. Лазур, Д. Лук'янець, О. Миколенко, Н. Нижник, В. Пилипишин, О. Рябенко, В. Фелік, Н. Філіпова, О. Харитонова та ін. Питання, пов'язані з розмежуванням базових термінів, які використовуються у теорії управління, науці державного управління, в адміністративному праві, активно розглядалися українськими вченими починаючи з перших років незалежності нашої держави. Однак діяльнісний підхід до феномену державного управління ще не здобув достатнього висвітлення у теоретичних джерелах, що

потребує нових наукових пошуків, спрямованих на визначення його сутності.

Виклад основного матеріалу. Одним із вагомих чинників реформування системи державного управління в Україні стала Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Наявна в країні система державного управління залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Тому зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [2]. У вказаному правовому документі термін «державне управління» у різних відмінках уживається понад 70 разів, що не є дивним, адже час терміна «публічне адміністрування» ще не настав, і лише відбувався пошук нових дефініцій у сфері керування державними справами (зокрема, категорію, яка нині називається адміністративною послугою, у Концепції названо управлінською послугою, і таких прикладів можна навести безліч). Однак саме цей документ поклав початок розвитку парадигми публічного адміністрування в Україні як особливої системи взаємодії між людиною, державою та суспільством, у якій права і свободи людини та громадянина виступають як метою діяльності держави, так і беззаперечною цінністю.

Якщо зосередитися на визначеннях системи державного управління, які є складовою частиною національної правової науки, то можна констатувати, що вони мають різноманітні конотації.

Більшість науковців, описуючи феномен державного управління, керується діяльнісним підходом, при цьому слід відзначити, що він характерний як для досліджень другої половини 90-х років минулого століття, так і для сучасних наукових розвідок. Зокрема, один із фундаторів адміністративного права незалежної України В. Авер'янов указував, що найголовніше призначення управління – це забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організаційний характер. Отже, управління – це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій [3, с. 30]. Системний характер цього визначення суттєво вплинув на подальший розвиток наукової термінології у досліджуваній сфері. Водночас, урахуовуючи, що вказана дефініція міститься у виданні 1998 р., закономірним є сприйняття держави як основного суб'єкта, який організовує діяльність суспільства. У пізніших наукових працях учений починає акцентувати увагу на ролі громадянського суспільства і сервісному характері сучасної демократичної держави.

Діяльнісний підхід утілюється у роботах багатьох вітчизняних науковців. Так, у підручнику 2001 р. «Адміністративне право» за редакцією Ю. Битяка державне управління визначається як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий,

виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особлива група державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [4, с. 261]. З одного боку, у вказаному визначенні знову ж таки простежується примат держави, яка безпосередньо керує всіма сферами життєдіяльності суспільства. Але, з іншого боку, особливістю вказаного визначення є намагання обмежити силу і розповсюдження цього впливу вказівкою на підзаконний характер такої діяльності та обмежене коло осіб, які можуть її здійснювати.

Дещо інакше державне управління погратковано у підручнику 2003 р. за редакцією С. Ківалова. Досліджуваний феномен постає тут як самостійний вид державної діяльності, що має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сферами [5, с. 162–163]. Тобто тут з'являється термін «регулювання», який понад десятиліття матиме провідну роль в адміністративно-правових дослідженнях. Цей висновок можна зробити, аналізуючи кількість дисертацій за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право і досліджуючи притаманну цьому періоду розвитку адміністративного права наукову термінологію. Утім, із розвитком демократичних відносин у нашій державі поступово термін «регулювання» починає втрачати свої провідні позиції, водночас він, безумовно, зберігся у сферах, для яких характерний жорсткий ієрархічний характер державного управління (наприклад, у секторі безпеки і оборони) [6, с. 68–69].

Н. Нижник сприймала державне управління значно ширше, ніж процитовані вище автори. Учена вважала, що це – діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [7]. Згодом можливість розповсюджувати на суди засоби і способи державного управління починає заперечуватися, і нині у теорії адміністративного права судова влада сприймається як незалежна від управлінських впливів інших державних органів.

Ще більш широким за своїм змістом є визначення С.Г. Стеценка, який уважає, що досліджуваний феномен – це сукупність усіх видів діяльності держави, що реалізується у функціонуванні органів усіх гілок влади та місцевого самоврядування й спрямована на регулювання суспільних відносин. Утім, учений формулює і вузьке розуміння цієї категорії як виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій [8, с. 49].

У теоретичних джерелах присутні й інші численні визначення державного управління. Воно трактується як специфічний вид діяльності, який розкриває сутнісні ознаки і характерні особливості управління в авторитарній системі організації та реалізації влади на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства (за таких умов: держава – суб'єкт) [9, с. 148]. Указане визначення хоча формально й відповідає ознакам діяльнісного підходу, все-таки ближче за своїм змістом до суб'єктного підходу, особливістю якого є наділення правом здійснювати

організацію влади і реалізувати певні компетенції передусім головного суб'єкта – державу і, відповідно, делегований державою характер усіх інших повноважень. Дещо близьким до сутності цього визначення є й розуміння державного управління як специфічного виду діяльності органів держави, який здійснюється за двома видами: виконавчим і розпорядчим та має організуючий вплив, насамперед, у трьох суспільних сферах: економічній, соціально-культурній та адміністративній [10]. З огляду на надзвичайно широкий характер адміністративної сфери, таке розуміння підкреслює всеосяжність ролі держави у суспільних відносинах, при цьому, незважаючи на три десятиліття, що пройшли від моменту набуття нашою державою незалежності, вказані чинники продовжують справляти свій вплив на суспільні відносини [11, с. 65].

В інших визначеннях, які є частиною діяльнісного підходу, міститься вказівка на існування інших інтересів, окрім державних, та інших суб'єктів державного управління, крім органів цієї держави. Зокрема, у дефініції Ю. Ковбасюка та В. Бакуменка державне управління постає як діяльність органів державної влади, що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів як у суспільстві, так і між державою та суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [12, с. 160–162]. Таке визначення, опубліковане у 2011 р., більше відповідає сутності правової демократичної держави з розвиненим плюралізмом та толерантністю до позицій усіх учасників суспільних відносин. Ще більш широке визначення представляє державне управління як організовану діяльність, основною метою якої є задоволення інтересів та потреб суспільства [13, с. 60]. І, нарешті, навіть коло суб'єктів державного управління з часом розширюється: так, досліджуваний феномен визначається як суспільно корисна діяльність, яку здійснюють певні суб'єкти, органи державних та громадських підприємств, а також бюджетні організації та установи [14, с. 102] (щодо останнього визначення хотілося б зауважити, що, по-перше, для нас незнайомим є термін «громадське підприємство», і, по-друге, якщо розширення мети державного управління шляхом включення інтересів усіх членів суспільства не викликає у нас жодних заперечень, то розширення суб'єктів державного управління, безперечно, має здійснюватися надзвичайно обережно, для того щоб позбутися помилкового трактування наявності у некомпетентних суб'єктів владних повноважень.

Хотілося б також сказати, що терміни «управління» (зокрема, державне) та «влада» не можуть бути отожднені. Вони відображають аспекти споріднених явищ, але не є синонімами. Владу зазвичай виражають через здатність, можливість, а управління – через вплив, сукупність дій або процес. Влада являє собою статичну субстанцію, яка може набувати активних якостей лише через здійснення певної активності, яка може поставати як дії, процес, вплив, структурування, регулювання, забезпечення, правосуддя тощо. Але сама влада не є ні дією, ні процесом, ні регулюванням, ні забезпеченням, ні правосуддям, вона являє собою особливий феномен соціально-цивілізаційного розвитку, у якому втілюється можливість ці активності реалізувати для досягнення поставлених цілей.

Висновки. Отже, особливістю діяльнісного підходу до феномена державного управління є: а) його першопочаткове порівняно з іншими підходами виникнення у теорії адміні-

стративного права; б) значна порівняно з іншими підходами кількість дослідників, які поділяють указану концепцію; в) наявність у ньому декількох течій залежно від сприйняття дослідниками кола суб'єктів, а також мети і завдань державного управління (організація діяльності суспільства, захист прав і свобод людини та громадянина, задоволення інтересів суспільства чи всі цілі разом, у різних комбінаціях).

Література:

1. Босак О. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/>.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
3. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.
4. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
6. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 67–71.
7. Нижник Н. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 56–62.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. 624 с.
9. Митяй О.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління. *Менеджмент XXI століття: проблеми і перспективи*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Умань, 18–19 жовтня 2018 р. Умань, 2018. С. 147–149.
10. Карпюк С. Актуальні теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену «державне управління» в парадигмі розвитку сучасного публічного адміністрування. *Публічне урядування*. 2019. № 17(2). С. 87–96.
11. Шопіна І.М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 65–71.
12. Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
13. Борисова А.М. Ціннісні норми суспільства як чинник визначення ефективності державного управління. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за між-нар. участю, м. Київ, 24 травня 2019 р. Київ, 2019. С. 60–62.
14. Славкова О.П., Чернов С.О. національна антикорупційна політика в системі публічного управління. *The III International Science Conference «Interaction of society and science: problems and prospects»*, October 05–08, 2021, London, England. P. 101–103.

Zhukova Ye. Active approach to the phenomenon of public administration and its legal support

Summary. The purpose of the article is to determine the essence of the activity approach to the phenomenon of public administration in its legal aspect.

Recent publications and studies are analyzed on the issues of public administration. The article establishes that the issues of the essence of the basic categories of administrative law, the science of public administration and other areas of scientific knowledge in the field of public administration are important

for strengthening the theoretical and methodological basis of the issues under study.

Attention is focused on the definitions of the public administration system that make up the national legal science. The article states that the definitions under study have different connotations. The content is considered for the definitions of the specified concept.

The article found that most scientists, describing the phenomenon of public administration, are guided by an activity approach, while it should be noted that it is typical both for research in the second half of the 90s of the last century and for modern scientific research.

Attention is paid to the constituent elements of the concept of "public administration" in the works of Ukrainian scientists - specialists in the field of administrative law and the administrative process, as well as scientists studying the problems of public administration.

The terms "management" (in particular, state) and "power" cannot be identified. They reflect aspects of related phenomena, but not synonyms. Power is usually expressed through ability, opportunity, and control through influence, a set of actions or a process. Power is a static substance that can acquire active

qualities only through the implementation of a certain activity, which can arise as actions, processes, influences, structuring, regulation, provision, justice, etc. But the power itself is neither an action, nor a process, nor regulation, nor provision, nor justice, it is a special phenomenon of social and civilization development, which embodies the ability to implement these activities to achieve the set goals.

The conclusion is drawn that a feature of the activity approach to the phenomenon of public administration is: a) its initial, in comparison with other approaches, emergence in the theory of administrative law; b) a significant, in comparison with other approaches, the number of researchers who share this concept; c) the presence of several currents in it, depending on the perception of the circle of subjects by researchers, as well as the goals and objectives of public administration (organization of the activities of society, protection of the rights and freedoms of man and citizen, satisfaction of the interests of society or all goals together, in various combinations).

Key words: public administration, public administration, public administration, administrative law, science of public administration, activity approach.

Єфремов А. О.,

кандидат юридичних наук,

начальник

*Головного управління Державної податкової служби у Харківській області
як відокремленого підрозділу Державної податкової служби України*

НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті окреслено та охарактеризовано основні напрями державної податкової політики: 1) фінансовий, який спрямований на збільшення обсягів сум надходжень державного бюджету України та передбачає: перегляд умов надання податкових пільг; розширення підстав сплати екологічного податку; координацію заходів, які здійснюються в рамках державної податкової політики та в інших дотичних сферах, у тому числі пенсійній системі; інтегрування реформування податкової системи в державну фінансову політику; створення механізму оподаткування угод купівлі-продажу через Інтернет; попередження використання гібридних схем транснаціональними корпораціями; адаптацію процесу оподаткування до процедур оподаткування, котрі використовуються в країнах Європейського Союзу; 2) економічний, що передбачає використання державної податкової політики як регулятора розвитку ринку України за допомогою: встановлення щонайменше трьох видів податків (податків на прибуток, додану вартість і податок із доходів фізичних осіб); створення оптимальних податкових ставок для великого, середнього та малого бізнесу; організації та здійснення діалогу між податковими органами та представниками бізнес-середовища з метою вироблення спільних вирішень актуальних проблем процесу оподаткування; 3) організаційний напрям пов'язаний з управлінськими процесами в межах системи податкових органів, удосконаленням їхньої зовнішньої та внутрішньоорганізаційної діяльності, зокрема: реформуванням Державної податкової служби України та Державної фіскальної служби України, переглядом обсягу їх повноважень; підвищенням кваліфікації персоналу податкових органів; удосконаленням процедур податкового контролю та контрольної діяльності як частини системи управління; модернізацією процедури збору, систематизацією та аналізом інформації, яка стосується розмивання податкової бази; 4) соціальний, який, по суті, повинен включати заходи, спрямовані на зниження рівня негативного впливу на суспільство та бізнес-середовище від податкової політики держави, а також спрямування акумульованих коштів на розвиток соціальних інститутів; 5) нормотворчий напрям охоплює діяльність, спрямовану на вдосконалення чинного законодавства в податковій сфері, а саме: визначення змісту поняття «прийоми агресивного податкового планування» та його законодавчої регламентації; перегляд обсягів обов'язків податкових агентів; установа чітких форм документування трансфертного ціноутворення та «покраїнній звітності»; створення та регламентацію механізмів вирішення податкових спорів між країнами; розроблення багатосторонньої конвенції з питань міжнародного оподаткування.

Ключові слова: державна податкова політика, оподаткування, податкова реформа, фінансова реформа,

фінансова політика, напрями реалізації податкової політики.

Постановка проблеми. Зміст, мета, завдання та принципи державної податкової політики знаходять своє втілення під час її реалізації, яка внаслідок численної кількості складників є не єдиним, а багатокомпонентним, складним процесом. Це свідчить про той факт, що державна податкова політика втілюється не в одному напрямі. Перший зумовлюється наявністю уніфікованої мети – оптимізації процесу оподаткування та вдосконалення діяльності суб'єктів оподаткування. Напрями ж державної політики є значно ширшими, оскільки вказана мета може бути досягнута за допомогою здійснення різних дій економічного, управлінського та організаційного характеру, за допомогою яких стає можливим акумулювання коштів у державному бюджеті України, забезпечення розвитку економіки країни та підвищення соціального статусу громадян.

Стан дослідження проблеми. Незважаючи на те що державна податкова політика перманентно перебуває в полі зору науковців (О.Є. Конової, А.І. Крисоватого, Л.А. Лугівської, Н.С. Педченко, О.Ю. Сидоровича, Г.П. Ситника, О.Л. Шпатакова), сьогодні в умовах відсутності усталеного плану розвитку національної податкової сфери в теорії не вироблено єдиних напрямів державної податкової політики в Україні.

Мета статті полягає у виробленні конкретних напрямів реалізації державної податкової політики та наданні їх характеристики.

Вклад основного матеріалу. Різноманітність напрямів державної політики незалежно від її сфери підтверджується й науковими розробками. Так, О.Я. Капінус, досліджуючи концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, до стратегічних напрямів останньої відносить забезпечення: права на вільне пересування таким особам; гендерної рівності, що виникає внаслідок насильства та торгівлі людьми; взаємодії між органами державного управління та місцевого самоврядування, представниками бізнес-середовища та громадянськими інституціями під час реалізації зазначеної державної політики; необхідних правових і організаційних умов для створення Експертно-аналітичного центру з питань внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України; посилення громадського контролю «за діяльністю органів влади та ухваленням ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод ВПО, відкритістю та прозорістю бюджетів і бюджетного процесу; розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі» [1, с. 5].

Як правило, напрями державної політики закріплено у відповідній стратегії, але з урахуванням відсутності подібного документу в податковій сфері такі напрями, як і їхні мета та засади, залишаються неконкретизованими, що зумовлює необхідність проведення наукових розвідок у цьому напрямі. Значимо, що окремі напрями реалізації державної податкової політики визначено у Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 р., згідно з якою планується реалізувати такі дії: подальша участь держави в роботі Комітету з податкових питань ОЕСР (BEPS) для подальшої реалізації Плану дій BEPS до 31.12.2024; приєднатися до Багатосторонньої конвенції про взаємну адміністративну допомогу за податковими справами; налагодити співпрацю з метою розроблення стратегічних документів із питань бюджетно-податкової та монетарної політики, зокрема бюджетного планування в рамках проведення виваженої фіскальної політики та координації в межах бюджетного процесу до 31.12.2024; розробити Вимоги до рейтингів фінансової надійності (стійкості) страховиків та перестраховиків-нерезидентів і порядку їх підтвердження для перспективного внесення таких вимог до чинного Податкового кодексу України в межах Розвитку ринку страхових послуг до 31.12.2023; створити умови для гармонізації системи оподаткування інструментів фінансового сектору; створити ефективні механізми податкового стимулювання довгострокових інвестицій; запровадити зміни до законодавства щодо діяльності податкових агентів під час оподаткування операцій із цінними паперами, регулювання ринку деривативних фінансових інструментів, «запровадження оподаткування трансакцій Центрального контрагента та трансакцій, які здійснюються на організованих ринках, на нетто-основі в рамках забезпечення податкового стимулювання та гармонізації системи оподаткування інструментів фінансового сектору до 31.12.2022 [2, с. 41–42, 52, 69, 71–72].

Наведені дії та заходи об'єктивно не можуть забезпечити досягнення мети державної податкової політики, а отже, вони повинні бути ширшими за: приєднання до міжнародної системи обміну інформацією щодо фінансових рахунків, проведення виваженої фіскальної політики та координації в межах бюджетного процесу, забезпечення податкового стимулювання та гармонізації системи оподаткування інструментів фінансового сектору та вдосконалення податкового законодавства. Погоджуємося з Г.П. Ситником, який, розглядаючи Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України, зазначає таке: «Напрямок економічної політики держави повинен містити комплекс заходів управління процесами трансформації економічної системи у вигляді зміни кількісних та якісних характеристик її взаємопов'язаних елементів із метою створення їх збалансованої та ефективної пропорції для досягнення стійкої позитивної динаміки економічного розвитку країни. Державна політика із забезпечення безпеки в економічній сфері охоплює ті напрями діяльності, які попереджають або усувають можливості економічної дестабілізації, економічної кризи, гарантують її економічне зростання та економічну незалежність України» [3, с. 131]. Екстраполюючи наведені напрями державної податкової політики, останні необхідно розглядати як множинність дій у рамках конкретних заходів з організації, управління та правового забезпечення оптимізації додаткової системи з метою підвищення рівня податкових надходжень, розвитку економічного сектору та підприємництва, а також зменшення соціальної нерівності серед громадян.

Напрями державної політики, зокрема податкової, виробляються на конкретний проміжок часу залежно від нагальних проблем у сфері оподаткування, які повинна вирішити держава. Як і в законодавстві, правова доктрина нині не містить усталених напрямів державної податкової політики, а наявні в науці розробки цього питання мають скоріше епізодичний характер. Наприклад, у 2012 р. Н.С. Педченко та Л.А. Лугівська провели дослідження, у результаті якого було виокремлено основні напрями податкової політики: 1) розбудова економічних зв'язків із країнами Європейського Союзу; 2) приведення національного законодавства у відповідність з європейськими нормами та стандартами; 3) зменшення кількості податків; 4) посилення взаємодії суб'єктів оподаткування з представниками бізнес-середовища та потенційними інвесторами; 5) активізація взаємодопомоги між національними податковими суб'єктами та податковими органами країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки; 6) створення привабливих умов для залучення іноземних інвестицій; 7) запровадження надання роз'яснень норм податкового законодавства, податкових процесів і податкових консультацій; 8) використання інформаційних технологій у сфері оподаткування [4, с. 1–5]. Слід підкреслити, що багато з виокремлених напрямів залишаються актуальними і сьогодні, що свідчить про недостатню ефективність державної податкової політики та зумовлює важливість вироблення абсолютно нової дорожньої карти розвитку податкової сфери.

У юриспруденції існують й інші підходи до визначення напрямів державної податкової політики. Зокрема, А.І. Крисоватий до напрямів державної податкової політики відносить «фінансовий, економічний, соціальний. Окремим аспектом слід розглядати організаційний, пов'язаний з організацією і діяльністю податкових служб» [5, с. 25]. Опосередковано у своєму дослідженні на цьому наголошують О.Є. Кононова та О.Л. Шпатакова: «Розробляючи конкретні напрями податкової політики, держава забезпечує вирішення: економічних завдань, таких як стимулювання економічного росту, подолання інфляційних процесів, зниження дефіциту бюджету, збалансування розмірів бюджетів різних рівнів та ін.; соціальних завдань, у тому числі забезпечення зайнятості населення, стимулювання зростання доходів і рівня життя населення, перерозподіл національного доходу на користь найменш захищених верств населення; завдань оптимізації податкових вилучень, тобто досягнення паритету між громадськими, корпоративними та особистими інтересами у сфері оподаткування» [6, с. 190]. Отже, спираючись на наукові доробки, обґрунтованим убачається виокремлення чотирьох основних напрямів державної податкової політики, відомих у сучасній доктрині: фінансовий, економічний, організаційний і соціальний.

Указані вище напрями податкової політики не включають ще однієї стратегічно важливої діяльності: йдеться про нормотворчу діяльність, без якої неможливо реалізувати жоден з указаних напрямів, адже будь-які дії у цій сфері можливо реалізувати за умови наявності спеціального правового підґрунтя. На необхідності вдосконалення чинного законодавства, яке регламентує функціонування податкової сфери, наголошено в Проєкті розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування, шляхом: запровадження дефініції «прийоми агресивного податкового планування»; закріплення серед обов'язків податкових агентів необхідності розкривати списки своїх податкових агентів (у конкретних випадках);

стандартизації або затвердження на нормативному рівні документування трансфертного ціноутворення та «покраїнній звітності»; розроблення та впровадження легальних механізмів вирішення податкових спорів як у судовому порядку, так і поза його межами; консолідації укладених податкових договорів між Україною та іншими країнами та створення на їх основі єдиної багатосторонньої конвенції з питань міжнародного оподаткування.

Реалізація цього напрямку також передбачає зміцнення податкової дисципліни, тобто забезпечення виконання суб'єктами податкових відносин обов'язку «дотримуватися чіткого виконання вимог законодавства, що в ідеалі є передумовою попередження конфлікту інтересів в оподаткуванні» [7, с. 147].

Висновки. У підсумку зазначимо, що в умовах відсутності комплексного підходу до вироблення та реалізації державної податкової політики доцільно виокремлювати такі основні напрями останньої:

1) фінансовий, який спрямований на збільшення обсягів сум надходжень державного бюджету України та передбачає: перегляд умов надання податкових пільг; розширення підстав сплати екологічного податку; координацію заходів, які здійснюються в рамках державної податкової політики та в інших дотичних сферах, у тому числі пенсійній системі; інтегрування реформування податкової системи в державну фінансову політику; створення механізму оподаткування угод купівлі-продажу через Інтернет; попередження використання гібридних схем транснаціональними корпораціями; адаптацію процесу оподаткування до процедур оподаткування, котрі використовуються у країнах Європейського Союзу;

2) економічний, що передбачає використання державної податкової політики як регулятора розвитку ринку України за допомогою: встановлення, щонайменше трьох видів податків (податків на прибуток, додану вартість і податок із доходів фізичних осіб); створення оптимальних податкових ставок для великого, середнього та малого бізнесу; організації та здійснення діалогу між податковими органами та представниками бізнес-середовища з метою вироблення спільних вирішень актуальних проблем процесу оподаткування;

3) організаційний напрям пов'язаний з управлінськими процесами в межах системи податкових органів, удосконаленням їх зовнішньої та внутрішньоорганізаційної діяльності, зокрема: реформуванням Державної податкової служби України та Державної фіскальної служби України, переглядом обсягу їхніх повноважень; підвищенням кваліфікації персоналу податкових органів; удосконаленням процедур податкового контролю та контрольної діяльності як частини системи управління; модернізацією процедури збору, систематизацією та аналізом інформації, яка стосується розмивання податкової бази;

4) соціальний, який, по суті, повинен включати заходи, спрямовані на зниження рівня негативного впливу на суспільство та бізнес-середовище від податкової політики держави, а також спрямування акумульованих коштів на розвиток соціальних інститутів;

5) нормотворчий напрям охоплює діяльність, спрямовану на вдосконалення чинного законодавства в податковій сфері, а саме: визначення змісту поняття «прийоми агресивного податкового планування» та його законодавчої регламентації; перегляд обсягів обов'язків податкових агентів; установлення чітких форм документування трансфертного ціноутворення

та «покраїнної звітності»; створення та регламентацію механізмів вирішення податкових спорів між країнами; розроблення багатосторонньої конвенції з питань міжнародного оподаткування.

Беззаперечно, вказані напрями державної податкової політики в межах формування та реалізації останньої повинні отримати більш ґрунтовну реалізацію. Зокрема, повинні бути встановлені чіткі цілі та завдання, деталізовано конкретні проблеми та шляхи їх вирішення за допомогою конкретних заходів. У межах цього дослідження найбільший науковий і практичний інтерес становить нормотворчий напрям державної податкової політики, оскільки окреслення прогалів і недоліків законодавства у сфері державної податкової політики та вироблення шляхів їх усунення є одними з основних завдань. Проте це неможливо зробити без з'ясування особливостей правових засад реалізації державної податкової політики в Україні, а тому подальші наукові пошуки варто спрямувати саме у цьому напрямі.

Література:

1. Капінус О.Я. Концепція реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2020. Т. 31(70). № 4. С. 3–8. URL: DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/01>.
2. Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року. *Офіційний вебсайт Національного банку України*. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_FS_2025.pdf?v=4.
3. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навчальний посібник : у 3-х ч. Київ : НАДУ, 2010. Ч. 3. 208 с.
4. Педченко Н.С., Лугівська Л.А. Напрями податкової політики України відповідно до євроінтеграційних процесів. 2012. С. 5–6. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1801/1/%D0%9B%D1%83%D0%B3%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%9B.%D0%90._1.pdf.
5. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні : монографія. Тернопіль : Карт-бланш, 2005. 371 с.
6. Кононова О.С., Шпатакова О.Л. Податкова політика: зміст, цілі та завдання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2016. Вип. 20. Ч. 1. С. 187–190.
7. Сидорович О.Ю. Сутнісні характеристики податкової культури: інституціональний контекст. *Науковий збірник Науково-дослідного фінансового інституту Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління»*. 2017. № 1(78). С. 144–158.

Yefremov A. Directions of implementation of the state tax politicians in Ukraine

Summary. The article outlines and describes the main directions of state tax policy: 1) financial, which is aimed at increasing the amount of revenues of the state budget of Ukraine and provides for: revision of the conditions for granting tax benefits; expanding the grounds for paying environmental tax; coordination of measures carried out within the framework of state tax policy and in other related areas, including the pension system; integrating tax system reform into public financial policy; creation of a mechanism for taxation of purchase and sale agreements via the Internet; prevention of the use of hybrid schemes by multinational corporations; adaptation of the taxation process to the taxation procedures used in the countries of the European Union; 2) economic, which provides for the use of state tax policy

as a regulator of market development in Ukraine through: the establishment of at least three types of taxes (income taxes, value added and personal income tax); creation of optimal tax rates for large, medium and small businesses; organization and implementation of dialogue between tax authorities and representatives of the business environment in order to develop joint solutions to pressing problems of the taxation process; 3) organizational direction is related to management processes within the system of tax authorities, improving their external and internal activities, in particular: reforming the State Tax Service of Ukraine and the State Fiscal Service of Ukraine, reviewing the scope of their powers; advanced training of tax authorities; improving tax control procedures and control activities as part of the management system; modernization of the procedure for collecting, systematizing and analyzing information related to the erosion of the tax base; 4) social,

which in essence should include measures aimed at reducing the level of negative impact on society and the business environment from the tax policy of the state, as well as the direction of accumulated funds aimed at the development of social institutions; 5) rule-making direction covers activities aimed at improving the current legislation in the tax sphere, namely: defining the content of the concept of "methods of aggressive tax planning" and its legislative regulation; reviewing the responsibilities of tax agents; establishing clear forms of documentation of transfer pricing and "regional reporting"; creation and regulation of mechanisms for resolving tax disputes between countries; development of a multilateral convention on international taxation.

Key words: state tax policy, taxation, tax reform, financial reform, financial policy, directions of tax policy implementation.

*Бартацук К. В.,**аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей забезпечення бюджетної безпеки держави у провідних країнах світу. Наголошено, що кожна з країн – членів Європейського Союзу має свої національні особливості у сфері забезпечення бюджетної безпеки, які спираються на рекомендації, розроблені Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Зазначено, що в одній із директив ЄС закріплено певні принципи, дотримання яких країнами – членами ЄС сприятиме досягненню належного рівня бюджетної безпеки в кожній із його країн. Зазначені принципи визначені як бюджетні рамки країн – членів ЄС, до них відносяться: уникнення проциклічності податково-бюджетної політики, посилені бюджетний нагляд за дотриманням фіскальних правил у країнах-членах, наявність умовних зобов'язань тощо. Визначено, що у провідних країнах світу під час розроблення та реалізації заходів щодо забезпечення бюджетної безпеки держави обов'язково оцінюються ризики, які виникають у процесі виконання бюджетних видатків, що дає змогу попереджувати випадки неефективного виконання програм та неефективного використання бюджетних коштів. Акцентовано, що у зазначених країнах під час формування та реалізації державної політики у сфері фінансів та впровадження фінансової політики в життя суспільства наявна активна участь усіх гілок державної влади. В управлінні бюджетною безпекою активну участь беруть органи законодавчої влади, президент країни, які у межах своєї компетенції не лише приймають фінансові закони, розробляють та затверджують основні напрями фінансової політики, а й приймають найважливіші фінансові рішення. Пріоритетним напрямом бюджетної політики розвинутих країн визначено забезпечення стійкості системи державних фінансів, сприяння досягненню фінансової рівноваги та, як наслідок, досягнення відповідного рівня бюджетної безпеки держави. Запропоновано основні бюджетні пріоритети на сучасному етапі розвитку національної економіки: підвищення рівня середньострокового бюджетного планування; удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних видатків за допомогою якісних і кількісних індикаторів. Накопичений світовий досвід щодо напрямів бюджетної політики засвідчив, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку як країни і регіону, так і конкретних галузей економічної діяльності, а також особливостей національної економіки та досвіду впровадження різноманітних реформ у певній країні.

Ключові слова: бюджетна безпека, бюджетний процес, бюджетна політика, бюджетне планування, фінансовий контроль.

Постановка проблеми. У процесі інтеграції в європейський і світовий економічний простір Україна повинна врахо-

увати напрацювання, характерні для управління у різних сферах суспільних відносин, у тому числі й у сфері забезпечення бюджетної безпеки в інших країнах. Деякі з них можна не лише вивчати, а й брати як приклад для наслідування з урахуванням національних особливостей суспільних відносин, що склалися у досліджуваній сфері.

Сучасний стан національної економіки свідчить про відсутність відчутних позитивних зрушень у напрямі її стабілізації. Серед інших чинників позитивним зрушенням сприятиме забезпечення належного рівня бюджетної безпеки. При цьому має бути забезпечений як економічний, так і правовий аспект її розвитку. Водночас під час розроблення заходів економіко-правового характеру необхідно забезпечити ступінь збалансованості, цілісність бюджетної системи, ретельність складання, процедури розгляду та затвердження бюджету, обсяги бюджетного фінансування, наявність або відсутність бюджетних резервів, характер касового виконання бюджету, чисельність податкових пільг, дотримання бюджетної дисципліни [1, с. 97]. Тому під час роботи з розроблення заходів забезпечення відповідного рівня бюджетної безпеки має бути враховано безліч чинників, у тому числі позитивний міжнародний досвід. Лише дотримання такої позиції дасть змогу досягнути бажаного результату.

Окремим проблемним аспектам, пов'язаним із забезпеченням бюджетної безпеки, приділяли увагу у своїх наукових розвідках В. Андрущенко, О. Барановський, О. Білоус, І. Бінько, О. Бригінець, В. Бутенко, З. Варналій, О. Власюк, В. Гесць, В. Горбулін, В. Горин, Г. Дарнопих, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, М. Журавель, Т. Кізіма, О. Кириленко, О. Колесник, Н. Корень, Н. Кравчук, Л. Лисяк, І. Макаруч, В. Малишко, В. Мартинюк, О. Музика-Стефанчук, В. Мунтіян, В. Опарін, Г. Пастернак-Таранушенко, М. Петричко, В. Предборський, А. Сухоруков, О. Тарасова, К. Телюк, О. Тихонова, І. Уманський, Ю. Фоменко, В. Шлемко, М. Шостаковський та ін. Але питання, що висвітлюють досвід зарубіжних країн щодо забезпечення бюджетної безпеки, висвітлено фрагментарно.

Метою статті є узагальнення особливостей забезпечення бюджетної безпеки, що притаманні провідним країнам світу, та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення зазначеної сфери в Україні з урахуванням міжнародних рекомендацій.

Вклад основного матеріалу дослідження. Кожна з країн – членів Європейського Союзу має свої національні особливості у сфері забезпечення бюджетної безпеки, але всі вони спираються на рекомендації, розроблені Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Зокрема, в одній із директив ЄС закріплено певні принципи, дотримання яких країнами – членами ЄС сприятиме досягненню належного рівня бюджетної безпеки в кожній із його країн. Зазначені принципи

визначені як бюджетні рамки країн – членів ЄС [2, с. 43–44] та до них віднесено:

- уникнення проциклічності податково-бюджетної політики, тобто заходи фіскальної консолідації мають більшою мірою застосовуватися в економічно сприятливий період;

- посилений бюджетний нагляд за дотриманням фіскальних правил у країнах-членах, що передбачений у національному бюджетному законодавстві зазначених країн;

- наявність умовних зобов'язань, наприклад державні гарантії, непрацюючі кредити, зобов'язання за операційною діяльністю публічних корпорацій тощо.

Окрім того, у провідних країнах світу під час розроблення та реалізації заходів щодо забезпечення бюджетної безпеки держави обов'язково оцінюються ризики, що виникають у процесі виконання бюджетних видатків. Одним із важливих результатів від оцінювання ризиків виконання бюджетних видатків є попередження випадків неефективного виконання програм та, як наслідок, неефективного використання бюджетних коштів (дії ризиків бюджетних видатків).

У більшості країн, що використовують сучасні технології бюджетування, зокрема у США, Австралії, Великобританії, Німеччині, Нідерландах, Новій Зеландії, Словаччині, періодичну оцінку вказаних ризиків здійснюють і державні, й недержавні інституції. Результати щорічного оцінювання обов'язково включають до пакета бюджетних документів, котрий подається на розгляд парламенту разом із проєктом бюджету на наступний період.

Особлива увага в управлінні бюджетними ризиками, спрямованому на забезпечення стійкості державних фінансів, приділяється обґрунтуванню заходів із запобігання таким ризикам, до яких належать: поліпшення макроекономічних умов господарювання; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує формування й виконання державного бюджету; підвищення якості бюджетної документації (забезпечення повноти інформації, включеної до неї); поліпшення бюджетного планування; планування результативних показників бюджетної програми, котрі відображають її мету й завдання та відповідають функціям такого розпорядника; удосконалення ведення бухгалтерського обліку та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; поліпшення організації фінансового контролю витрачання бюджетних коштів розпорядниками нижчого рівня та одержувачами таких коштів; створення системи внутрішнього й зовнішнього контролю витрат [3, с. 13–14].

Одним із заходів, спрямованих на забезпечення належного рівня бюджетної безпеки, є контроль розподілу та використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання завдань держави. У світовій практиці державні органи влади, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль за видатками з бюджету, мають єдину назву – Вищі органи фінансового контролю. Водночас у кожній країні такий орган називається по-своєму: у Німеччині і Франції – Рахункова палата, у Великобританії – Національне контрольно-ревізійне управління, у Швеції – Національне ревізійне бюро [4, с. 97]. Загалом Вищий орган фінансового контролю є незалежним колегіальним органом державної влади, який відповідає за здійснення зовнішнього фінансового контролю над своєчасним, цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів

Одночасно з органами влади, що здійснюють зовнішній фінансовий контроль над видатками з бюджету, у зарубіжних

країнах вагому роль в управлінні фінансами відіграють спеціалізовані органи фінансового контролю, які незалежні від уряду і підвітні парламенту. Наприклад, у США це Головне контрольно-ревізійне управління, якому відведено суттєву роль щодо здійснення фінансового контролю. До повноважень зазначеного органу належать: роз'яснення фінансового законодавства; здійснення контролю над законністю і цільовим використанням бюджетних коштів; контроль над виконанням окремих платіжних операцій; установлення правил ведення фінансових операцій і звітності у федеральних установах. За дорученням палат і комісій Конгресу США чи навіть окремих конгресменів Головне контрольно-ревізійне управління може здійснювати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні обстеження і перевірки обґрунтованості цін на продукцію; фінансово-економічних аспектів контрактів Міністерства оборони тощо. Інспектори Головного контрольно-фінансового управління перевіряють також діяльність ревизорів виконавчої влади. В окремих випадках перевірки здійснюються в координації зі слідчими органами Міністерства юстиції та іншими органами, наділеними відповідними повноваженнями [5, с. 178]

У Великобританії органом, наділеним схожими повноваженнями, є Управління державного контролю, до обов'язків якого належать перевірка законності фінансової діяльності урядових відомств та аудит ефективності й доцільності витрачання державних коштів. Проте суттєва роль у здійсненні фінансового контролю належить органам, підпорядкованим парламенту країни, насамперед Рахунковій палаті. У Франції ця структура здійснює контроль над виконанням бюджету всіма державними органами як на загальнодержавному рівні, так і на місцях. При цьому Рахункова палата Франції, яка складається з незмінюваних магістрів, наділена також і судовими функціями. Федеральна рахункова палата Німеччини наділена правом розслідування фінансових правопорушень, підготовки і передачі справ до відповідних судів, які спеціалізуються на фінансових суперечках і злочинах, пов'язаних зі зловживанням державними коштами [5, с. 40–41].

Погоджуємося з тим, що європейська практика здійснення внутрішнього контролю, зокрема щодо законності використання державних коштів, свідчить, що підконтрольний суб'єкт зобов'язаний за законодавством організувати та реалізовувати внутрішній контроль самостійно, без утручання державних органів, у разі виявлення порушень фінансового законодавства має вжити заходів щодо приведення у відповідність своїх дій до вимог закону, а також вжити заходів щодо відновлення порушеного права [6].

Досвід країн із розвинутою економікою (Франція, Німеччина, Великобританія, Австрія, США, Японія) свідчить про те, що структурна організація органів фінансового контролю зумовлена розмежуванням об'єктів контролю та необхідністю створення архітектури горизонтальних і вертикальних владних відносин на основі чіткого розмежування контрольних повноважень [7, с. 85].

Привертає увагу, що система фінансового контролю у західних країнах загалом однотипна, до якої входять відомство головного ревизора-аудитора (рахункова палата) з підпорядкуванням безпосередньо парламенту або президентові країни (головна мета – здійснення загального контролю над використанням державних коштів); податкове відомство з під-

порядкуванням президенту, уряду або міністерству фінансів (мета – контролювати надходження в бюджет податкових доходів); контрольні структури у складі державних відомств, які здійснюють перевірки та ревізії підвідомчих установ); недержавні контрольні служби, що на комерційних засадах здійснюють перевірку достовірності звітної документації й законності фінансових операцій; служби внутрішнього контролю (мета – досягнення зниження витрат, оптимізації фінансових потоків і збільшення прибутку) [7, с. 85].

Аналіз окремих особливостей забезпечення бюджетної безпеки у провідних країнах світу доводить, що у формуванні та реалізації державної політики у сфері фінансів та впровадженні фінансової політики в життя суспільства спостерігається активна участь усіх гілок державної влади. В управлінні фінансовою діяльністю держави, зокрема бюджетною безпекою, активну участь беруть органи законодавчої влади, президент країни, які у межах своїх компетенцій не лише приймають фінансові закони, розробляють та затверджують основні напрями фінансової політики, а й приймають найважливіші фінансові рішення. У складі органів, які здійснюють управління фінансами у зарубіжних країнах, передбачено існування значної кількості допоміжних органів, окремих автономних підрозділів, відомств, до компетенції яких віднесено реалізацію конкретного напрямку фінансової діяльності (наприклад, регулювання грошового обігу, виплати державного боргу, здійснення боргової політики держави, податкової політики, економічної політики, здійснення аналітичної діяльності у сфері фінансів, облік та здійснення фінансової звітності тощо) [8, с. 60].

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду формування і реалізації бюджетної політики, спрямованої на забезпечення належного рівня бюджетної безпеки, дало змогу визначити основні бюджетні пріоритети на сучасному етапі розвитку економіки, а саме: підвищення рівня середньострокового бюджетного планування; удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витратків за допомогою якісних і кількісних індикаторів. Накопичений світовий досвід щодо напрямів бюджетної політики показує, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку як країни і регіону, так і конкретних галузей економічної діяльності, а також особливостей національної економіки та досвіду впровадження різноманітних реформ у певній країні.

Бюджетна політика країни як динамічна система, що розвивається залежно від соціально-економічних потреб суспільства, має запроваджувати відповідні регуляторні механізми, вибір яких має відбуватися з урахуванням зарубіжного досвіду. Бюджетне регулювання є вагомим складником бюджетної політики, функціональне призначення якої є продуктом еволюції ролі та значення функцій держави у суспільно-економічному розвитку, залежно від показників економіки мають коригуватися цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. Привертає увагу, що пріоритетним напрямом бюджетної політики розвинутих країн є забезпечення стійкості системи державних фінансів, сприяння досягненню фінансової рівноваги та, як наслідок, досягнення відповідного рівня бюджетної безпеки держави.

Особливої значущості набувають питання підвищення ефективності бюджетних витратків. Задля посилення дієвості заходів бюджетного регулювання необхідним є проведення системних реформ у сфері державних фінансів. Бюджетна політика у країнах із розвинутою економікою є ефективним інструментом регулювання соціально-економічного розвитку та забезпечення бюджетної безпеки.

Література:

1. Онищенко С.В., Голян Я.С. Сучасні тенденції бюджетної безпеки України. *Економіка і регіон*. 2015. № 3(52). С. 96–102.
2. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. *Official Journal of the European Union*. 2011. Nov. 23. L. 306. P. 41–47.
3. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.
4. Телюк К.Ф. Фінансування національної оборони у зарубіжних країнах. Київ, 2015. С. 96–102.
5. Фінанси зарубіжних країн : навчальний посібник / Т.О. Кізіма, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин та ін. ; за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль : Екон. думка, 2013. 287 с.
6. Revision of the Internal Control Framework. Internal control framework of the European commission: EUROPEAN COMMISSION. of 19.04.2017 Brussels. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/C_2017_2373_Revision_ICF_en.pdf.
7. Лазарева Н. Міжнародна практика фінансового контролю. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2015. Декабрь. С. 84–88.
8. Шостаковський М.Л. Особливості управління фінансовою діяльністю в зарубіжних країнах. *Право та інновації*. 2016. № 3(15). С. 58–62.

Bartashchuk K. International experience in ensuring the budget security of the state

Summary. The article is devoted to the study of the peculiarities of ensuring the budget security of the state in the leading countries of the world. It is emphasized that each of the member states of the European Union has its own national characteristics in the field of budget security, based on the recommendations developed by the European Parliament and the Council of the European Union. It is noted that one of the EU Directives enshrines certain principles, compliance with which EU member states will contribute to achieving the appropriate level of budgetary security in each of its countries. These principles are defined as the budgetary framework of EU member states and include the avoidance of pro-cyclical fiscal policy, enhanced fiscal oversight of fiscal rules in member states, the existence of contingent liabilities, and so on. It is determined that in the leading countries of the world in the development and implementation of measures to ensure the budget security of the state must assess the risks arising from the implementation of budget expenditures, to prevent ineffective implementation of programs and inefficient use of budget funds. It is emphasized that in these countries in the formation and implementation of public policy in the field of finance and implementation of financial policy in society there is an active participation of all branches of government. The legislature and the president of the country take an active part in the management of budget security. Within their competence, they not only adopt financial laws, develop and approve the main directions of financial policy, but also make the most important financial decisions of the state. The priority direction of the budget policy of developed countries is to ensure the stability of the public finance

system, to promote the achievement of financial balance and, as a consequence, to achieve the appropriate level of budget security of the state. The main budget priorities at the current stage of development of the national economy are proposed, namely: increasing the level of medium-term budget planning; improving the system of planning and monitoring the socio-economic effectiveness of budget expenditures with the help of qualitative and quantitative indicators. The accumulated

world experience in the field of fiscal policy has shown that the reform of budgetary relations should be carried out taking into account the socio-economic development of the country and region and specific sectors of economic activity, as well as the national economy and experience of various reforms in a country.

Key words: budget security, budget process, budget policy, budget planning, financial control.

*Мірошниченко В. Р.,
аспірант кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ*

ПОДАТКОВА КУЛЬТУРА ЯК СКЛАДНИК ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню складників податкової безпеки держави. Визначено, що одним із найбільш дієвих інструментів соціально-економічної політики держави є податкова система, яка забезпечує формування прибуткових джерел бюджетів усіх рівнів. Надійність та ефективність податкової системи можливі лише за умови досягнення належного рівня податкової безпеки держави. Проаналізовано різні класифікації складників податкової безпеки. Доведено, що найбільш змістовним та таким, що дає змогу зрозуміти особливості податкової безпеки, убачається визначення елементами податкової безпеки податкового регулювання, податкового адміністрування, податкового контролю, податкового планування, податкового менеджменту. Податкове регулювання виявляється в окремих діях із боку держави в особі відповідних органів, зокрема: встановлення чи скасування податків та зборів, зміна переліку елементів податку, коригування розміру ставок, запровадження податкових пільг, субсидій або дотацій. Податкове планування створює умови для ефективного розрахунку та планування дохідної частини бюджету з урахуванням результатів аналізу видатків держави та розрахунку витратних статей бюджету на майбутній період. Особливу увагу приділено вивченню податкової культури, яку запропоновано віднести до переліку складників податкової безпеки держави. Податкова культура стосується всього суспільства і включає в себе свідоме ставлення до податкового процесу всіх його учасників. Вона тісно пов'язана не лише з відношенням суспільства до сплати податків, а й із відношенням держави в особі її представників до платників податків як особистості, їхніх прав і свобод, честі та гідності. Саме взаємоповага зазначених суб'єктів сприятиме досягненню високого рівня податкової культури у державі. Акцентовано, що в Україні податкова культура перебуває на вкрай низькому рівні, що негативно позначається на стані податкової безпеки і зумовлює необхідність підвищувати її рівень у суспільстві. Запропоновано доповнити систему заходів, які має запровадити держава для підвищення рівня податкової культури, що визначені окремими науковцями додатковими, зокрема підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері здійснення податкових процедур, а також посилення контрольних заходів із дотримання податкової дисципліни та активізація роботи щодо притягнення до відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Доведено, що приділення достатньої уваги формуванню податкової культури в українському суспільстві дасть змогу підвищити ефективність інших складників податкової безпеки України.

Ключові слова: податкова безпека, податкова культура, податкове адміністрування, податковий менеджмент, податковий контроль, економічна безпека, податкове регулювання.

Постановка проблеми. Історичний досвід, набутий Україною за роки незалежності, переконливо свідчить, що ефективне державне регулювання суспільних відносин, у тому числі й економічних, є не лише важливою передумовою суспільного розвитку, а й нагальною необхідністю економічного зростання. Необхідність і важливість державного регулювання економіки не лише доведено провідними науковцями світу, а й підтверджено історичним розвитком більшості розвинутих держав.

Одним із найбільш дієвих інструментів соціально-економічної політики держави є податкова система. З одного боку, вона забезпечує формування прибуткових джерел бюджетів усіх рівнів, а отже, формує економічне підґрунтя виконання державою взятих на себе зобов'язань перед суспільством. З іншого боку, змінюючи обсяги вилучення фінансових ресурсів суб'єктів господарювання, держава впливає на економічну поведінку платників податків, реалізуючи тим самим регулюючу функцію податків. Податкові правовідносини базуються на нормах Конституції України, зокрема ст. 67, відповідно до якої «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом». Забезпечення існування ефективної податкової системи у суспільстві є передумовою забезпечення його економічної безпеки, зниження ступеня соціальної напруги та поліпшення міжнародного іміджу країни.

Найважливішим інструментом забезпечення національних інтересів держави у сфері економіки, що забезпечує державне регулювання економічних процесів, здатне гарантувати належне функціонування ринкової економіки як у звичайних, так і в екстремальних умовах, є податкова безпека, яка, відповідно до чинного законодавства, є одним зі складників національної безпеки у фінансовій сфері. Вона посідає одне з ключових місць у системі складників економічної безпеки держави через свій ланцюговий характер впливу, тобто у разі нестабільності податкової безпеки втрачається рівновага більшості інших складників економічної безпеки. Також забезпечує зв'язок між економікою і бюджетною системою, ефективність перерозподілу коштів між суб'єктами господарювання, фізичними особами і державою.

Сьогодні відсутнє узагальнене визначення податкової безпеки, але за результатами аналізу доктринальних тлумачень пропонуємо розуміти її як такий стан податкової системи, який характеризується збалансованістю та стійкістю зазначеної системи до внутрішніх і зовнішніх загроз, а також здатністю забезпечити виконання державою своїх завдань, соціально-економічне зростання країни та стимулювання розвитку національної економіки. Забезпечення належного рівня податкової безпеки можливо лише за умови збалансованості її складників. Не останню роль у цьому відіграє рівень податкової культури населення.

Дослідженню окремих питань, пов'язаних із забезпеченням податкової безпеки держави, приділяли увагу Н.М. Алексєєнко, С.О. Алісов, Ю.І. Аністратенко, М.І. Ануфрієв, О.О. Бандурка, В.Г. Баландіна, Ю.В. Бережна, В.Т. Білоус, Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, Д.О. Гетманцев, С.С. Голюков, Ю.Б. Іванов, Ю.А. Коваль, М.П. Кучерявенко, О.Й. Кушнерук, О.А. Музика-Стефанчук, М.В. Нечай, І.О. Пасічна, М.О. Перепелиця, Г.В. Петрова, Н.Ю. Пришва, Н.О. Рибалка, Л.А. Савченко, В.І. Теремецький, О.В. Тихонова, Л.В. Трофімова, В.В. Чайка, В.О. Яговкіна та ін. Проте питання, пов'язані зі складниками податкової безпеки та їх значенням у забезпеченні її належного рівня, досліджено недостатньо.

Метою статті є висвітлення значення податкової культури як складника податкової безпеки у досягненні такого рівня останньої, що забезпечить стійкість податкової системи до впливу на неї зовнішніх та внутрішніх загроз; аналіз її складників та формулювання пропозицій щодо вдосконалення цього переліку.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасній науці відсутнє єдине розуміння складників податкової безпеки. Сьогодні існують різні класифікації. Одні науковці серед складників податкової безпеки виділяють податкову безпеку платників податків, податкову безпеку регіону, податкову безпеку держави (національну), міжнародну податкову безпеку (податкова безпека міжнародних об'єднань) [1, с. 14–15]. Майже тотожну класифікацію пропонує С.С. Голюков. Проте він визначає не складники податкової безпеки, а її категорії, до яких відносить міжнародну податкову безпеку, державну податкову безпеку та податкову безпеку суб'єкта господарювання [2, с. 131]. Ще один схожий розподіл, але визначаючи це як рівні, наводять інші науковці. Вони обґрунтовують таку класифікацію багатогранністю поняття податкової безпеки, складністю взаємозв'язків і взаємозалежності різних її елементів, а також необхідністю врахування економічних інтересів фізичних і юридичних осіб – платників податків, регіонів і держави з метою забезпечення сталого економічного зростання та пропонують виділяти такі рівні: національна податкова безпека; регіональна податкова безпека; податкова безпека платників податків [3, с. 146; 4]. До зазначеної класифікації також долучають міжнародну податкову безпеку [5].

Водночас найбільш змістовним та таким, що дає змогу зрозуміти особливості податкової безпеки, вбачається визначення елементами податкової безпеки податкового регулювання, податкового адміністрування, податкового контролю, податкового планування, податкового менеджменту [6, с. 61]. Під податковим регулюванням розуміють заходи непрямого впливу на економічно-соціальні процеси шляхом зміни видів податків, їхніх ставок, запровадження податкових ставок та пільг, зміни рівня оподаткування та розмірів відрахувань до бюджету [7]. Воно виявляється в окремих діях із боку держави в особі відповідних органів, зокрема: встановлення чи скасування податків та зборів, зміна переліку елементів податку, коригування розміру ставок, запровадження податкових пільг, субсидій або дотацій.

Податкове адміністрування полягає в управлінні діяльністю податкових органів стосовно здійснення податкового контролю та збору податків [6, с. 62]. Воно полягає в організації податкових відносин між контролюючими органами і платниками податків, прогнозуванні та плануванні податкових над-

ходжень, обліку платників податків та податкових надходжень, контрольної-перевірочної роботи, управлінні податковими ризиками, роботі з податковим боргом, розгляді апеляційних скарг платників податків, масово-роз'яснювальній і консультативній роботі, розробленні й упровадженні електронних сервісів [8].

Податковий контроль у п. 61.1 ст. 61 ПК України визначений як система заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. А податкове планування на рівні держави (макрорівні) полягає у розробленні плану наповнення державного бюджету на плановий (фінансовий) рік [9, с. 42]. Воно створює умови для ефективного розрахунку та планування дохідної частини бюджету з урахуванням результатів аналізу видатків держави та розрахунку витратних статей бюджету на майбутній період.

Податковий менеджмент як складник податкової безпеки являє собою сукупність норм, методів та правил організації відносин між державою та платниками податків із метою формування бюджетів та державних цільових фондів.

Податкова безпека тісно пов'язана з рівнем податкової культури, яка проявляється у дотриманні всіма суб'єктами податкових правовідносин законів та інших нормативно-правових актів, вчасності та правильності сплати податків, знанні законів, своїх прав та обов'язків, довірі до держави та ефективному перерозподілі зібраних податків та зборів [10, с. 13–17]. Податкова культура – це частина загальнонаціональної культури країни, відображає рівень розвитку суспільства, виражений у чинних нормах системи оподаткування, глибині податкових знань населення, усвідомленні необхідності виконання податкових зобов'язань, виконанні своїх обов'язків як платниками податків, так і державою [11]. Таким чином, податкова культура стосується всього суспільства і включає у себе свідоме ставлення до податкового процесу всіх його учасників.

Податкова культура в державі відображає рівень знання та дотримання податкового законодавства, правильність обчислення, повноти і своєчасності сплати до держави податків, зборів та інших обов'язкових платежів, знання своїх прав, виконання своїх обов'язків платниками податків та контролюючими органами, розуміння всіма громадянами важливості сплати податків для держави і суспільства [5, с. 34]. Підтримуючи наведене твердження, професор В. Білоус додає, що ключовий чинник – розуміння всіма громадянами важливості сплати податків до державного бюджету [12, с. 64]. Вона тісно пов'язана не лише з відношенням суспільства до сплати податків, а й із відношенням держави в особі її представників до платників податків як особистості, їхніх прав і свобод, честі та гідності. Саме взаємоповага зазначених суб'єктів сприятиме досягненню високого рівня податкової культури у державі.

В Україні податкова культура перебуває на вкрай низькому рівні, що негативно позначається на стані податкової безпеки. Основними характеристиками цього є недостатнє усвідомлення платниками податків важливості податкових надходжень для соціального та економічного розвитку, прояви корупції в орга-

нах влади, зокрема в податковій службі, недостатньо ефективного використання коштів із бюджету, приклади безкарності певних осіб або компаній за порушення законодавства, зловживання податковими пільгами, постійні зміни в законодавстві тощо [13, с. 136]. Тому сьогодні є нагальна необхідність підвищувати податкову культуру у суспільстві, чому сприятиме низка заходів, які має запровадити держава. Ми погоджуємося з тим, що пріоритетними напрямками підвищення рівня податкової культури доцільно визнати спрощення й удосконалення податкового законодавства, удосконалення механізму розв'язання податкових спорів, підвищення якості інформаційних послуг, розвиток податкового консультування платників податків, забезпечення дотримання працівниками податкових органів установлених етичних правил, підвищення іміджу податкової служби та престижу роботи у контролюючих органах, удосконалення системи взаємодії податкових органів із платниками податків та підвищення її ефективності, подальший розвиток електронних сервісів під час надання послуг податковими органами, створення основ для системного виховання податкової культури наступних поколінь (економічне виховання молоді, соціальна реклама на податкову тематику, громадські тематичні заходи) [14, с. 46]. Окрім того, пропонуємо до зазначених напрямів віднести підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері здійснення податкових процедур, а також посилення контрольних заходів із дотримання податкової дисципліни та активізацію роботи щодо притягнення до відповідальності за вчинення податкових правопорушень, зокрема налагодження роботи новоствореного Бюро економічної безпеки.

Висновки. Ураховуючи те, що рівень податкової культури у суспільстві є невід'ємною частиною та обов'язковою умовою забезпечення належного рівня податкової безпеки держави, доцільним є визнання податкової культури одним зі складників податкової безпеки. Приділення достатньої уваги формуванню податкової культури в українському суспільстві дасть змогу підвищити ефективність інших складників податкової безпеки України. Із цією метою стратегічно важливим убачається розроблення концепції податкової безпеки, що має містити пріоритетні цілі й завдання її досягнення, шляхи та методи їх оптимізації, які б відображали значення податків у державному соціально-економічному розвитку, спрямування на координацію загальнодержавних дій щодо гарантування безпеки громадян, секторів економіки, суб'єктів господарювання, галузей, а також на регіональному, національному та міжнародному рівнях [15, с. 141].

Розроблення концепції передбачає визначення системи поглядів на загальні засади запровадження нових або скасування тих, що вже існують, податків та зборів, підходів до порядку їх адміністрування, прав та обов'язків платників податків, контролюючих органів та їхніх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також принципів та порядку притягнення до відповідальності за порушення податкового законодавства. Це дасть змогу побудувати систему забезпечення податкової безпеки держави з метою надійного захисту її інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз у сфері справляння податків і зборів, а також забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів.

Література:

1. Цимбалюк І.О. Податкова безпека в системі фінансової безпеки держави. Стратегічне управління національним економічним розвитком : монографія : у 2-х т. / за заг. ред. О.В. Кендюхова. Донецьк : ДонНТ, 2013. Т. 2. 392 с.
2. Голіков С.С. Сутність податкової безпеки. *Економіка та держава*. 2015. № 9. С. 129–132.
3. Фролов С.М. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів : навчальний посібник. Суми : Українська академія банківської справи НБУ, 2015. 332 с.
4. Петряєва З.Ф. Верифікація градації рівнів фінансово-економічної безпеки підприємств. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 5(179). С. 402–411.
5. Іванов Ю.Б., Бережна Ю.В. Податкова безпека: сутність та умови забезпечення. *Економіка розвитку*. 2010. № 2(54). С. 9–11.
6. Голіков С.С. Перспективи розвитку податкової безпеки як складника фінансової безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство»*. 2017. Вип. 14. Ч. 1. С. 61–64.
7. Іщенко В.В. Податкова складова фінансової безпеки держави. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2012. № 37. С. 35–40.
8. Сідельникова Л.П. Теоретико-організаційні доміанти податкового адміністрування в системі державного податкового менеджменту. *Економіка та суспільство*. 2020. № 22. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/91/86>.
9. Оліховський В.Я. Методи та інструменти податкового планування в системі менеджменту підприємства : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04. Львів, 2018. 270 с.
10. Коробов В.В. Финансовая безопасность в системе государственного финансового контроля : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.10. Иваново, 2010. 18 с.
11. Петров М.І. Економічна безпека підприємства: сутність, трактування, точки зору. *Менеджер*. 2002. № 1(17). С. 67–71.
12. Білоус В. Державна фіскальна служба України як суб'єкт забезпечення податкової безпеки держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2018. № 906(20). С. 62–68.
13. Кушнерук О.Й., Алексеєнко Н.М. Податкова безпека: питання теорії, методології та економічної динаміки. *Наукові праці НДФІ*. 2020. № 1(90). С. 129–144.
14. Ткачик Ф.П., Дмитрів В.І., Влох О.Р. Моніторинг сучасного стану податкової культури в Україні. *Економіка та митно-правові відносини*. 2019. Вип. 11–12. С. 39–47.
15. Кушнерук О.Й., Алексеєнко Н.М. Податкова безпека: питання теорії, методології та економічної динаміки. *Наукові праці НДФІ*. 2020. № 1(90). С. 129–144.

Miroshnichenko V. Tax culture as a component of tax security of the state

Summary. The article is devoted to the study of components of tax security of the state. It is determined that one of the most effective instruments of socio-economic policy of the state is the tax system, which ensures the formation of profitable sources of budgets at all levels. Reliability and efficiency of the tax system is possible only if the appropriate level of tax security of the state is achieved. Different classifications of tax security components are analyzed. It is proved that the definition of elements of tax security of tax regulation, tax administration, tax control, tax planning, tax management is the most meaningful and one that allows to understand the peculiarities of tax security. Tax regulation is manifested in certain actions by the state represented by the relevant authorities, in particular: the establishment or abolition of taxes and fees, changing the list of tax elements, adjusting rates, introducing tax benefits, subsidies or subsidies. Tax planning creates conditions for effective calculation and planning of the revenue side of the budget, taking into account the results of the analysis of government expenditures

and calculation of budget expenditures for the future. Particular attention is paid to the study of tax culture, which is proposed to be included in the list of components of tax security of the state. Tax culture applies to the whole society and includes a conscious attitude to the tax process of all its participants. It is closely connected not only with the attitude of society to the payment of taxes, but also with the attitude of the state in the person of its representatives to taxpayers as individuals, their rights and freedoms, honor and dignity. It is the mutual respect of these entities that will contribute to achieving a high level of tax culture in the country. It was emphasized that Ukraine's tax culture is at an extremely low level, which has a negative impact on the state of tax security,

which necessitates raising its level in society. It is proposed to supplement the system of measures to be implemented by the state to increase the level of tax culture identified by individual scholars, additional, including improving the quality of administrative services in the field of tax procedures, as well as strengthening control measures for tax discipline and intensification of prosecution for committing tax offenses. It is proved that paying sufficient attention to the formation of tax culture in Ukrainian society will increase the effectiveness of other components of tax security of Ukraine.

Key words: tax security, tax culture, tax administration, tax management, tax control, economic security, tax regulation.

*Коваленко О. В.,**аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ПІДПРИЄМНИЦЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей та визначенню поняття адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності. Розкриття сутності поняття адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності та вироблення авторського бачення стосовно його формулювання здійснено шляхом вивчення особливостей трактування понять «правопорушення» та «адміністративне правопорушення». З урахуванням розглянутих позицій дослідників стосовно визначення поняття «правопорушення» з'ясовано, що їх сутність не має суттєвих відмінностей, окрім того, що одні характеризують його як протиправну (неправомірну) поведінку, інші – називають протиправним діянням (дією чи бездіяльністю). Під час розкриття сутності поняття «адміністративне правопорушення» відображено як його законодавче закріплення, так і приділено увагу його визначенню у теорії адміністративного права. Наукові точки зору щодо визначення поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» об'єднано у два наукові підходи: згідно з першим, зазначені поняття не мають суттєвої різниці змістовного наповнення, а тому можуть використовуватися як синоніми, адже є тотожними; сутність другого підходу зводиться до обов'язкового відмежування адміністративного правопорушення від проступку. Висловлено авторське бачення щодо використання законодавцем в адміністративно-деліктному законодавстві конструкції «адміністративне правопорушення (проступок)», що говорить не так про ототожнення цих термінів, як про уточнення, що адміністративним правопорушенням є проступок як різновид правопорушень згідно із загальноприйнятою класифікацією правопорушень на злочини та проступки. З огляду на розглянуті наукові бачення у теорії адміністративного права стосовно встановлення ознак адміністративного правопорушення, а також з урахуванням специфіки адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності згруповано ознаки останніх у загальні і спеціальні. До загальних ознак адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності віднесено такі, що притаманні всім видам адміністративних правопорушень; спеціальні ознаки визначено з їх додатковою класифікацією на основні (ознаки, якими характеризуються всі адміністративні правопорушення в підприємницькій діяльності) та факультативні (ознаки, що притаманні лише окремим видам адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності). Запропоновано визначити адміністративне правопорушення у підприємницькій діяльності як протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), учинене умисно або через необережність, що посягає на суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення підприємницької діяльності в Україні, та порушує законодавчі вимоги, встановлені нормами гос-

подарського права, фінансового права, права соціального забезпечення тощо, за вчинення якого адміністративно-деліктним законодавством передбачено настання адміністративної відповідальності.

Ключові слова: правопорушення, адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, адміністративне правопорушення у підприємницькій діяльності, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Одним із важливих аспектів сучасного стану функціонування ринкової системи господарювання в Україні є ефективність розвитку підприємницької діяльності як перспективної форми реалізації конституційно закріплених економічних прав і свобод людини та громадянина. Підприємництво сьогодні є так званим стимулом до отримання прибутку шляхом підвищення продуктивності праці, а тому його можна вважати двигуном у процесі досягнення кращих результатів для задоволення потреб як окремих осіб, так і суспільства у цілому. У цьому контексті вкрай необхідним є створення такої дієвої нормативно-правової бази, що спроможна надати гарантії захисту прав у соціальній та економічній сферах суспільного життя. Розвиток підприємництва, зокрема його здійснення суб'єктами підприємницької діяльності різними способами (надання послуг, виконання робіт, торгівля), вимагає реалізації низки принципів, серед яких особливе значення має відповідальність. Зазначене пояснюється тим, що суспільні відносини, виникаючі у сфері провадження підприємницької діяльності, обов'язково охороняються державою. В іншому разі посягання на них має результатом настання негативних наслідків, що є підставою для притягнення особи-правопорушника до відповідальності, передбаченої, зокрема, нормами адміністративно-деліктного законодавства.

Метою статті є формулювання визначення поняття адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності та встановлення його характерних ознак.

Вклад основного матеріалу дослідження. Розкриття сутності поняття адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності та вироблення авторського бачення стосовно його формулювання цілком логічно розпочати з вивчення особливостей трактування понять «правопорушення» та «адміністративне правопорушення». Поняття «правопорушення» неодноразово ставало об'єктом пізнання багатьох вітчизняних науковців, тому вважається одним з добре вивчених у загальній теорії права. Так, О.В. Мінченко пропонує під правопорушенням розуміти винне, протиправне, суспільно небезпечне чи суспільно шкідливе діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що тягне юридичну відповідальність [1, с. 225].

К.Г. Волинка зазначає, що правопорушення є суспільно шкідливим діянням (у формі дії або бездіяльності) дієздатного суб'єкта, що суперечить вимогам правових норм [2, с. 178]. Таку точку зору розділяють і О.М. Бандурка, О.М. Головка та О.С. Передерій, зазначаючи, що правопорушення являє собою діяння, що є соціально шкідливим, протиправним, винним, учинення якого припускає притягнення суб'єкта правопорушення до юридичної відповідальності [3, с. 284]. На думку М.І. Козюбри, правопорушення є різновидом протиправної поведінки і характеризується низкою специфічних ознак, за наявності яких протиправна поведінка кваліфікується як порушення норм права, за яке особа може бути притягнена до юридичної відповідальності [4, с. 287]. А.Є. Шевченко та А.В. Старостюк сутність правопорушення розкривають як суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння деліктоздатної особи, за яке передбачено юридичну відповідальність [5, с. 132]. Якщо проаналізувати вищенаведені позиції дослідників стосовно визначення поняття «правопорушення», то їх сутність не має суттєвих відмінностей, окрім того, що одні характеризують його як протиправну (неправомірну) поведінку, інші – називають протиправним діянням (дією чи бездіяльністю).

Переходячи до розкриття сутності поняття «адміністративне правопорушення», першочергово зазначимо, що воно має законодавче закріплення, а саме міститься у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6]. Аналіз нормативного визначення досліджуваного поняття дає підстави для твердження, що у розумінні законодавця поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» ототожнюються. Водночас наукові точки зору із цього приводу різняться.

Важливо констатувати, що терміни «адміністративне правопорушення», «адміністративний проступок» є широко дослідженими у теорії адміністративного права, а тому цій тематиці присвячено досить велику кількість наукових доробків. Так, на думку Ю.П. Битяка, адміністративне правопорушення (проступок) – це насамперед діяння, поведінка, вчинок, акт зовнішнього вираження ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства [7, с. 123]. Схожої позиції дотримується і М.В. Новицька, яка зазначає, що терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» можна застосовувати як синоніми, оскільки таку позицію зафіксовано і законодавцем [8, с. 25]. Не розмежує адміністративне правопорушення і проступок і Д.М. Лук'янець, який указує, що головною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок) [9, с. 45]. Отже, зазначені наукові точки зору щодо визначення поняття «адміністративне правопорушення», «адміністративний проступок» доцільно об'єднати у науковий підхід, згідно з яким вони не мають суттєвої різниці у змістовному наповненні, а тому можуть використовуватися як синоніми.

Проте існує докорінно інший підхід, сутність якого зводиться до обов'язкового відмежування адміністративного правопорушення від проступку. Зокрема, на думку В.Б. Авер'я-

нова, поняття «адміністративний проступок» має специфічний зміст, що виокремлює його з усієї сукупності адміністративних правопорушень [10, с. 432], тобто співвідносить адміністративний проступок та адміністративне правопорушення відповідно як частину і ціле. С.В. Ківалов і Л.Р. Біла також наголошують, що поняття «адміністративне правопорушення» за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж поняття «адміністративний проступок», оскільки воно включає у себе всі протиправні дії у сфері державного управління, натомість адміністративний проступок включає у себе тільки ті протиправні дії, за які настає адміністративна відповідальність [11, с. 303]. На розмежуванні понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» наполягає й А.Т. Комзюк, зазначаючи, що вони не є однаковими: адміністративне правопорушення є порушенням будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а адміністративний проступок необхідно розглядати як різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність [12, с. 15].

У загальній теорії права правопорушення традиційно класифікують на два види: 1) злочини; 2) проступки [1, с. 230–231; 2, с. 180; 3, с. 243; 4, с. 292; 5, с. 132]. Дотримання твердження, згідно з яким поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» обов'язково необхідно розмежовувати, вважаємо не зовсім прийнятним, пояснюючи це таким. Якщо виходити із загальної теорії права, то поняття «правопорушення» є більш об'ємним за «проступок», адже останній як різновид першого повністю ним поглинається. Водночас існують різні класифікації правопорушень. Розподілення правопорушень на злочини і проступки відбувається з урахуванням ступеня суспільної безпеки, тоді як класифікація на кримінальні, адміністративні, цивільні, трудові, фінансові, процесуальні та інші правопорушення здійснюється за галузями права [1, с. 229–230]. Як видно із зазначеного, поняття «адміністративне правопорушення» і «проступок» знаходяться у межах не однієї (єдиної), а зовсім різних класифікацій правопорушень. Таким чином, використання законодавцем в адміністративно-деліктному законодавстві конструкції «адміністративне правопорушення (проступок)» говорить не так про ототожнення цих термінів, як більш про уточнення, що адміністративним правопорушенням є проступок як різновид правопорушень згідно із загальноприйнятою класифікацією правопорушень на злочини та проступки.

Адміністративні правопорушення у підприємницькій діяльності, як і будь-які інші протиправні діяння, відповідальність за які передбачена національним адміністративно-деліктним законодавством, характеризуються притаманною їм специфікою. Для характеристики адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності необхідним є з'ясування ознак, властивих загалом усім адміністративним правопорушенням. У теорії адміністративного права питанню виділення ознак адміністративного правопорушення або ознак протиправного діяння, що може бути визнаним адміністративним правопорушенням, приділено увагу досить великої кількості вчених. Якщо проаналізувати існуючі наукові бачення стосовно цього питання [13, с. 285–286; 14, с. 38; 15, с. 84–85; 16, с. 92–93], то основні ознаки адміністративного правопорушення такі: 1) є діянням, що може бути як дією (активна поведінка), так і бездіяльністю (пасивна поведінка); 2) про-

типравність; 3) винність; 4) суспільна шкідливість; 5) адміністративна караність.

Таким чином, з огляду на розглянуті наукові бачення у теорії адміністративного права стосовно встановлення ознак адміністративного правопорушення, а також з урахуванням специфіки адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності вбачається доцільним згрупувати ознаки останніх у загальні і спеціальні. До *загальних ознак адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності* необхідно віднести такі, що притаманні всім видам адміністративних правопорушень, а саме: 1) є діянням, що може виражатися як у формі дії (обман покупця чи замовника (ст. 155² КУпАП); торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160 КУпАП)), так і бездіяльності (порушення порядку справляння та сплати туристичного збору (163¹⁷ КУпАП); порушення порядку провадження господарської діяльності (ст. 164 КУпАП)); 2) протиправність (учинення діяння визнається адміністративним правопорушенням у підприємницькій діяльності за умови, що воно передбачено відповідною нормою глави 12 Особливої частини КУпАП); 3) винність (характеризується наявністю у особи-правопорушника відповідного психічного ставлення до вчиненого адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності та його наслідків); 4) суспільна шкідливість (має свій прояв у заподіянні або створенні загрози заподіяння шкоди об'єкту посягання, яким виступають суспільні відносини у сфері підприємницької діяльності); 5) адміністративна караність (визнання вчиненого діяння адміністративним правопорушенням у підприємницькій діяльності має наслідком притягнення особи-правопорушника до адміністративної відповідальності, що передбачена санкцією відповідної норми глави 12 Особливої частини КУпАП).

Своєю чергою, серед *спеціальних ознак адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності* доцільно відзначити такі:

1) *основні* – ознаки, якими характеризуються всі адміністративні правопорушення в підприємницькій діяльності: специфіка об'єкта посягання, яким є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення підприємницької діяльності в Україні; діяння, що визнаються адміністративними правопорушеннями, відповідальність за які передбачено відповідною нормою глави 12 Особливої частини КУпАП, порушують законодавчі вимоги, встановлені нормами господарського права, фінансового права, права соціального забезпечення; вчиняються спеціальним суб'єктом, а саме громадянином, який має статус суб'єкта підприємницької діяльності; їм притаманний, як правило, формальний склад, адже окремими нормами глави 12 Особливої частини КУпАП, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у підприємницькій діяльності, настання шкідливих наслідків не передбачено; водночас можуть характеризуватися й наявністю матеріального складу, тобто настання шкідливих наслідків є обов'язковою ознакою адміністративного проступку;

2) *факультативні* – ознаки, що притаманні лише окремим видам адміністративних правопорушень у підприємницькій діяльності: спосіб учинення адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності (до прикладу, обман покупця чи замовника як адміністративний проступок, передбачений ст. 155-2 КУпАП, може бути вчинено шляхом обмірювання, обважування, обраховування, перевищення встанов-

лених цін і тарифів тощо); час учинення адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності (наприклад, неподання фінансової звітності є адміністративним правопорушенням, відповідальність за яке настає за ст. 164² КУпАП, при цьому подання фінансової звітності має чітко визначені терміни); настання шкідливих наслідків (наприклад, адміністративна відповідальність за фіктивне банкрутство, передбачена ст. 166¹⁷ КУпАП, настає за умови наявності шкідливих наслідків: якщо такі дії завдали великої матеріальної шкоди кредиторам або державі); причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками тощо.

Якщо наявність основних ознак є головною умовою для кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності, передбаченого відповідною нормою глави 12 Особливої частини КУпАП, то факультативні ознаки є властивостями, притаманними лише окремим видам такої категорії адміністративних правопорушень. Водночас якщо останні конкретизовані, тобто чітко закріплені законодавцем у диспозиції статті, що передбачає притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення у підприємницькій діяльності, то їх урахування є невід'ємним аспектом під час кваліфікації діяння як такого.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що адміністративним правопорушенням у підприємницькій діяльності притаманні ознаки, якими характеризуються всі без винятку адміністративні правопорушення. Водночас ці правопорушення мають і власну специфіку, тобто такі характеристики, що деталізують конкретний вид адміністративного проступку у підприємницькій діяльності й дають змогу кваліфікувати його за відповідною нормою глави 12 Особливої частини КУпАП. З урахуванням визначених ознак досліджуваного виду адміністративного проступку, а також виходячи із загальноприйнятого розуміння терміна «адміністративне правопорушення» у теорії адміністративного права та його законодавчого трактування, пропонуємо *адміністративне правопорушення у підприємницькій діяльності* визначити як протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), учинене умисне або через необережність, що посягає на суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення підприємницької діяльності в Україні, та порушує законодавчі вимоги, встановлені нормами господарського права, фінансового права, права соціального забезпечення тощо, за вчинення якого адміністративно-деліктним законодавством передбачено настання адміністративної відповідальності.

Література:

1. Теорія держави та права : навчальний посібник / С.В. Білозоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : Освіта України, 2017. 320 с.
2. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
3. Теорія держави і права : підручник / О.М. Бандурка, О.М. Головкин, О.С. Передерій та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки. Харків, 2018. 416 с.
4. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
5. Шевченко А.С., Старостюк А.В. Теорія держави і права : навчальний посібник. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2017. 270 с.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 80731-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додат. до № 51. Ст. 1122.
7. Битяк Ю.П., Зуй Б.В. Адміністративне право України (Общая часть) : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с.
8. Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 195 с.
9. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
11. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
12. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галушко, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
14. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.-В.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
15. Баштанник В.В., Шумляєва І.Д. Адміністративне право : навчальний посібник ; 2-е вид., перероб. і доп. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
16. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.

Kovalenko O. Administrative offenses in business: concepts and characteristics

Summary. The article is devoted to the study of the features and definition of the concept of administrative offense in business. Disclosure of the essence of the concept of administrative offense in business and the development of the author's vision for its formulation was carried out by studying the peculiarities of the interpretation of the concepts

of "offense" and "administrative offense". Taking into account the considered positions of researchers on the definition of "offense", it was found that their essence has no significant differences, except that some describe it as illegal (illegal) behavior, others - call it an illegal act (action or inaction). When revealing the essence of the concept of "administrative offense" reflects both its legislative consolidation and attention to its definition in the theory of administrative law. Scientific views on the definition of "administrative offense" and "administrative misdemeanor" are combined into two scientific approaches: according to the first, these concepts do not have a significant difference in content, and therefore can be used as synonyms, because they are identical; the essence of the second approach comes down to the mandatory separation of administrative offenses from misdemeanors. The author's vision of the legislator's use in administrative-tort law of the construction "administrative offense (misdemeanor)". Given the scientific views in the theory of administrative law on the establishment of signs of administrative offenses, as well as taking into account the specifics of administrative offenses in business, grouped the signs of the latter into general and special. The general features of administrative offenses in business include those that are inherent in all types of administrative offenses; special features are defined with their additional classification into basic (features that characterize all administrative offenses in business) and optional (features that are inherent only in certain types of administrative offenses in business). It is proposed to define an administrative offense in business as an illegal, culpable act (action or omission), committed intentionally or through negligence, encroaching on public relations arising in the course of doing business in Ukraine, and violating legal requirements established by commercial law, financial law, social security law, etc., for the commission of which the administrative tort law provides for the onset of administrative liability.

Key words: offense, administrative offense, administrative misdemeanor, administrative offenses in business, administrative liability.

*Святненко М. О.,**аспірант юридичного факультету**Національного університету біоресурсів і природокористування України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. У статті надається загальна характеристика ключових принципів організації та діяльності індустріальних парків відповідно до чинного законодавства України. Автором пропонується під адміністративно-правовими засадами організації і функціонування індустріальних парків розуміти системну сукупність основних способів, методів і принципів регулювання порядку створення та діяльності індустріальних парків, що закріплюються на рівні Закону України «Про індустріальні парки» та в низці інших законодавчих актів і спрямовані на підтримання особливого адміністративно-правового режиму здійснення господарської діяльності на території індустріальних парків, досягнення завдань і цілей розвитку вітчизняної економіки, підвищення її інноваційного рівня та державного стимулювання інвестицій у відповідні галузі. При цьому, окрім прямо визначених у Законі основних засад організації та функціонування індустріальних парків (вільного доступу до інформації про можливість використання земель для створення індустріальних парків; конкурентності у виборі керуючої компанії на землях державної та комунальної власності; гарантування прав на земельні ділянки у межах індустріального парку; державного стимулювання створення індустріальних парків; державного стимулювання залучення інвестицій в індустріальні парки), аналіз положень останнього також дав змогу в межах дослідження виокремити низку додаткових принципів: 1) закріплення за кожним індустріальним парком його функціонального призначення та встановлення мінімального строку, на який створюється індустріальний парк (не менше 30 років); 2) договірна основа створення індустріального парку із закріпленням особливого порядку та вимог до укладення відповідних договорів про створення індустріального парку та про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку, особливий розподіл обов'язків та прав між ініціатором створення, керуючою компанією та учасниками індустріального парку, що визначаються на нормативному та договірному рівнях; 3) спрямування як завдань функціонування індустріальних парків на залучення інвестицій, економічний розвиток, упровадження новітніх технологій, створення нових робочих місць і захист навколишнього природного середовища тощо; 4) принцип територіальності (індустріальний парк створюється та існує в межах конкретної вибраної відповідно до положень цього Закону території) з установленням конкретних вимог стосовно площі (сукупної площі) залучених для здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку земельних ділянок; 5) обмеження видів господарської діяльності, що може здійснюватися на території індустріального парку.

Ключові слова: індустріальні парки, адміністративно-правові засади, правові принципи організації та функці-

онування індустріальних парків, державне стимулювання, інвестиції, керуюча компанія індустріального парку.

Постановка проблеми. Дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання певних суспільних відносин, подібно до інших галузей публічного та приватного права, потребує звернення до основоположних принципів, на яких таке регулювання базується, встановлення їхніх характерних рис і статичного та динамічного зв'язку, конкретних проявів реалізації відповідних принципів на практиці. У світлі цього у науці адміністративного права широкого поширення отримало поняття адміністративно-правових засад, що використовується дослідниками як вихідна та фундаментальна категорія під час установлення змісту і ключових ознак регламентації нормами адміністративного права різних інститутів, віднесених до предмету регулювання цієї галузі. Установлення загального змісту поняття адміністративно-правових засад дасть змогу далі визначити специфіку розуміння останніх крізь призму організації і функціонування індустріальних парків, охарактеризувати їхні види та взаємозв'язок між ними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти функціонування індустріальних парків були предметом наукового дослідження у працях таких авторів, як О.М. Бойко, В.В. Галасюк, О.В. Долженков, О.О. Єгорова, О. Івашко, Я.Я. Калат, В.С. Колтун, С.І. Лекарь, К.Л. Маркевич, О.В. Марчишинець, Л.П. Марчук, А.П. Павлюк, В.Г. Панченко, В.В. Поєдинок, В.П. Приходько, О. Терсіна, О. Федорчак, Ю.В. Чириченко, Н.В. Шамрай, В. Юзба та ін. При цьому досі не здійснювалися наукові дослідження, у яких би розкривалися ключові питання адміністративно-правових засад діяльності індустріальних парків за сучасним законодавством України.

Метою статті є проведення комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад організації та функціонування індустріальних парків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звертаючись до адміністративно-правових засад організації і функціонування індустріальних парків, відзначимо, що базові з них, перш за все, визначаються на нормативному рівні у вигляді ключових принципів, сформульованих у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про індустріальні парки» [1], згідно з якою створення і функціонування індустріальних парків на території України здійснюються на таких засадах: 1) вільного доступу до інформації про можливість використання земель для створення індустріальних парків; 2) конкурентності у виборі керуючої компанії на землях державної та комунальної власності; 3) гарантування прав на земельні ділянки у межах індустріального парку; 4) державного стимулювання створення індустріальних парків; 5) дер-

жавного стимулювання залучення інвестицій в індустріальні парки.

Розкриваючи зміст наведених засад організації і функціонування індустріальних парків у нашій державі, відзначимо таке. Попри певну декларативність першої засади, що виражається у вільному доступі до інформації про можливість використання земельних ділянок для створення індустріальних парків, цей принцип є важливою гарантією доступності всього передбаченого Законом України «Про індустріальні парки» механізму ініціювання організації індустріального парку як особливого різновиду спеціальної економічної зони у межах визначеної території. Реалізація цього положення безпосередньо ґрунтується на чинному законодавстві України про інформацію та про доступ до публічної інформації. До прикладу, приписами Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] закріплюються гарантії та принципи забезпечення права на доступ до публічної інформації, серед яких – прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень, вільне отримання, поширення та будь-яке інше використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, установлених законом, тощо. Принцип свободи поширення інформації під час створення індустріального парку відображається й у обов'язку ініціатора створення публічно оголосити про відкритий конкурс із вибору керуючої компанії з повідомленням про це у засобах масової інформації (п. 4 ч. 2 ст. 19 Закону) та встановленням Законом України «Про індустріальні парки» вимог до такого оголошення (ч. 3 ст. 19 Закону). Таким чином, забезпечується реалізація й наступної засади – конкурентності у виборі керуючої компанії, дотримання якої особливо важливо під час створення та організації діяльності індустріальних парків на земельних ділянках державної та комунальної форм власності. Окрім цього, згідно з ч. 3 ст. 14 аналізованого Закону, інформація про створені індустріальні парки є публічною, доступ до неї забезпечує уповноважений державний орган шляхом її розміщення на своєму офіційному вебсайті.

Говорячи про державне стимулювання створення індустріальних парків та залучення в них інвестицій, варто відзначити інтенсифікацію законодавчих процесів, спрямованих на реалізацію цих засад державної політики у сфері створення та функціонування індустріальних парків. Так, 7 вересня 2021 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків» [3], яким не лише вдосконалено положення згаданого Закону в частині поняття індустріального (промислового) парку, завдань, на виконання яких спрямоване функціонування індустріальних парків, урегульовано питання державного управління у сфері створення та функціонування індустріальних парків на території України та передбачено обмеження щодо створення індустріальних парків, пов'язані з тим, що, серед іншого, ініціатор створення, керуюча компанія не можуть бути створені/засновані фізичними особами – громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, або юридичними чи пов'язаними з ними особами, зареєстрованими у державі, визнаній Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, а й закріплено низку компенсацій

та інших конкретних заходів державного стимулювання стосовно суб'єктів господарювання, які здійснюють господарську діяльність у межах території індустріальних парків.

Серед таких заходів було встановлено, що уповноважений державний орган у рамках наданих йому повноважень та в цілях створення і підтримання ефективного функціонування індустріальних парків: 1) звертається до органів державної влади, підприємств, установ та організацій щодо вирішення питань, пов'язаних зі створенням та функціонуванням індустріальних парків; 2) забезпечує сприятливі умови для створення та функціонування індустріальних парків; 3) забезпечує інформаційну та консультативну підтримку ініціаторів створення і керуючих компаній та в інший спосіб сприяє залученню учасників; 4) забезпечує доступ до публічної інформації, пов'язаної з діяльністю індустріальних парків, та забезпечує інформаційну підтримку потенційних учасників із питань, що належать до його компетенції; 5) забезпечує надання керуючим компаніям, ініціаторам створення – суб'єктам господарювання індустріальних парків за рахунок коштів, передбачених державним бюджетом, повної або часткової компенсації відсоткової ставки за кредитами (позиками), коштів на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків, забезпечує надання компенсації витрат на підключення та приєднання до інженерних мереж у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 6) забезпечує надання учасникам індустріальних парків за рахунок коштів, передбачених державним бюджетом, повної або часткової компенсації відсоткової ставки за кредитами (позиками), коштів на безповоротній основі для здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 7) за рахунок коштів, передбачених законом про Державний бюджет України, забезпечує фінансування будівництва, реконструкції, ремонту інженерно-транспортної інфраструктури для створення та функціонування індустріальних парків, а також облаштування індустріальних парків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Окрім цього, відповідно до нової редакції ч. 3 ст. 34 Закону України «Про індустріальні парки», передбачається, що з метою створення та функціонування індустріальних парків керуючим компаніям, ініціаторам створення – суб'єктам господарювання та учасникам індустріальних парків за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законом: 1) надається повна або часткова компенсація відсоткової ставки за кредитами (позиками) на облаштування та/або здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 2) надаються кошти на безповоротній основі для облаштування індустріальних парків та/або забезпечення будівництва об'єктів суміжної інфраструктури (автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), необхідних для створення та функціонування індустріальних парків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 3) здійснюється компенсація витрат на підключення та приєднання до інженерно-транспортних мереж у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 4) надається податкове та митне стимулювання відповідно до законодавства.

В аналітичних джерелах із приводу наведених змін та доповнень до Закону України «Про індустріальні парки» від-

значається, що таким чином для учасників індустріальних парків передбачається компенсація вартості підключення до електричних мереж та інших комунікацій у розмірі 50%, а також окремо передбачається компенсація з державного бюджету частки капітальних інвестицій у розмірі від 15% до 70% упродовж перших трьох років залежно від обсягів експорту [4]. При цьому дані заходи є лише першим кроком у новітній державній політиці, спрямованій на створення нових індустріальних парків та сприяння функціонуванню вже існуючих. За заявою міністра розвитку громад та територій Олексія Чернишова під час панельної дискусії на форумі Україна 30 «Трудові ресурси», протягом найближчих трьох років Кабінет Міністрів України планує побудувати інфраструктуру для мережі з двадцяти п'яти індустріальних парків за державні кошти, що забезпечить створення сотень нових робочих місць та залучення іноземних інвестицій. Окрім цього, у нормативній площині також зареєстровані та прийняті постановами Верховної Ради України за основу законопроекти про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво від 22.06.2021 № 5688 [5] та про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво від 22.06.2021 № 5689 [6]. Ними передбачається встановлення податкових та митних пільг для суб'єктів господарювання – учасників індустріальних парків.

У науковій літературі з приводу засад державної підтримки створення і функціонування індустріальних парків наголошується на тому, що останні є основною формою спеціальних економічних зон (СЕЗ) та в рамках загального процесу деіндустріалізації повинні отримувати від держави податкові стимули за підтримки функціонування індустріальних парків, серед яких вивчення зарубіжного досвіду дає змогу виокремити: звільнення від сплати корпоративних податків, звільнення від сплати ПДВ із продажу програмного забезпечення, звільнення заробітної плати працівників від оподаткування, покриття виплат на соціальне страхування на 50% із державного бюджету, звільнення учасників технологічних (промислових, індустріальних парків) від мита на імпортовану продукцію та інших зборів у рамках дослідницьких і проєктних програм [7, с. 39, 41]. У нормах Митного кодексу України (далі – МК України) [8] вже наявна низка пільгових заходів, пов'язаних з організацією діяльності індустріальних парків. Відповідно до ч. 6 ст. 287 МК України, під час увезення на митну територію України від оподаткування митом звільнюються: устаткування, обладнання та комплектуючі до них, матеріали, що не виробляються в Україні, які не є підкацизними товарами та ввозяться ініціаторами створення – суб'єктами господарювання, керуючими компаніями індустріальних парків для облаштування індустріальних парків; устаткування, обладнання та комплектуючі до них, що не виробляються в Україні та не є підкацизними товарами, які ввозяться учасниками індустріальних парків для здійснення господарської діяльності у межах індустріальних парків. Переліки такого устаткування, обладнання та комплектуючих до них, матеріалів із визначенням їхніх кодів згідно з УКТ ЗЕД, порядок та обсяги ввезення таких товарів визначаються Кабінетом Міністрів України. У зв'язку із цим встановлюється, що вивільнені кошти використовуються відповідними суб'єктами для: 1) облаштування індустріальних

парків, у тому числі з використанням новітніх, енергозберігаючих технологій; 2) запровадження новітніх технологій, пов'язаних із господарською діяльністю у межах індустріальних парків; 3) збільшення випуску продукції та зменшення витрат за видами господарської діяльності, передбаченими цим Законом, у межах індустріальних парків; 4) здійснення науково-дослідної діяльності у межах індустріальних парків; 5) повернення кредитів та оплати інших запозичень, використаних на облаштування індустріальних парків та здійснення у їхніх межах господарської діяльності, а також для сплати відсотків за такими кредитами та запозиченнями. Утім, досі таких пільг недостатньо, оскільки відсутня єдина державна політика у сферах оподаткування та митної політики у взаємозв'язку зі створенням та функціонуванням індустріальних парків, а наявні механізми реалізуються недосконало та часто сприяють неефективному використанню ресурсів під час здійснення господарської діяльності у межах території індустріальних парків. Окрім пільгових та дотаційних заходів державного стимулювання можливо приділяти увагу й використанню суто організаційно-управлінських способів: сприяння під час споживання комунальних послуг, водовідведення, підготовки земельних ділянок до промислової діяльності, підключення телекомунікацій, створення і підтримання в належному стані транспортної та внутрішньої інфраструктури індустріальних парків, підготовки та перепідготовки кваліфікованої робочої сили, медичного та соціального забезпечення працівників тощо.

Наведене підкреслює той факт, що закріплена у Законі України «Про індустріальні парки» засада державного стимулювання організації та функціонування індустріальних парків не повинна та не може носити виключно декларативний характер, а потребує вжиття конкретних заходів на рівні прийняття нормативно-правових актів і вчинення організаційно-управлінських дій уповноваженими державними органами. Поруч із цим можливим є встановлення й вимог до учасників індустріальних парків у частині обсягу та спрямування отриманих інвестицій, досягнення конкретних економічних результатів, вимоги щодо створення певної кількості нових робочих місць та ін. У світлі державного стимулювання діяльності індустріальних парків в Україні слід погодитися з висновками О.В. Долженкова, який вважає, що запровадження спеціального режиму оподаткування для платників податків в індустріальних парках сприятиме активізації економічної й інвестиційної діяльності на території України, розвитку вітчизняного виробництва шляхом стимулювання залучення іноземних та вітчизняних інвестицій у реальний сектор економіки; підвищить конкурентоспроможність економіки на міжнародній арені [9, с. 64]. Тобто стимулювання та залучення інвестицій в індустріальні парки не є замкненим економічним процесом, а має загальноекономічне значення.

При цьому у подальших положеннях цієї ж ст. 4 Закону України «Про індустріальні парки» згадується про функціональне призначення індустріального парку яке визначається концепцією відповідного індустріального парку (зміст якої детально регламентується ст. 17 згаданого Закону). Додатково встановлюється, що особливості правового регулювання залежно від функціонального призначення індустріального парку та відповідні зобов'язання ініціатора створення та керуючої компанії індустріального парку визначаються договором про створення та функціонування індустріального парку.

Згідно з ч. 4 ст. 4 Закону України «Про індустріальні парки», функціонування індустріальних парків спрямоване на: 1) залучення інвестицій та розвиток економіки України; 2) вирівнювання економічного розвитку регіонів та підвищення якості життя населення України; 3) запровадження інноваційних та енергозберігаючих технологій; 4) створення нових робочих місць; 5) сталий розвиток та захист навколишнього природного середовища.

Тобто можливо говорити про те, що крім основних засад організації і функціонування індустріальних парків, визначених у ч. 1 ст. 4 відповідного Закону, до них належать установлення для кожного окремого індустріального парку його функціонального призначення та виокремлення додаткових завдань функціонування індустріальних парків, пов'язаних із залученням інвестицій, економічним розвитком, запровадженням новітніх технологій, створенням нових робочих місць і захистом навколишнього природного середовища, серед іншого.

У науково-аналітичних джерелах до засад організації та функціонування індустріальних парків в Україні на основі нормативно-правової бази регулювання правового статусу та режиму здійснення в їх межах господарської діяльності пропонується відносити: функціонування впродовж індивідуально визначеного періоду, але не менше 30 років на основі затвердженої концепції; вимоги до земельної ділянки, яка, згідно з чинною редакцією Закону України «Про індустріальні парки», повинна мати площу (сукупну площу суміжних земельних ділянок) не менше 10 га та не більше 1 тис га; вимоги до ініціаторів створення індустріальних парків на землях державної і комунальної власності та на землях приватної власності; спрощення процедур доступу та гарантування прав на земельні ділянки на території індустріальних парків; джерела фінансування облаштування індустріальних парків, якими можуть бути кошти державного та місцевих бюджетів, кошти приватних інвесторів, у тому числі залучені за моделлю державно-приватного партнерства, залучені кошти, включаючи кредити банків та інших фінансово-кредитних установ, кошти з інших джерел, не заборонених законодавством; установлення для керуючої компанії індустріального парку зобов'язання самостійно або за дорученням учасників одержувати дозволи та погодження в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, у тому числі для здійснення будівництва об'єктів виробничого призначення та представляти інтереси учасників у відносинах із дозвільними органами, службами, підприємствами, установами та організаціями; умови здійснення господарської діяльності суб'єктом господарювання в межах індустріального парку визначаються договором, який від укладає з керуючою компанією [10, с. 9–10].

Поруч із визначеними основними засадами створення і функціонування індустріальних парків, звернення до положень Закону України «Про індустріальні парки» дає змогу виокремити й низку інших засад. На нашу думку, до них можливо віднести також такі ознаки, як, по-перше, територіальність – індустріальний парк створюється та існує у межах конкретної вибраної відповідно до положень цього Закону території. На користь важливості цієї засади свідчать низка положень згаданого Закону. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону вибір території для індустріального парку – це комплекс організаційно-правових, планувальних та інших дій ініціаторів створення індустріальних парків щодо пошуку, викупу,

відведення і встановлення в натурі (на місцевості) вільних від забудови або забудованих земельних ділянок, призначених для створення індустріального парку. Принцип територіальності закріплений і у самому визначенні індустріального парку, що надається у п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки», сутність якого полягає у тому, що це «визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері...».

Засада територіальності прослідковується наскрізно й у інших положеннях аналізованого Закону, зокрема під час регулювання питань вибору, використання та облаштування індустріальних парків (Розділ III); встановлення однією з істотних умов договору про створення та функціонування індустріального парку кадастрових номерів, місця розташування та розмірів земельних ділянок, на яких створено індустріальний парк; визначення, що господарська діяльність, урегульована нормами цього Закону, здійснюється виключно на території (в межах) індустріального парку (п. п. 8–9 ч. 1 ст. 1, ст. 11¹ тощо). Окрім цього, питання вибору території для індустріального парку окремо врегульовується у ст. 10 Закону, згідно з якою вибір території для індустріального парку на землях державної чи комунальної власності здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням вимог цього Закону; а вибір території для створення індустріальних парків на землях державної чи комунальної власності здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів, а також за рахунок залучених інвестицій, коштів приватних інвесторів та з інших джерел, не заборонених законодавством.

По-друге, до засад створення і функціонування індустріальних парків варто віднести обмеження видів господарської діяльності, що може здійснюватися на території індустріального парку. Цей принцип має позитивний та негативний прояви. Відповідно до першого з них, окреслюється загальне коло видів господарської діяльності, для провадження яких може створюватися індустріальний парк. До них належать: господарська діяльність у сфері переробної промисловості, переробки промислових та/або побутових відходів (окрім захоронення відходів), а також науково-технічну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про індустріальні парки»). Наступним абзацем цієї ж норми Закону закріплюється й негативний прояв згаданого обмеження: на території індустріальних парків не може здійснюватися діяльність із виробництва підкацизних товарів (окрім виробництва автомобілів легкових, кузовів до них, причепів та напівпричепів, мотоциклів, транспортних засобів, призначених для перевезення 10 осіб і більше, транспортних засобів для перевезення вантажів) та господарська діяльність, що підпадає під ліцензування згідно з п. п. 18, 18¹, 20–22, 32 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [11]. Йдеться про випуск та проведення лотерей, діяльність на ринку азартних ігор, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [12], посередництво у працевлаштуванні за кордоном, промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України, культи-

ування рослин, включених до табл. I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України [13], розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку, захоронення побутових відходів.

По-третє, поруч із засадою щодо конкурентності вибору керуючої компанії на землях державної та комунальної власності положеннями Закону України «Про індустріальні парки» встановлюється особливий договірний порядок створення індустріальних парків, що також може розглядатись як додатковий принцип їх організації і функціонування. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону, договір про створення та функціонування індустріального парку укладається між ініціатором створення та вибраною згідно із цим Законом юридичною особою, яка після підписання цього договору набуває статусу керуючої компанії. Окрім ініціатора створення та керуючої компанії індустріального парку, Закон передбачає здійснення на його території господарської діяльності також учасниками індустріального парку. Згідно з ч. 1 ст. 29 Закону, суб'єкт господарювання набуває статусу учасника за умови виконання таких двох критеріїв: 1) укладення з керуючою компанією договору про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку; 2) набуття права на земельну ділянку на підставах та в порядку, встановлених земельним законодавством України, та/або на інший об'єкт (частину об'єкта) нерухомого майна у межах індустріального парку.

Тобто вибудовується триланкова система суб'єктів, що можуть здійснювати господарську діяльність у межах індустріального парку, що провадиться відповідно до законодавчих засад та договірних положень (договору про створення та функціонування індустріального парку, договору про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку) і концепції індустріального парку, затвердженої ініціатором створення.

Ініціаторами створення індустріальних парків, відповідно до приписів ст. 13 Закону України «Про індустріальні парки», можуть бути: 1) орган державної влади (на земельних ділянках державної власності); 2) орган місцевого самоврядування (на земельних ділянках комунальної власності), який згідно з Конституцією України здійснює право власника на землю від імені Українського народу і відповідно до закону наділений повноваженнями розпорядження землею; 3) юридичні та фізичні особи – орендарі земельних ділянок державної, комунальної та приватної власності, які можуть бути використані та пропонуються ними для створення індустріального парку; 4) юридичні та фізичні особи – власники земельних ділянок приватної власності, які можуть бути використані та пропонуються ними для створення індустріального парку.

Таким чином, Законом передбачається широка диверсифікація стосовно форм власності та організаційно-правових форм юридичних осіб публічного та приватного права, що можуть виступати ініціаторами створення індустріальних парків. Отже, можливість ініціювання створення такого парку не ставиться у залежність від цих факторів та не надається виключно органам державної влади та місцевого самоврядування. Натомість приймаються до уваги інші критерії: відповідність вимо-

гам до земельної ділянки, наявність концепції індустріального парку та включення до її змісту усіх необхідних елементів, здійснення суб'єктами господарювання в межах території індустріального парку лише тієї господарської діяльності, що дозволяється Законом, тощо.

Висновки. Отже, під адміністративно-правовими засадами організації та функціонування індустріальних парків пропонуємо розуміти системну сукупність основних способів, методів і принципів регулювання порядку створення та діяльності індустріальних парків, що закріплюються на рівні Закону України «Про індустріальні парки» та в низці інших законодавчих актів і спрямовані на підтримання особливого адміністративно-правового режиму здійснення господарської діяльності на території індустріальних парків, досягнення завдань і цілей розвитку вітчизняної економіки, підвищення її інноваційного рівня та державного стимулювання інвестицій у відповідні галузі. При цьому, окрім прямо визначених у Законі основних засад організації та функціонування індустріальних парків (вільного доступу до інформації про можливість використання земель для створення індустріальних парків; конкурентності у виборі керуючої компанії на землях державної та комунальної власності; гарантування прав на земельні ділянки у межах індустріального парку; державного стимулювання створення індустріальних парків; державного стимулювання залучення інвестицій в індустріальні парки), аналіз положень останнього також дає змогу віднести до додаткових, але не менш важливих та фундаментальних принципів у цій сфері такі:

1) закріплення за кожним індустріальним парком його функціонального призначення та встановлення мінімального строку, на який створюється індустріальний парк (не менше 30 років);

2) договірна основа створення індустріального парку із закріпленням особливого порядку та вимог до укладення відповідних договорів про створення індустріального парку та про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку, особливий розподіл обов'язків та прав між ініціатором створення, керуючою компанією та учасниками індустріального парку, що визначаються на нормативному та договірному рівнях;

3) спрямування як завдань функціонування індустріальних парків на залучення інвестицій, економічний розвиток, запровадження новітніх технологій, створення нових робочих місць і захист навколишнього природного середовища тощо;

4) принцип територіальності (індустріальний парк створюється та існує у межах конкретної вибраної відповідно до положень цього Закону території) з установленням конкретних вимог стосовно площі (сукупної площі) залучених для здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку земельних ділянок;

5) обмеження видів господарської діяльності, що може здійснюватися на території індустріального парку як у контексті встановлення пріоритетних галузей економіки (переробна промисловість, переробка промислових та/або побутових відходів (окрім захоронення відходів), а також науково-технічна діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій), так і за допомогою виключного переліку видів господарської діяльності, провадження яких прямо заборонено, зокрема діяльність із виробництва підкацизних товарів, за деякими винятками, випуск та проведення лотерей, діяльність на ринку

азартних ігор, посередництво у працевлаштуванні за кордоном, промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України, культивування рослин, включених до табл. І Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та деякі інші.

Література:

1. Про індустріальні парки : Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст. 212.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
3. Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків : Закон України від 07.09.2021 № 1710-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 80. Ст. 5036.
4. Левчук К. Зеленський підписав закон про пільги для індустріальних парків. URL: <https://gmk.center/ua/news/zelenskij-pidpisav-zakon-pro-pilgi-dlya-industrialnih-parkiv/>.
5. Проект закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво від 22.06.2021 № 5688. *Верховна Рада України. Законотворчість*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72318.
6. Проект закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво від 22.06.2021 № 5689. *Верховна Рада України. Законотворчість*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72319.
7. Юзба В., Самовалов О. Індустріальні парки: інструмент стимулювання економічного розвитку держави. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 6. С. 37–48.
8. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. №№ 44–48. Ст. 552.
9. Долженков О.В. Індустріальні парки як механізм стимулювання інвестиційно-промислової діяльності в Україні. *Lex Portus*. 2017. № 6(8). С. 57–64.
10. Індустріальні парки в Україні: удосконалення політики стимулювання у контексті світового досвіду / А.П. Павлюк, О.О. Єгорова, К.Л. Маркевич та ін. Київ : НІСД, 2014. 64 с.
11. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
12. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 66. Ст. 2129.
13. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770. *Офіційний вісник України*. 2000. № 19. Ст. 789.

Sviatnenko M. Administrative and legal principles of organization and functioning of industrial parks: general characteristics

Summary. The article provides a general description of the key principles of organization and operation of industrial parks in accordance with current legislation of Ukraine. The author proposes the understanding of the administrative and legal principles of organization and functioning of industrial parks as a systematic set of basic methods and principles of regulating the creation and operation of industrial parks, enshrined in the Law of Ukraine «On Industrial Parks» and a number of other legislative acts, maintaining a special administrative and legal regime of economic activity in industrial parks, achieving the goals and objectives of the domestic economy, increasing its innovation level and government incentives for investment in relevant industries. In addition to the basic principles of organization and functioning of industrial parks directly defined in the Law (free access to information on the possibility of land usage to create industrial parks; competition in choosing a management company on state and communal lands; guaranteeing land rights within the industrial park; state incentives for the creation of industrial parks; state incentives to attract investment in industrial parks), analysis of the provisions of the latter Law also allowed to identify a number of additional principles.

These include: 1) fixing to each industrial park its functional purpose and establishing the minimum period for which the industrial park is created (not less than 30 years); 2) contractual basis for the establishment of an industrial park with special procedures and requirements for concluding relevant agreements on the establishment of an industrial park and economic activities within the industrial park, special division of responsibilities and rights between the initiator, management company and participants of the industrial park, determined at the regulatory and contractual levels; 3) focusing, as tasks of the functioning of industrial parks, on attracting investment, economic development, introduction of new technologies, creation of new jobs and protection of the environment, etc.; 4) the principle of territoriality (industrial park is created and exists within a specific territory selected in accordance with the provisions of the law) with the establishment of specific requirements for the area (total area) involved in economic activities within the industrial park land; 5) restriction of economic activities that may be carried out in the industrial park.

Key words: industrial parks, administrative and legal principles, legal principles of organization and functioning of industrial parks, government incentives, investments, industrial park management company.

*Виноградова А.,
аспірант*

Національного авіаційного університету

СИСТЕМА ПРОЦЕДУР КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ВИМІРІ

Анотація. Статтю присвячено систематизації процедур кадрового забезпечення діяльності судів в адміністративно-правовому вимірі (комплектування посад судів, у тому числі призначення на посади, а також звільнення з посад). Із цією метою опрацьовано наукові здобутки із суміжних питань: адміністративні процедури власне кадрової роботи в судовій системі, адміністративні процедури кадрового забезпечення діяльності судів у широкому сенсі, сутність внутрішньоорганізаційних відносин кадрового забезпечення адміністративного судочинства та окремих видів адміністративних процедур кадрового забезпечення адміністративного судочинства, адміністративні процедури кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції у широкому сенсі, окремі проблемні аспекти процедур формування кадрів для судів України та деякі інші. Визначено види адміністративних процедур кадрового забезпечення діяльності судів за критеріями складників проходження державної служби; місця відповідних посад у системі посад суду. За критерієм складників проходження державної служби виділено адміністративні процедури: комплектування посад у суді; призначення на посади; звільнення з посад. За критерієм місця відповідних посад у штатному розписі суду виділено адміністративні процедури щодо посад: суддів, адміністративних посад (голів суду та його заступників), апарату суду (керівник апарату суду та його заступник, а також працівники апарату суду). Перспективним напрямом наукових досліджень визначено подальшу інституціалізацію досліджених адміністративних процедур як предмета адміністративно-правового регулювання, застосування понятійно-категоріального та методологічного апарату адміністративного права до визначення цих процедур.

Ключові слова: адміністративна процедура, кадрове забезпечення, суд, судова влада, адміністративне право, системний метод.

Актуальність теми. В умовах активних процесів реформування організації діяльності судової влади провідного значення набуває проблематика кадрового забезпечення діяльності судів. Реалізація правових процедур у цій сфері, зокрема неефективна діяльність Президента України, ВРП та інших суб'єктів комплектування посад суддів, призначення суддів на посади, звільнення їх із посад, свідчить про необхідність приділення уваги процедурному контексту їхньої діяльності. Окреслене отримало закріплення й у Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр., що затверджена Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021, зокрема у проголошенні таких напрямів реформування, як: удосконалення організаційного забезпечення діяльності органів судової влади; перегляд повноважень Державної судової адміністрації України, зокрема з питань орга-

нізаційного, фінансового та кадрового забезпечення діяльності органів судової влади (п. 4.2.2); удосконалення процедури заміщення вакантних посад суддів у місцевих судах; удосконалення порядку та методології кваліфікаційного оцінювання суддів (п. 4.3.1) та деяких інших [1]. Водночас зазначені реформи мають проводитися на належній теоретичній основі, необхідною умовою чого виступає систематизація актуальних процедур кадрового забезпечення діяльності судів в адміністративно-правовому вимірі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Узагальнення актуальних наукових здобутків свідчить, що проблематика адміністративних процедур кадрового забезпечення судів в адміністративно-правовому контексті (комплектування посад судів, у тому числі призначення на посади, а також звільнення з посад) не знайшла комплексного опрацювання на сторінках наукової літератури. Натомість детальну увагу дістали питання: адміністративних процедур власне кадрової роботи в судовій системі (А.В. Шевченко, 2020 р. [2, с. 351]), адміністративних процедур кадрового забезпечення діяльності судів у широкому сенсі (О.В. Ульяновська, 2019 р. [3, с. 15]), сутності внутрішньоорганізаційних відносин кадрового забезпечення адміністративного судочинства та окремих видів адміністративних процедур кадрового забезпечення адміністративного судочинства (В.В. Серединський, 2020 р. [4, с. 7, 10–11, 15–16]), адміністративних процедур кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції у широкому сенсі (О.М. Лагнюк, 2015 р. [5, с. 13]), окремі проблемні аспекти процедур формування кадрів для судів України [6]. У межах предмету своїх досліджень проблематику адміністративних процедур у системі судоустрою розкривали такі вчені, як Л.М. Волкова, П.В. Горінов, А.А. Іванишук, М.М. Пищида, В.В. Рунова, І.В. Чемодурова та деякі інші.

Метою статті є систематизація процедур кадрового забезпечення діяльності судів в адміністративно-правовому вимірі (комплектування посад судів, у тому числі призначення на посади, а також звільнення з посад).

Основний матеріал. Урахування наукових результатів зазначених та інших учених дає змогу зробити висновок про визначеність у роботах учених предмету адміністративно-правового регулювання кадрової роботи у судовій системі, визначеність загальних ознак адміністративних процедур у цій сфері, а також здійснення їх систематизації. Утім, визнаючи безспірність наукового значення вказаних та інших наукових результатів, доводиться констатувати, що значна частина адміністративних процедур не дістала належної уваги у роботах учених: адміністративні процедури кадрового забезпечення адміністративних посад у судах та адміністративні процедури кадрового забезпечення посад апарату суду. Тому зазначені та інші наукові результати не дають можливості комплексно

сформувати систему адміністративних процедур кадрового забезпечення діяльності судів у його адміністративно-правовому вимірі, до складу якої входять процедури комплектування посад, призначення на посади та звільнення з посад і яка охоплює усі посади суду.

Оскільки об'єктами адміністративно-правового забезпечення діяльності судів в адміністративно-правовому розумінні є посади у суді (суддя, адміністративні посади, посади апарату суду), то адміністративні процедури вказаного забезпечення варто досліджувати у відповідному напрямі.

Першою категорією процедур слід визначити адміністративні процедури кадрового забезпечення посади судді, зокрема процедури комплектування посад, призначення на посаду та звільнення з посади.

Базовим для подальшого дослідження варто визначити науковий підхід А.В. Шевченко до поділу адміністративних процедур добору кадрів до суддівського корпусу на процедури набору, підбору та призначення суддів. Так, основними адміністративними процедурами набору кадрів на посаду судді визначаються: оголошення набору кандидатів на посаду судді; перевірка відповідності осіб, які подали документи до ВККС України, вимогам до посади судді; прийняття ВККС України рішення про допуск до участі у доборі та до складення відбіркового іспиту. До основних адміністративних процедур підбору відносяться: проведення відбіркового іспиту; проведення спеціальної перевірки; проходження спеціальної перевірки; складення кваліфікаційного іспиту; оголошення та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад та внесення до ВРП рекомендації про призначення на посаду судді. Основними адміністративними процедурами призначення суддів визначено: ухвалення ВРП рішення щодо кандидата на посаду судді; видання Президентом України указу про призначення на посаду судді за поданням ВРП [2, с. 239, 240, 352]. Отже, вченою здійснено достатньо детальну систематизацію адміністративних процедур комплектування посад судді та призначення на посаду судді. Застосований підхід ґрунтується на положеннях законодавства про судоустрій та доповнює існуючі наукові надбання. Водночас формулювання результатів дослідження А.В. Шевченко викликає окремі зауваження технічного характеру. Зокрема, розглядаючи адміністративну процедуру оголошення набору кандидатів на посаду судді, фактично вчена наводить передбачений законодавством порядок прийняття рішення про здійснення такого оголошення. Навпаки, зазначаючи про адміністративну процедуру перевірки відповідності осіб, які звернулися до ВККС України, вимогам до посади судді автор фактично має на увазі передбачений законодавством порядок прийняття рішення щодо зазначеної відповідності.

Відповідно до ч. 2 ст. 112 Закону «Про судоустрій і статус суддів», ВРП ухвалює рішення про звільнення судді з посади у порядку, визначеному Законом «Про Вищу раду правосуддя». Законодавець розрізняє процедури звільнення судді за загальними (ст. 55 Закону «Про Вищу раду правосуддя») та особливими обставинами (ст. 56 вказаного Закону). Незалежно від обставин процедура звільнення судді з посади передбачає реалізацію усіх класичних стадій адміністративної процедури: ініціювання провадження, розгляд справи (слухання), ухвалення управлінського рішення [7, с. 189, 191]. Тому наукові результати А.В. Шевченко щодо систематизації адміністративних

процедур кадрового забезпечення судів варто доповнити: до адміністративних процедур кадрового забезпечення у судовій системі варто додати адміністративні процедури звільнення судді з посади за загальними та особливими обставинами.

Другою категорією процедур визначено адміністративні процедури кадрового забезпечення адміністративних посад (голови суду та його заступника).

Відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів», судді обираються на адміністративні посади зборами суддів відповідного суду. Відповідно до п. 5.6 Типового положення про збори суддів судів загальної юрисдикції, п. 3.5 Положення про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду, ч. ч. 6–8 ст. 4 Регламенту Пленуму Верховного Суду України після обговорення запропонованих кандидатів на зайняття адміністративної посади збори приймають рішення про їх включення до списку кандидатів для обрання на відповідну адміністративну посаду. Єдиною підставою для невключення до такого списку є відсутність згоди конкретного судді балотуватися на адміністративну посаду. Необхідно вказати, що ця процедура може розглядатись як окрема, оскільки її завершення є формально визначеним – рішення про включення кандидатів до відповідних списків. Окрім того, ця процедура має специфічне призначення: комплектування адміністративних посад конкретного суду.

Процедури обрання суддів на адміністративні посади детально регламентуються на підзаконному рівні: Типовим положенням про збори суддів судів загальної юрисдикції, затвердженим Рішенням Ради суддів України від 04.06.2015 № 45 (далі – Типове положення про збори суддів судів загальної юрисдикції) [8], Положенням про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду, затвердженим Рішенням Ради суддів України від 12.10.2001 (далі – Положення про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду) [9], Регламентом Пленуму Верховного Суду України, затвердженим Постановою Верховного суду України від 24.04.2015 № 5 (далі – Регламент Пленуму Верховного Суду України) [10].

Обрання судді на адміністративну посаду здійснюється шляхом таємного голосування у визначеному порядку (п. 5.7 Типового положення про збори суддів судів загальної юрисдикції; п. 3.8 Положення про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду; ст. 5 Регламенту Пленуму Верховного Суду України). На підставі зазначеного рішення зборів суддів головою суду видається наказ про призначення заступника голови суду на адміністративну посаду.

Відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону «Про судоустрій і статус суддів», у разі відсутності у конкретному суді голови суду, а також його заступника адміністративні повноваження голови цього суду здійснює суддя цього суду, який має найбільший стаж роботи. Причому набуття зазначених повноважень відбувається автоматично, а їх здійснення не означає зайняття таким суддею адміністративної посади. У такому разі суддя тимчасово є виконуючим обов'язки голови суду. Процедура автоматичного набуття суддею адміністративних повноважень голови суду не відповідає ознакам адміністративної процедури,

оскільки суб'єкт її реалізації та особа, відносно якої вона реалізується, збігаються.

Рішення зборів суддів про дострокове звільнення судді з адміністративної посади приймається у порядку таємного голосування (п. 4.27 Типового положення про збори суддів судів загальної юрисдикції; п. 2.2 Положення про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду; ч. 5 ст. 7 Регламенту Пленуму Верховного Суду України; ч. 10 ст. 41 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Результати аналізу зазначених нормативних положень дають підстави для висновку, що правові процедури комплектування адміністративних посад у судах, обрання суддів на адміністративні посади та звільнення їх з адміністративних посад відповідають усім визначенням у доктрині адміністративного права рисам адміністративної процедури: правовий характер; визначення законодавством прав та обов'язків обох сторін адміністративної процедури; реалізація суб'єктивних прав як предмет рішення суб'єкта владних повноважень, що ухвалюється за результатами адміністративної процедури; вирішення індивідуальної адміністративної справи, рішення суб'єкта владних повноважень адресується конкретній особі та породжує щодо неї правові наслідки; зовнішня спрямованість адміністративної процедури [7, с. 179]. Так, порядок обрання судді на адміністративну посаду зборами суддів визначено у нормативно-правових актах, наприклад ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів», р. 5 Типового положення про збори суддів судів загальної юрисдикції. Указаним Типовим положенням визначено права та обов'язки як зборів суддів, так і судді, щодо якого вирішується питання про обрання на адміністративну посаду. У порядку зазначеної процедури реалізується право судді бути обраним на адміністративну посаду (ч. ч. 1, 2 ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Процедура обрання судді на адміністративну посаду спрямована виключно на вирішення цього питання як індивідуальної адміністративної справи. За результатами цієї процедури суддя як суб'єкт адміністративної посади вступає у свої повноваження. Правові наслідки вказаної процедури виходять за межі організації діяльності зборів суддів, а отже, така процедура має зовнішню спрямованість.

Третьою категорією процедур визначено адміністративні процедури кадрового забезпечення посад апарату суду (керівник апарату суду та його заступник, а також працівники апарату суду).

Відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону «Про державну службу», добір на посади державної служби здійснюється у формі проведення конкурсу на зайняття посади державної служби. Викладене стосується й керівника апарату суду та його заступника (п. п. 1, 2 ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу»). Процедура проведення конкурсу на зайняття посад державної служби визначається Порядком проведення вказаного конкурсу, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2021 № 246 (далі – Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби) [11] та Положенням про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, затвердженим Рішенням Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 № 2646/0/15-17 (далі – Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах,

органах та установах системи правосуддя) [12]. Зазначеними Порядком та Положенням передбачено декілька етапів проведення конкурсу на зайняття посади державної служби (далі – конкурс): прийняття рішення про оголошення конкурсу та його оприлюднення; прийняття та опрацювання інформації від осіб, які мають намір взяти участь у конкурсі; проведення тестування цих осіб та визначення результатів тестування та ін.

Аналіз положень зазначених Порядку та Положення щодо цих та інших етапів проведення конкурсу свідчить, що його проведення включає послідовну реалізацію кількох адміністративних процедур: щодо оголошення конкурсу (п. 5 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; п. 7 Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя), щодо проведення тестування (п. 6-1 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; п. 22 Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя), щодо визначення результатів тестування (п. 34 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; п. 22 Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя) та ін. Відповідно до ч. 4 ст. 155 Закону «Про судоустрій і статус суддів», ч. 2 ст. 23 Закону «Про державну службу», п. п. 1, 5, 6 Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя рішення про оголошення конкурсу на зайняття посад державної служби у суді, зокрема посад керівника апарату суду та його заступника у місцевому, апеляційному, вищому спеціалізованому суді, Верховному Суді, приймається суб'єктом призначення, якими є Голова ДСА України (за погодженням із головою відповідного суду), начальник відповідного територіального управління ДСА України (за погодженням із головою відповідного суду) – щодо місцевого суду.

Керівник апарату суду та його заступник призначаються на посаду з дотриманням вимог, визначених у ч. 4 ст. 155 Закону «Про судоустрій і статус суду» та законодавством про державну службу, зокрема ст. 31 Закону «Про державну службу». Суб'єкт призначення збирає інформацію про кандидата на посаду шляхом: проведення співбесіди за кандидатом; опрацювання результатів спеціальної перевірки (ч. 3 ст. 31 зазначеного Закону).

Звільнення керівника апарату суду та його заступника (ч. 4 ст. 155 Закону «Про судоустрій і статус суддів») відбувається у разі припинення ними державної служби з підстав, визначених у ч. 1 ст. 83, ст. ст. 84–88-1 Закону «Про державну службу». Про звільнення зазначених посадових осіб видається наказ.

Працівники апарату суду призначаються на посади та звільняються з посад із дотриманням вимог законодавства про державну службу. Такі вимоги застосовуються як до процедур комплектування посад апарату суду, так і до процедур призначення на посади та звільнення з посад апарату суду.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу визначити види адміністративних процедур кадрового забезпечення діяльності судів за критеріями складників проходження державної служби; місця відповідних посад у системі посад суду. За критерієм складників проходження державної служби необхідно виділяти адміністративні процедури: комплектування

посад у суді; призначення на посаду; звільнення з посади. За критерієм місця відповідних посад у штатному розписі суду необхідно виділяти адміністративні процедури щодо посад: суддів; адміністративних посад (голів суду та його заступників); апарату суду (керівник апарату суду та його заступник, а також працівники апарату суду).

Перспективним напрямом наукових досліджень є подальша інституціоналізація досліджених адміністративних процедур як предмета адміністративно-правового регулювання, застосування понятійно-категоріального та методологічного апарату адміністративного права до визначення цих процедур.

Література:

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 113.
2. Шевченко А.В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2020. 422 с.
3. Ульяновська О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права на судовий захист в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2019. 32 с.
4. Серединський В.В. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення адміністративних судів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; МВС України, ДДУВС. Дніпро, 2020. 20 с.
5. Лагнюк О.М. Кадрове забезпечення судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2015. 20 с. URL: <https://cutt.ly/PRDgIG0> (дата звернення: 07.10.2021).
6. Декаленко В.С. Адміністративно-правове забезпечення формування кадрів для судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2017. 23 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
8. Типове положення про збори суддів судів загальної юрисдикції : Рішення Ради суддів України від 04.06.2015 № 45. *ЛІГА-ЗАКОН*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS24756?an=1&q=Про%20затвердження%20Типового%20положення%20про%20збори%20суддів%20судів%20загальної%20юрисдикції> (дата звернення: 02.11.2021).
9. Положення про порядок обрання на посаду та звільнення з посади голови, першого заступника, заступників голови і голів судових палат апеляційного суду : Рішення Ради суддів України від 12.10.2001. *Вісник Верховного суду України*. 2001. № 5. С. 60.
10. Про затвердження Регламенту Пленуму Верховного Суду України : Постанова Верховного Суду України від 24.04.2015 № 5. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-15#Text> (дата звернення: 02.11.2021).
11. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2021 № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. С. 179. Ст. 1116. Код акта 81459/2016.
12. Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя : Рішення Вищої ради правосуддя від 05.09.2017 № 2646/0/15-17. *ЛІГА-ЗАКОН*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS28857> (дата звернення: 11.11.2021).

Vynohradova A. The system of procedures for staffing the courts in the administrative-legal faith

Summary. The article is devoted to the systematization of procedures for staffing courts in the administrative and legal dimension (staffing of courts, including appointments, as well as dismissals). To this end, scientific achievements on related issues have been studied: administrative procedures of personnel work in the judiciary, administrative procedures of personnel support of courts in a broad sense, the essence of internal organizational relations of personnel support of administrative proceedings and certain types of administrative procedures of personnel support of administrative proceedings courts of general jurisdiction in a broad sense, some problematic aspects of personnel training procedures for the courts of Ukraine and some others. The types of administrative procedures for staffing the courts according to the following criteria have been identified: components of civil service; places of relevant positions in the court system. According to the criterion of components of the civil service, administrative procedures are distinguished: acquisition of positions in the court; appointment to positions; dismissal. According to the criterion of the place of the relevant positions in the staff list of the court, administrative procedures are allocated for the positions of: judges; administrative positions (chairmen of the court and his deputies); court staff (head of the court staff and his deputy, as well as court staff). The further institutionalization of the researched administrative procedures as a subject of administrative and legal regulation, application of the conceptual-categorical and methodological apparatus of administrative law to the definition of these procedures is determined by the perspective direction of scientific researches.

Key words: administrative procedure, staffing, court, judiciary, administrative law, system method.

*Ксензюк А. Я.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ВНЗ «Національна академія управління»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті охарактеризовано систему нормативно-правових актів, що вміщують у собі положення в частині виявлення, припинення та документування адміністративних правопорушень, які посягають на прикордонну безпеку України. Відзначено, що прикордонна сфера і правовідносини, що виникають у ній, мають тенденцію до поступового розвитку та вдосконалення адміністративно-деліктного регулювання. Питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України за нинішніх суспільно-політичних умов є на часі, а інституційні зміни та процеси реформування системи влади вимагають рішучих дій у забезпеченні правопорядку.

На основі аналізу доктринальних джерел і нормативно-правових актів України у відповідній сфері констатовано, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки України багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективної законодавчої бази.

Установлено, що прикордонна сфера включає у себе нормативно-правові акти різних рівнів, базовими з яких є окремі, а подекуди специфічні суто для цієї сфери положення Кодексу України про адміністративні правопорушення. У правовому регулюванні прикордонної сфери існує низка інших законів, які безпосередньо впливають на прикордонну безпеку України.

Важливу роль в адміністративно-деліктному забезпеченні прикордонної безпеки України відіграють закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», а також Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, яка затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18.09.2013 № 898.

Ключові слова: адміністративна деліктологія, прикордонна безпека, законодавство, правове регулювання.

Постановка проблеми. Питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України за нинішніх суспільно-політичних умов є на часі, а інституційні зміни та процеси реформування системи влади вимагають рішучих дій у забезпеченні правопорядку.

Сучасна правова система передбачає різні засоби забезпечення правопорядку, серед яких однією з основних є адміністративна деліктологія. Це пояснюється тим, що ефективно запобігання адміністративним правопорушенням є базою для запобігання кримінальним правопорушенням, адже «заходи, які рекомендуються кримінологією для превенції злочинності, можуть бути застосовані для запобігання адміністратив-

ній деліктності, а превенція останньої може вплинути на стан і рівень злочинності у відповідних сферах» [1, с. 26].

Проблемі деліктології, у тому числі адміністративної деліктології у прикордонній сфері, присвятили свої дослідження такі вітчизняні науковці, як: Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, О.А. Заярний, В.Л. Зьолка, В.К. Колпаков, Ю.Б. Курилюк, Б.М. Марченко, А.Ф. Мота, О.І. Остапенко, С.В. Петков, Л.В. Серватюк, В.О. Хома та ін. Водночас, на жаль, проблема адміністративно-деліктного забезпечення прикордонної безпеки України не знайшла свого комплексного дослідження, а тому потребує більш ґрунтовного розгляду та обґрунтування.

Метою статті є розкриття особливостей законодавства України, що містить положення щодо забезпечення прикордонної безпеки держави засобами адміністративної деліктології.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальна природа адміністративної деліктології не лише зумовила її виникнення і розвиток як єдиної сукупності суспільних зв'язків і відносин, а й визначила її основне призначення, суть якого полягає у ліквідації причин, під впливом яких виникають адміністративно-деліктні відносини. Адміністративна деліктологія і адміністративне законодавство України сьогодні до певної міри відображають існуючі реальності, рівень розвитку виробничих сил і відносин у нинішній суспільно-політичній системі та у певний історичний період [2, с. 154].

Адміністративно-деліктні правовідносини є складними і виникають із приводу вчинення адміністративних проступків, порядку притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процесуальних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, заходів із профілактики та запобігання вчиненню адміністративних проступків щодо ефективності адміністративно-деліктного законодавства [3, с. 160].

Дотепер одним із базових нормативно-правових актів із правового регулювання адміністративно-деліктних правовідносин у нашій державі вважається Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), ухвалений ще в 1984 р. [4]. Аналіз КУпАП, проведений В.К. Колпаковим і О.К. Волохом, показав, що до нормативних актів, з яких складається адміністративно-деліктне законодавство, належать: а) КУпАП; б) закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП, які закони застосовують безпосередньо; в) Митний кодекс України; г) рішення сільських, селищних, міських, обласних рад, якщо за їх порушення КУпАП передбачена адміністративна відповідальність [5, с. 43–44].

Законодавство, у тому числі положення статей 2–5 КУпАП, якими розкривався зміст законодавства України про адміністративне правопорушення, за роки незалежності піддалося

певним змінам, схвалено низку інших нормативно-правових актів, що передбачають відповідальність за вчинення низки адміністративних проступків. Проте, як відзначає більшість дослідників, наприклад О.А. Банчук, «чинне адміністративно-деліктне законодавство характеризується розпорошеністю та несистемністю й потребує реформування» [6, с. 183].

Прикордонна сфера і правовідносини, що виникають у ній, також мають тенденцію до поступового розвитку та вдосконалення адміністративно-деліктного регулювання. Як відзначає В.Л. Зьолка, «правові основи адміністративно-юрисдикційних повноважень органів і посадових осіб Державної прикордонної служби України характеризуються множинністю джерел» [7, с. 288].

Звісно, що основним джерелом, яке встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення (проступки) проти прикордонної безпеки України, є КУпАП. Передусім Кодексом передбачено склади низки адміністративних правопорушень, що безпосередньо посягають на прикордонну безпеку держави, а також санкції за їх учинення (статті 185-10, 202, 204-1, 204-2, 204-3 і 204-4 КУпАП).

Проте, окрім певних загальних положень, характерних для багатьох правовідносин різних сфер (склади правопорушень і санкції, а також повноваження щодо складання протоколів та їх розгляду), положення КУпАП також передбачають окремі особливості адміністративного провадження, що притаманні суто правопорушенням у прикордонній сфері. До них варто віднести положення:

– частини четвертої статті 38 КУпАП, якою врегульовано особливі строки накладення стягнень за статтями 204-1 і 204-2 КУпАП (три місяці зі дня виявлення, але не пізніше року зі дня вчинення);

– частини першої статті 258 КУпАП, якою надано право не складати протоколи про адміністративне правопорушення за статтями 202, 203, 203-1, 204-2 і 204-4 КУпАП (за умови їх виявлення у пунктах пропуску, пунктах контролю або контрольних пунктах в'їзду-виїзду та визнання особою правопорушення);

– частини шостої статті 276 КУпАП, якою врегульовано особливості територіальної підсудності справ про адміністративні правопорушення за статтями 203, 203-1, 204-1, 204-2 і 204-4 КУпАП (розглядаються за місцем виявлення).

Іншим нормативно-правовим актом, що врегулює деякі адміністративно-деліктні аспекти посягання на прикордонну безпеку України, слід визнати Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [8], що встановлює відповідальність за «специфічні порушення за перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень та пов'язана з органами, які можуть порушувати такі справи, а також з особами, винними у вчиненні таких правопорушень, що є юридичними особами» [9, с. 8].

Ще одним нормативно-правовим актом, який науковці та практики [7; 10; 11 та ін.] часто наводять як приклад частини українського адміністративно-деліктного законодавства у прикордонній сфері, є Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» [12]. Відповідно до його положень, посадові особи Морської охорони Державної прикордонної служби України мають право документувати порушення зако-

нодавства про виключну (морську) економічну зону України (припиняти правопорушення та складати відповідні акти), а також розглядати справи та накладати штрафи за незаконне ведення морських наукових досліджень. Проте, на нашу думку, норми Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» покликані здійснювати правову охорону екологічної безпеки, оскільки положеннями цього Закону передбачено відповідальність за вчинення шкоди навколишньому природному середовищу, а саме: незаконна промислова діяльність (ст. 22), порушення правил безпечної експлуатації споруд (ст. 23), незаконна експлуатація природних ресурсів (ст. 24), незаконне проведення морських наукових досліджень (ст. 25), а також забруднення морського середовища (ст. 26).

Важливим є також Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», ст. 30 якого врегульовано порядок та підстави прийняття рішень про примусове видворення особи [13], адже ч. 3 ст. 24 КУпАП передбачає, що «законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок» [4]. З огляду на те, що однією з підстав примусового видворення іноземців або осіб без громадянства є незаконне перетинання державного кордону України, а тому має тісний зв'язок із санкціями, передбаченими КУпАП та адміністративно-деліктним забезпеченням прикордонної безпеки держави.

Правове регулювання прикордонної сфери передбачає низку інших законів, які безпосередньо впливають на прикордонну безпеку України, проте вони лише опосередковано стосуються адміністративно-деліктної діяльності у прикордонні.

Так, ст. 25 Закону України «Про державний кордон України» визначено, що особи, винні в порушенні або спробі порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, у незаконному переміщенні або спробі незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, матеріалів, документів та інших предметів, а також в інших порушеннях законодавства про державний кордон України, несуть кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність згідно з законодавством України [14]. Поряд із цим, ст. 34 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» встановлено, що непокоря або опір законним вимогам військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, неправомірне втручання в їхню законну діяльність тягне за собою відповідальність, передбачену законом [15].

Важливою ланкою вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства щодо забезпечення прикордонної безпеки, на нашу думку, є відомчі нормативно-правові акти, що визначають порядок здійснення адміністративного провадження у прикордонній сфері. Зокрема, без сумніву, до них можна віднести Інструкцію з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом МВС від 18.09.2013 № 898 та зареєстровану в Мін'юсті 09.10.2013 за № 1729/24261. Передусім, така позиція ґрунтується на тому, що саме цим нормативно-правовим актом визначається порядок оформлення, розгляду та обліку матеріалів справ про адміністративні правопорушення, протидію яким відповідно до ст. 222-1, п. 1 ч. 1 та п. 16 ч. 2 ст. 255 КУпАП віднесено до

компетенції Державної прикордонної служби України, а також особливості провадження у справах про правопорушення, передбачені ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [16].

У цьому контексті варто пригадати положення Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8, якою наголошено на тому, що «під час розгляду справ про проступки судді зобов'язані перевіряти правильність складання протоколу, наявність пояснень особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, та свідків протиправного діяння, даних, що характеризують цю особу, зокрема чи притягалася вона раніше до адміністративної відповідальності протягом року, а в разі відсутності зазначених даних матеріал підлягає поверненню для належного оформлення» [17].

Висновки. Підсумовуючи зазначене, варто відзначити, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки України багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективної законодавчої бази.

Зазначена сфера включає у себе нормативно-правові акти різних рівнів, базовими з яких є окремі, а подекуди специфічні суто для прикордонної сфери положення КУпАП. Важливу роль в адміністративно-деліктному забезпеченні прикордонної безпеки відіграють також закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», а також Інструкція, затверджена Наказом МВС від 18.09.2013 № 898.

Література:

1. Курилюк Ю.Б. Державний кордон і правопорядок (законодавство, теорія, практика) : монографія. Київ : Дакор, 2020. 446 с.
2. Дембіцька С.Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153–156.
3. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку : монографія. Львів : ЛІВС при УАВС, 1995. 312 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 21.12.2021).
5. Колпаков В.К., Волох О.К. Функції адміністративно-деліктної законотворчості. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ України*. 2007. № 3. С. 42–52.
6. Банчук О.А. Доповідь «Адміністративно-деліктне законодавство в європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 183–185.
7. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. 672 с.
8. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : Закон України від 10.01.2002 № 2920-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14> (дата звернення: 21.12.2021).
9. Василик Ю.Б. Особливості порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 5–10.

10. Мота А.Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : НАДПСУ, 2018. 492 с.
11. Курилюк Ю.Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.
12. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр> (дата звернення: 21.12.2021).
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
14. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
15. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
16. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення : Наказ МВС від 18.09.2013 № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13> (дата звернення: 21.12.2021).
17. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92> (дата звернення: 21.12.2021).

Ksenziuk A. Administrative and tort legislation on ensuring border security of Ukraine

Summary. The article characterizes the system of regulations, which contain provisions in part of detection, termination and documentation of administrative offenses that encroach on the border security of Ukraine. It is noted that the border sphere and the legal relations arising in it have a tendency to gradual development and improvement of administrative-tort regulation. The issue of improvement of the administrative and tort legislation of Ukraine in the current socio-political conditions is on time, and institutional changes and processes of reforming the system of government require decisive action to ensure law and order.

Based on the analysis of doctrinal sources and regulations of Ukraine in the relevant field, it is stated that the administrative and tort activity of authorized state bodies in the system of ensuring border security of Ukraine is largely determined by the presence of a clear and effective legal framework.

It is established that the border area includes regulations of different levels, the basic of which are separate and sometimes specific purely in this area, the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. There is a set of other laws in the legal regulation of the border sphere that directly affect the border security of Ukraine.

The laws of Ukraine "On liability of air carriers in international carriage of passengers", "On Legal Status of Foreigners and Stateless Persons", "On State Border of Ukraine", "On State Border Service of Ukraine" and also Instruction on registration by officials of the State Border Guard Service of Ukraine of materials of cases on administrative offenses, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as of 18 September 2013, № 898, play an important role in the administrative and tort ensuring of the border security of Ukraine.

Key words: administrative delictology, border security, legislation, legal regulation.

ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Мета статті – визначити елементний склад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

У статті обґрунтовано, що проблема ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є надзвичайно важливою для кожної демократичної правової держави. Наведено аргументи, що від можливості суспільства належним чином контролювати функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування залежить здатність останніх до змін, і, навпаки, відсутність регулярного моніторингу дій публічної влади призводить до стагнації, втрати мотивації до постійного вдосконалення, породжує корупційні ризики.

На підставі аналізу наукових визначень та думок щодо сутності адміністративно-правового забезпечення констатовано, що досліджуване поняття розглядається у широкому та вузькому (спеціальному) розумінні. Із приводу широкого визначення адміністративно-правового забезпечення зроблено висновок, що це юридичне закріплення державою правових норм, які регулюють суспільні відносини, їх реалізація, охорона та розвиток. У вузькому (спеціальному) розумінні останнє має властивість змінюватися залежно від суспільних відносин, які досліджуються.

Аргументовано, що характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є: 1) характерний суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями; 2) це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру, які спрямовані на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин; 3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій; 4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Акцентовано увагу на тому, що логічний та несуперечливий підхід до елементного складу механізму адміністративно-правового забезпечення дозволяє досягти термінологічної ясності та оптимізувати практику застосування правових норм за рахунок виокремлення певних адміністративно-правових засобів. Зроблено висновок, що структура адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні уявляє собою сукупність його елементів, об'єднаних нерозривними зв'язками та призначених для найбільш повного розкриття його сутності та максимальної реалізації. Досліджувана структура включає дві групи елементів: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, засоби, способи, форми та методи. Усі зазначені вище елементи перебувають

у постійній динаміці (зміні, трансформації), а також мають різні ступені впливу на громадський контроль.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові відносини, громадський контроль, органи публічної влади, органи місцевого самоврядування, публічне адміністрування, елементи адміністративно-правового забезпечення.

Постановка проблеми. Проблема ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є надзвичайно важливою для кожної демократичної правової держави. Від можливості суспільства належним чином контролювати функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування залежить здатність останніх до змін, і, навпаки, відсутність регулярного моніторингу дій публічної влади призводить до стагнації, втрати мотивації до постійного вдосконалення, породжує корупційні ризики. Проте зрозуміло, що постійне втручання громадян у діяльності органів публічного адміністрування призводило б до хаосу у системі управління, тому роль адміністративно-правового забезпечення, призначеного для впорядкування правовідносин у сфері вказаного контролю, важко переоцінити. Принагідно, слід наголосити на тому, що незважаючи на доволі велику наукову базу у відповідній сфері, існують різні думки з приводу визначення адміністративно-правового забезпечення, а сам зміст цього поняття розкрито через різні елементи. Таким чином, належне наукове обґрунтування теоретичних та практичних питань адміністративно-правового забезпечення громадського контролю детермінують консолідувати зусилля науковців адміністративно-правової науки в пошуку вироблення єдиної точки зору щодо визначення поняття та змісту досліджуваного питання, що матиме позитивний вплив на теоретичні розробки та ефективно їх впровадження на практиці у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Мета статті – визначити елементний склад адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Поняття «адміністративно-правове забезпечення» є однією з важливих категорій науки адміністративного права, загальнотеоретичні питання якого вивчали В.Б. Авер'янов, І.Л. Бородин, М.А. Бояринцева, Ю.В. Вишневська, Р.А. Каложний, В.В. Кириченко, В.К. Колпачков, О.В. Кузьменко, М.П. Міняйло, С.І. Москаленко, О.В. Негодченко, Г.С. Римарчук, С.В. Стороженко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий, І.Я. Хитра, І.М. Шопіна та інші вчені, які розкрили генезу та соціальне призначення досліджуваної категорії,

виокремили її суттєві ознаки та особливості реалізації. Разом із тим слід звернути увагу на той факт, що елементна структура адміністративно-правового забезпечення розглядається у теоретичних працях з різних позицій, що зумовлює необхідність і доцільність визначення її в контексті громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Сутність категорії адміністративно-правового забезпечення привертало увагу багатьох вчених, які висловлювали свої позиції з приводу його необхідних та достатніх ознак, а також елементів, що входять до складу аналізованого поняття. Враховуючи викладене, можна відзначити, що досліджених позиціях прослідковуються певні тенденції у формулюванні поняття правового забезпечення, які проявляються у декількох основних підходах. Зокрема, деяка частина науковців наголошує на процесуальному аспекті розуміння цього поняття, вказуючи на те, що правове забезпечення – це система законодавчо встановлених правових гарантій або сукупність засобів упорядкування суспільних відносин. Натомість інша частина науковців наголошують на діяльнісному аспекті, пропонуючи розглядати правове забезпечення як специфічну діяльність, що знаходить свій прояв у безперервній діяльності суб'єктів права, державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян. На наш погляд, найбільш правильним для розуміння та розкриття сутності поняття «правове забезпечення» є саме діяльнісний підхід, адже вказане явище пов'язане із вчиненням певного комплексу дій. Таким чином, у контексті дослідження можемо зробити висновок, що правове забезпечення – це регламентована нормами права діяльність держави, органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, а також їх реалізації.

Проаналізувавши значну кількість наукових визначень та думок щодо сутності адміністративно-правового забезпечення, можемо констатувати, що досліджуване поняття розглядається у широкому та вузькому (спеціальному) розумінні. Із приводу широкого визначення адміністративно-правового забезпечення приходимо до висновку, що це юридичне закріплення державою правових норм, які регулюють суспільні відносини, їх реалізація, охорона та розвиток. У контексті спеціального розуміння останнє має властивість змінюватися залежно від суспільних відносин, які досліджуються.

Щодо визначення поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, то приходимо до висновку, що це регламентована законодавством діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямована на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування через вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру з метою виконання завдань та реалізації цілей громадського контролю. Поряд із цим дослідження сутності та значення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю дозволить у подальшому вивчити особливості здійснення діяльності окремих уповноважених суб'єктів громадського контролю, а також особливості такої діяльності, проблеми, що виникають, а також сформулювати шляхи їх вирішення.

З огляду на проведене дослідження та надане авторське визначення відзначимо, що характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є:

1) характерний суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями;

2) це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру, які спрямовані на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин;

3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій;

4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Так, наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері громадського контролю; 2) з'ясувати особливості функціонування громадського контролю; 3) виявити колізії адміністративно-правового забезпечення громадського контролю.

Слід відзначити, що згідно із тлумачним словником української мови зміст – це те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів тощо; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [1, с. 624]. Таким чином, ґрунтуючись на загальному понятті, визначаємо, що змістом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є відповідні категорії (складові елементи), які в сукупності створюють умови для ефективного, правильного та належного функціонування громадського контролю в Україні.

Щодо елементів змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади, то В. Бойко вважає, що до них слід віднести: 1) судову публічну адміністрацію як владний суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) об'єкт адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади; 3) принципи адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади, їх зміст; 4) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення ефективності функціонування судової влади, їх зміст; 5) інші складники змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади [2, с. 99]. Доцільним також є приділення уваги думці науковців О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, які виокремлюють такі п'ять елементів адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [3, с. 48]. До елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців А.Р. Решетник відносить: норми адміністративного права, включаючи нормативні акти відомств, адміністративно-правові відносини управлінського та службового характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовні акти [4, с. 271]. Інші науковці виокремлюють такі елементи механізму адміністративно-правового регулювання: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела права; публічна адміністрація; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні

акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм; принцип законності [5]. Зі свого боку професор З.С. Гладун, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, виділяє в ньому елементи механізму та функціональні складові частини частини механізму. До елементів належать норми права, акти реалізації норм права, правові. До функціональних складових частин частин механізму адміністративно-правового регулювання належать юридичні факти, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [6, с. 117]. Вказане дозволяє повною мірою використовувати механізм адміністративно-правового забезпечення для вирішення завдань соціального контролю [7, с. 448], одним із видів якого вступає громадський контроль, а також найбільш повно розкрити призначення та сутність адміністративно-правових засобів, які виступають складовими означеного механізму.

У цілому логічний та несуперечливий підхід до елементного складу механізму адміністративно-правового забезпечення дозволяє не лише досягти термінологічної ясності, а й оптимізувати практику застосування правових норм за рахунок виокремлення певних адміністративно-правових засобів. Зважаючи на широку систему елементів змісту адміністративно-правового забезпечення, вважаємо за доцільне об'єднати відповідні елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у дві ключові групи. Таким чином, на підставі аналізу положень адміністративного права та законодавства у сфері регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні виділяємо таку систему елементів його змісту: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, засоби, способи, форми та методи. Також необхідно зауважити на тому, що, порівнюючи вказані елементи між собою та оцінюючи їх вплив на адміністративно-правове забезпечення громадського контролю, слід констатувати, що всі зазначені вище елементи перебувають у постійній динаміці (зміні, трансформації, а також ступені впливу на громадський контроль).

Висновки. Наведене вище дає змогу підсумувати, що адміністративно-правове забезпечення громадського контролю – це регламентована законодавством діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямована на забезпечення функціонування, упорядкування, розвиток та охорону суспільних відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування через вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру з метою виконання завдань та реалізації цілей громадського контролю.

Наявність ефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні дозволяє: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій у сфері громадського контролю; 2) з'ясувати особливості функціонування громадського контролю; 3) виявити колізії адміністративно-правового забезпечення громадського контролю.

Структура адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні уявляє собою сукупність його елементів, об'єд-

наних нерозривними зв'язками та призначених для найбільш повного розкриття його сутності та максимальної реалізації. Такі елементи доцільно розділити на дві групи: основні, які включають обов'язкові для функціонування досліджуваної системи поняття, а також додаткові, які також потрібні для її ефективного функціонування, проте мають розглядатися не кожен окремо, як елементи першої групи, а у своїй нерозривній єдності.

Література:

1. Білодід І.К. Словник української мови : в 11-ти т. Київ : Наукова думка, 1970–1980. 844 с.
2. Бойко В. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади України. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 1/2020. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/18.pdf> (дата звернення: 12.01.2022).
3. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. URL: http://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/Nashp_2014_4_9.pdf (дата звернення: 12.01.2022).
4. Решетник А.Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі. *Форум права*. 2015. № 1. С. 269–274.
5. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції: Тернопільська районна державна адміністрація. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/tepebovlyansNa/ua/publication/content/6924.htm> (дата звернення: 12.01.2022).
6. Корсун С.І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. Одеса : МГУ, 2010. С. 116–118.
7. Шопіна І.М., Мулявка Д.Г., Гречанюк С.К. Совершенствование социального контроля как направления предупреждения преступности. *Всероссийский криминологический журнал*. 2019. № 13(3). С. 447–454. URL: <http://cj.bgu.ru/reader/article.aspx?id=22984> (дата звернення: 12.01.2022).

Pashchynskyi O. Elements of administrative and legal provisions of public control of the activities of local governments in Ukraine

Summary. The purpose of the article is to determine the elemental composition of the administrative and legal support of public control over the activities of local governments in Ukraine.

The article substantiates that the problem of effective public control over the activities of public authorities is extremely important for every democratic constitutional state. Arguments are given that their ability to change depends on the ability of society to properly control the functioning of public authorities and local self-government.

The article states that the concept under consideration is considered in a broad and narrow (special) sense. It is concluded that administrative and legal support in a broad sense is the legal consolidation by the state of legal norms governing social relations, their implementation, protection and development.

Arguments are given that the characteristic features of the administrative and legal support of public control are: 1) a characteristic subject composition - authorized persons endowed with state powers; 2) this is the activity of authorized entities, which manifests itself in the form of organizational, legal and administrative actions of a public nature aimed at ensuring the functioning, compilation, development

and protection of public relations; 3) the specified activity is of a planned (predictable) nature, that is, the commission of any actions must be clearly conditioned by the existence of a certain action plan; 4) the specified activity has a goal – the fulfillment of tasks and the implementation of the goals of public control.

Attention is focused on the fact that a logical and consistent approach to the elemental composition of the mechanism of administrative and legal support makes it possible to achieve terminological clarity and optimize the practice of applying legal norms by allocating certain administrative and legal means. The conclusion is made that the structure of administrative and legal support of public control over

the activities of local governments in Ukraine is a combination of its elements, united by inextricable links and intended for the most complete disclosure of its essence and maximum implementation. The structure under study includes two groups of parts: 1) the main ones: object, subject, administrative and legal affairs; 2) additional: principles, means, methods, forms and ways. All of the above elements are in constant dynamics (change, transformation, as well as the degree of impact on public control).

Key words: administrative legal support, administrative legal relations, public control, public authorities, local governments, public administration, elements of administrative legal support.

Приліпко М. О.,
аспірант

Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ІНСТИТУТ ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК УМОВА ВСТАНОВЛЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У ПРАВОВІЙ ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

Анотація. Мета роботи – визначення сутності та призначення інституту доброчесності як умови встановлення верховенства права у правовій демократичній державі.

З'ясовано, що верховенство права є основоположним принципом побудови сучасних правових систем цивілізованих демократичних держав. Цей принцип вимагає особливого порядку організації органів публічної влади та вимог до посадових осіб. Зазначене спричинило появу концепції доброчесності як комплексу умов наділення посадової особи певними повноваженнями.

У статті обґрунтовано, що принцип верховенства права виступає стрижневою основою побудови демократичних відносин у державі та забезпечення реальної участі громадян у системі публічного управління. Доброчесність як соціальний інститут є втіленням на рівні суспільної свідомості ідей щодо необхідних для виконання функцій держави і місцевого самоврядування цінностей та якостей особистості, що знаходять своє відображення у її поведінці як у службових, так і позаслужбових відносинах. Доброчесність може розглядатись у таких аспектах: а) у морально-етичному – як комплекс уявлень про духовний потенціал представника публічної влади; б) у соціально-психологічному – як сукупність ціннісних орієнтацій, мотивів, установок і стимулів, що визначають поведінку представника публічної влади; в) у соціально-культурному – як наявність певного рівня розвитку суспільства, органів публічної влади та людини, втіленого у певних матеріальних і світоглядних властивостях та феноменах, сукупність яких обумовлює вектори їх подальшого руху; г) політичному – як наявність у суб'єктів політичної діяльності рис та якостей, що зумовлюють обґрунтовану довіру до них з боку громадян, які мають сформоване почуття соціальної відповідальності; г) правовому – як сукупність правових приписів, порушення яких обумовлює невідповідність поведінки посадової особи морально-етичним та іншим вимогам, установленим як обов'язкові для її посади; д) в економічному – як тип економічної поведінки, для якої характерними є прагнення до стриманості та відмова від товарів і послуг певних маркетингових сегментів.

Зроблено висновок про те, що доброчесність як соціальний інститут формується у державах, в яких вже існує певний рівень правової культури учасників суспільних відносин, унаслідок чого необхідність застосування до посадових осіб органів публічної влади більш жорстких, ніж до інших суб'єктів, критеріїв оцінювання службової та позаслужбової поведінки не викликає сумнівів ані у суспільстві, ані в самих посадових осіб.

Ключові слова: верховенство права, доброчесність, органи публічної влади, посадові особи, етичні кодекси, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Рух сучасних демократичних держав шляхом цивілізаційного розвитку ставить на порядок денний питання про забезпечення верховенства права в усіх сферах публічного управління. Від реалізації у публічно-правових відносинах принципів та ідей щодо визначального характеру справедливості, закріпленій у правовій нормі, залежить додержання прав і свобод людини та громадянина, побудова партнерських відносин між громадянськими суспільствами та урядами, гуманізм і рівність як засади державної політики.

Верховенство права як концептуальна основа діяльності сучасного демократичної правової держави є насамперед ідеєю щодо первинності права (у широкому його розумінні) над свавіллям держави, що може знаходити своє відображення, зокрема, у законодавстві. Залежно від мети, з якою затверджується той чи інший нормативно-правовий акт, у ньому можуть відображатись або ні вироблені людством протягом багатовікової історії базові категорії щодо прав і свобод людини та громадянина, а також інші правові цінності. Тому верховенство права як принцип і модель державної політики завжди є ширшим за своїм змістом, ніж принцип законності, що входить до структури першого з аналізованих понять. Законність як суворі відповідність дій і підзаконних правових актів Конституції та законам держави водночас носить вторинний характер щодо верховенства права, оскільки у випадку прийняття правових актів неналежними суб'єктами або з неналежною метою може відбуватися порушення базових правових принципів, отже, і самої ідеї верховенства права. Тому верховенство права як основоположний принцип побудови сучасних правових систем цивілізованих демократичних держав вимагає особливого порядку організації органів публічної влади, що унеможливує потрапляння до вищих її ешелонів, на яких приймаються рішення, що можуть позначитися на суспільних відносинах, людей, які не відповідають певним морально-етичним стандартам. Зазначене спричинило появу концепції доброчесності як комплексу умов наділення посадової особи певними повноваженнями. Ця концепція в Україні тільки починає розроблятися і залишається ще не досить дослідженою. Водночас слід відмітити, що відносини у сфері забезпечення доброчесності посадових осіб у поєднанні з вимогами принципу верховенства права ще не були предметом окремого наукового аналізу, що слугує підтвердженням актуальності теми цього дослідження.

Мета роботи – визначення сутності та призначення інституту доброчесності як умови встановлення верховенства права у правовій демократичній державі.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Принцип верховенства права досліджували у своїх роботах такі науковці, як В. Авер'янов, Т. Багрий, С. Головатий, О. Карпушова, Б. Малишев, А. Пухтецька, В. Рядінська, Д. Савенко, К. Трихліб, О. Уварова, В. Шилінгов та інші. Проблеми правового забезпечення доброчесності розглядали у своїх працях С. Глущенко, С. Жуков, А. Кладченко, А. Кулібаба, О. Рибак та інші автори. Водночас системний зв'язок між реалізацією принципу верховенства права і доброчесністю як соціальним інститутом ще не був предметом окремого наукового дослідження, що зумовлює доцільність більш детального аналізу цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. Принцип верховенства права виступає стрижневою основою побудови демократичних відносин у державі та забезпечення реальної участі громадян у системі публічного управління. Як указує В. Шелігов, принцип верховенства права полягає у забезпеченні балансу інтересів у відносинах індивідів, індивіда із суспільством, громадянина із державою на підставі правових норм. Верховенство права - самостійний соціальний феномен, який базується на провідних ідеях наукової юридичної думки і досягненнях юридичної практики, визначаючи умови життєдіяльності суспільства, розвитку держави та її інституцій, забезпечення прав і свобод людини. Водночас автор акцентує увагу на тому, що принцип верховенства права має: по-перше, фундаментальний характер, оскільки він є основою правової системи демократичного суспільства і поширюється на всі правовідносини; по-друге, прикладний характер, який полягає у виробленні та впровадженні практичних рекомендацій щодо діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб [1, с.28]. Додамо, що важливим аспектом реалізації принципу верховенства права виступає також система демократичного цивільного контролю, в межах якої суб'єкти контролю, а також громадського нагляду мають змогу впливати на ефективність функціонування підконтрольних суб'єктів за допомогою доволі широкого арсеналу засобів та методів.

Науковці виокремлюють чотири основних підходи до розуміння верховенства права: 1) ототожнення верховенства права із верховенством закону у вузькому його розумінні; 2) розуміння верховенства права як верховенства закону в широкому значенні, тобто як верховенства всіх нормативно-правових актів; 3) ототожнення верховенства права із верховенством розуму і справедливості; 4) пріоритет загальнодержавних принципів і норм міжнародного права перед національним законодавством; 5) ототожнення верховенства права із верховенством Конституції; 6) ототожнення верховенства права з основними правами людини [2, с.156]. Ми не належимо до прихильників концепції позитивного права і не вважаємо, що ототожнення права і закону себе виправдовує. Зокрема, досвід тоталітарних держав свідчить, що політичні переслідування опозиції, геноцид, репресії проти духовенства певних конфесій або людей із певними гендерними ознаками можуть відбуватися на підставі схвалених у належному порядку правових актів, зокрема законів. Водночас такі дії корінним чином суперечать як виробленій людством позиції щодо прав і свобод людини та громадянина, так і вимогам низки міжнародно-правових актів, ратифікація яких є добровільною справою кожної держави.

Слід погодитись із позицією, що верховенство права у будь-якій своїй іпостасі (чи як ідея, чи як концепція, чи як юридичний принцип/мегапринцип) - це наслідок доктрини природ-

ного права. Доктрина природного права обумовлює позитивне право, оформлене як юридичні норми, що містяться у різноманітних офіційних актах, не становлячи того, що визначає сутність верховенства права як такого. Це позитивне право може лише засвідчити або наявність якихось елементів (ознак) верховенства права як явища в межах національної політичної чи юридичної системи, або ж їхню відсутність [3, с.166]. Тобто право за своєю природою належить до багатівкових надбань і цінностей людства; воно є ширшим, ніж закон, і у випадках виникнення прогалін і суперечностей виправданим є звернення до тих уявлень, доктрин і концепцій, у котрих утілено ідеї гуманізму і справедливості у побудові держави та її взаємодії із громадянським суспільством та окремими громадянами.

Зазначене зумовлює наявність певного оцінного елементу у правозастосовній, зокрема юрисдикційній, діяльності, що в умовах панування корупції на всіх щаблях публічної влади може містити небезпеку порушення як змісту, так і духу правових норм. Тому запобігання корупції стає загальною суспільною справою, а від упровадження ефективних превентивних антикорупційних механізмів залежить благополуччя всієї держави, територіальних громад, фізичних та юридичних осіб.

Зазначене спричинило появу у політико-правовій реальності та поступове формування соціального інституту доброчесності. В. Рядінська і О. Карпушова, досліджуючи етимологію терміну «доброчесність» в українській правовій науці, справедливо зауважують, що переклад терміну «integrity» як «чесність» зустрічається в офіційному перекладі Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованої Законом України від 18.10.2006 № 251-V. Водночас дослідники зауважують, що переклад «integrity» як «доброчесний» зустрічається у Принципах публічного адміністрування (The Principles of Public Administration), розроблених SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – програмою підтримки вдосконалення врядування і менеджменту у країнах Центральної та Східної Європи, де назва ст. 6 викладена у такій редакції: «Measures for promoting integrity, preventing corruption and ensuring discipline in the public service are in place», що перекладено українською мовою таким чином: «Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі», проте переклад цих Принципів не є офіційним. Незважаючи на спірність перекладу, як пишуть дослідники, термін «integrity» увійшов до правового поля України саме як доброчесність, що породило суттєві проблеми під час реалізації правовідносин, для врегулювання яких він використовувався [4, с.46]. Ми зауважимо, що більшість термінів, запозичених із правового лексикону інших держав, набули в Україні інших розумінь і конотацій, проте це не заперечує необхідності постійного міжнародного термінологічного обміну, що збагачує всі правові системи, які беруть у ньому участь. Але іноді на передній план виходить національне розуміння певного правового явища, для якого вже існує термін у правовій науці або на рівні загального розуміння. Саме так, на нашу думку, сталося і з терміном «доброчесність»: незважаючи на те, що переклад поняття «integrity» як «чесність» може бути більш точним або більш поширеним, категорія «доброчесність» має конотацію, пов'язану із тривалістю і систематичністю відповідної поведінки. Інакше кажучи, людина може бути випадково та одночасно чесною чи нечесною, але бути випадково та одно-

часно добросовісно неможливо, оскільки це системна якість, яка знаходить свій прояв у всій службовій і позаслужбовій поведінці індивідуума.

Як слушно зауважено у теоретичних джерелах, особливостю епохи постмодерну є формалізація і закріплення на рівні етичних кодексів моральних вимог до представників певних професій. Нині у багатьох демократичних державах, зокрема і в Україні, існують етичні кодекси державних службовців, поліцейських, суддів, нотаріусів, адвокатів, лікарів, психологів, соціальних працівників, біологів, генетиків, кодекси корпоративної етики тощо. Їхній локальний характер дозволяє певним чином запобігти негативним наслідкам «кризи моралі» як конкуренції трансляторів нарративів. У цьому випадку творцем нарративу виступає укладач етичного кодексу, який часто є колективним і залучає представників професійної спільноти. У найоптимальнішому варіанті такі кодекси приймаються на загальних зборах певної професійної спільноти, а їх схваленню передують тривала і глибока рефлексія змісту їхніх положень. Становить інтерес, що розвиток правових норм знову супроводжує цю тенденцію, і порушення закріплених у професійних етичних кодексах правових норм стають правовими підставами для дисциплінарних стягнень із деяких категорій працівників, аж до їх звільнення [5, с.37]. Етичні кодекси як джерело уявлень про добросовісність мають складну природу, поєднуючи як моральні, так і правові вимоги до поведінки посадових осіб. Водночас залишається багато питань щодо їх затвердження. Неподинокими є випадки затвердження таких документів наказами (розпорядженнями) керівників органів публічної влади, що відразу породжує питання про їх легітимність саме як джерела моральних стандартів. Втім, указана проблематика потребує проведення окремих наукових досліджень, спрямованих на визначення правової природи зазначених документів і порядку їх затвердження, який би відповідав їхньому змісту.

Добросовісність як соціальний інститут, на нашу думку, є втіленням на рівні суспільної свідомості ідей щодо необхідних для виконання функцій держави і місцевого самоврядування (зокрема діяльності, пов'язаної із функціонуванням законодавчої та виконавчої влади і здійсненням правосуддя) цінностей та якостей особистості, що знаходять своє відображення у її поведінці як у службових, так і у позаслужбових відносинах. Добросовісність може розглядатись у таких аспектах: а) у морально-етичному – як комплекс уявлень про духовний потенціал представника публічної влади; б) у соціально-психологічному – як сукупність ціннісних орієнтацій, мотивів, установок і стимулів, які визначають поведінку представника публічної влади; в) у соціально-культурному – як наявність певного рівня розвитку суспільства, органів публічної влади та людини, втіленого у певних матеріальних і світоглядних властивостях та феноменах, сукупність яких обумовлює вектори їх подальшого руху; г) політичному – як наявність у суб'єктів політичної діяльності рис та якостей, що зумовлюють обґрунтовану довіру до них з боку громадян, які мають сформоване почуття соціальної відповідальності; р) правовому – як сукупність правових приписів, порушення яких обумовлює невідповідність поведінки посадової особи морально-етичним та іншим вимогам, установленим як обов'язкові для її посади; д) в економічному – як тип економічної поведінки, для якої характерними є прагнення до стриманості та відмова від товарів і послуг сегменту люкс (у традиційному маркетинговому поділі ринку

на сегменти масмаркет, міدل-маркет, преміум-маркет і люкс) під час перебування на посаді. Залежно від цілей дослідження, як ми вважаємо, можна виділити такі інші аспекти досліджуваної категорії: соціологічний, філософський, педагогічний тощо.

Висновки. Добросовісність як соціальний інститут формується у державах, у котрих вже існує певний рівень правової культури учасників суспільних відносин, унаслідок чого необхідність застосування до посадових осіб органів публічної влади більш жорстких, ніж до інших суб'єктів, критеріїв оцінювання службової та позаслужбової поведінки не викликає сумнівів ані у суспільстві, ані в самих посадових осіб. Ще одним джерелом уявлень про добросовісність виступають норми корпоративної етики, які мають свої відмінності у суддів, державних службовців, військовослужбовців, правоохоронців. Водночас у сукупності своїй вони описують практично всі можливі варіанти поведінки зазначених осіб у різноманітних суспільних відносинах із погляду на її прийнятність. Безумовно, більшість уявлень про добросовісність носить неписаний характер, проте слід відзначити, що останнім часом в Україні робляться спроби відобразити певні корпоративні вимоги до добросовісності на рівні етичних кодексів представників різних професійних спільнот.

Виходячи із зазначеного вище, напрями подальших наукових досліджень мають містити визначення розмежування між правовими та моральними нормами, в яких знайшли своє втілення вимоги до добросовісної поведінки посадових осіб органів публічної влади.

Література:

1. Шилінгов В. С. Верховенство права - основоположний принцип правової системи демократичного суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 26-29.
2. Трихліб К. О. Верховенство права: сучасні інтерпретації. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. Т. 26 (65). № 2-1. Ч. 1. С.152-163.
3. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. *Право України*. 2011. №10. С.154-184.
4. Рядінська В. О., Карпушова О. В. Правові проблеми визначення добросовісності як правової категорії в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. №65. С.43-50.
5. Шопіна І. М. Проблеми взаємовпливу правових і моральних норм в умовах розвитку інформаційних технологій. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 2. С.35-38.

Prylipko M. Institute of integrity as a condition for establishing the rule of law in a legal democratic state

Summary. The purpose of the article is to determine the essence and purpose of the institution of virtue as a condition for establishing the rule of law in a democratic state governed by the rule of law.

The article establishes that the rule of law is the fundamental principle of building modern legal systems of civilized democratic states. This principle requires a special order of organization of public authorities and requirements for officials. This caused the emergence of the concept of virtue as a set of conditions for vesting an official with certain powers.

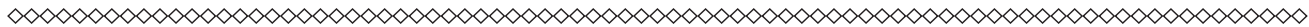
The article substantiates that the principle of the rule of law is the basis for building democratic relations in the state and ensuring the real participation of citizens in

the public administration system. Virtue as a social institution is the embodiment at the level of public consciousness of ideas regarding the values and qualities of an individual necessary to perform the functions of the state and local self-government, which are reflected in his behavior both in official and out-of-service relations. Virtue can be considered in the following aspects: a) in morality - as a set of ideas about the spiritual potential of a representative of public authority; b) in the socio-psychological - as a set of value orientations, motives, attitudes and incentives that determine the behavior of a representative of public authority; c) socio-cultural - as the presence of a certain level of development of society, public authorities and a person, embodied in certain material and worldview properties and phenomena, the totality of which determines the vectors of their further movement; d) political - as the presence in the subjects of political activity of features and qualities that determine reasonable trust in them on the part

of citizens who have a formed sense of social responsibility; r) legal - as a set of legal prescriptions, the violation of which causes a discrepancy between the behavior of an official and moral and other requirements that are established as mandatory for his position; e) in the economic - as a type of economic behavior, which is characterized by the desire for restraint and the rejection of goods and services of certain marketing segments.

The conclusion is made that virtue as a social institution is formed in states where there is already a certain level of legal culture of participants in public relations, as a result, the need to apply to officials of public authorities more stringent than to other subjects, the criteria for assessing official and out-of-service behavior does not cause doubts either in society or among the officials themselves.

Key words: rule of law, virtue, public authorities, officials, moral codes, administrative and legal support.



**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**



*Сокурєнко О. А.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри права та правоохоронної діяльності**Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У цій статті досліджено основні проблеми пенсійного забезпечення в Україні. Наголошено, що стандарти у соціальній сфері постійно підвищуються, зростають витрати державного бюджету, лише пенсійні виплати мають найнижчий рівень.

Зазначено, що в Україні чинна система пенсійного забезпечення не виконує належним чином свого основного завдання та не задовольняє потреби суспільства, адже розмір пенсій здебільшого не забезпечує достатній рівень життя.

Проаналізовано зміни у сфері пенсійного забезпечення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни, визначено суперечливі аспекти пенсійного реформування у країні. Зокрема, до проблем пенсійної системи віднесено те, що Україна є державою, населення якої можна визначити старіючим. Цей факт спричинює постійне погіршення співвідношення між працездатними громадянами та непрацездатними; пенсійні виплати є мізерними у більшості осіб, які мають пенсійний вік. Велика кількість пенсіонерів отримують пенсії до 2000 тис. грн. Бюджет Пенсійного фонду є незбалансованим. Видатки на пенсійне забезпечення є досить великими. Водночас не слід забувати, що розмір пенсійних внесків є набагато вищим, ніж в інших країнах світу.

Відзначено, що нинішня солідарна пенсійна система є економічно невиправданою і фінансово неспроможною, що знову ж таки відображає економічні проблеми. Надмірно високі пенсійні внески створюють додаткове навантаження на економіку.

Визначено, що задля вирішення цих проблем нагальним є саме реформування пенсійної системи з урахуванням соціально-економічних та політичних змін, які відбуваються у суспільстві. Наголошено, що реформа має на меті посилення соціального захисту громадян, які в силу певних обставин позбавлені працездатності, та забезпечення належного життєвого рівня шляхом сталого розвитку системи пенсійного забезпечення на позитивних моментах трьохрівневої пенсійної системи.

На основі аналізу наголошено на тому, що пенсійна система України нині знаходиться в дуже складному фінансовому становищі та належним чином не забезпечує пенсіонерів необхідним обсягом доходу (пенсії) для підтримання достатнього рівня життя. Визначено, що проблема старіння населення може призвести до загострення кризи пенсійної системи у майбутньому. Відзначено, що радикальними шляхами виходу із ситуації, що склалась, є підвищення пенсійного віку і запровадження накопичувальних пенсійних систем.

Зазначено, що реформа вітчизняної пенсійної системи має тривати жорстко з дуже ефективним механізмом моніторингу всіх процесів реформування.

Ключові слова: пенсія, пенсійний вік, пенсійне забезпечення, пенсійна реформа, пенсійна система, накопичувальна система.

Постановка проблеми. Нині до найголовнішої соціально-економічної проблеми нашої країни слід віднести рівень пенсійного забезпечення, тому здійснення фундаментальних реформ є нагальним. Низький рівень пенсійного забезпечення у країні зумовлює необхідність внесення кардинальних змін до цієї системи загалом. Стандарти у соціальній сфері постійно підвищуються, зростають витрати державного бюджету, лише пенсійні виплати посідають найнижчий рівень. Пенсійне забезпечення за своєю соціально-економічною природою можна вважати одним із основних факторів національної безпеки України. У будь-якій державі пенсійна система становить особливу ланку, прямо впливаючи на захист громадян, які працюють, і членів їхніх сімей, яких вони утримують, від втрати трудового доходу під час настання непрацездатності внаслідок старості, інвалідності, втрати годувальника. Беручи до уваги зазначене, вкрай необхідним є покращення пенсійного забезпечення громадян України. Вирішення цього питання сприятиме ефективності впровадження концепції стратегічного розвитку країни загалом. Людина, її життя, честь і гідність, безпека відповідно до Конституції України є найвищою цінністю держави. Держава, у свою чергу, забезпечує та гарантує захист і відновлення порушених прав. Тому одним із пріоритетних напрямів політики України є соціальне забезпечення, зокрема пенсійне.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні засади пенсійного забезпечення і проблематику розвитку пенсійної системи досліджували такі науковці, як Л. Аксьонова, Г. Александрова, О. Бражко, Л. Братченко, Т. Дідковська, О. Коваль, С. Лаптева, Е. Лібанова, Л. Ткаченко, В. Шульга.

Формування цілей статті. Мета роботи полягає в аналізі системи пенсійного забезпечення на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. Створення ефективної пенсійної системи в Україні, яка може вплинути на добробут мільйонів найбільш уразливих верств населення, залежить від багатьох факторів. Упровадження позитивного досвіду розвинутих країн світу, де багаторівнева пенсійна система вже має місце і дає бажані результати, є одним із таких факторів. Важливо враховувати досягнення цих країн, оскільки власний досвід України щодо законодавчого регулювання пенсійної сфери поки обмежений. Недостатня увага до проблем у зазначеній сфері, суперечливі погляди і полярність пропонованих заходів визначають актуальність досліджень, спрямованих на систематизацію та узагальнення відповідних напрацювань і вироблення рекомендацій щодо вдосконалення механізму законодавчого пенсійного регулювання в Україні.

У країнах, де рівень економічного добробуту вищий, проблеми населення щодо забезпечення життя, діяльності, ефективної зайнятості вже давно вирішені, а якщо вони є, то рівень

безробіття є лише фрикційним і носить короточасний характер. Цей факт є обов'язковою характерною рисою будь-якої держави, навіть із досить розвинутою економікою. У нашій державі це питання стоїть досить гостро і, судячи з усього, стан речей може змінитися лише у разі зростання ефективності політики зайнятості.

В Україні наявна система пенсійного забезпечення не виконує належним чином свого основного завдання і не вдовольняє потреби суспільства, адже розмір пенсій здебільшого не забезпечує достатній рівень життя.

На думку Т. Дідковської, основним завданням на шляху побудови демократичного суспільства в Україні є зміна та перетворення форми управління суспільством на основі ринкових відносин, схвалення основоположних принципів правової, соціально орієнтованої держави, котрі визнають людей, їхні права та обов'язки найвищою соціальною цінністю.

Проте, як показує практика, реформування більшості сторін суспільного життя супроводжується суттєвими протиріччями, часто у кризових ситуаціях. У соціальній сфері розбіжності щодо перехідного періоду носять складний та болючий характер, зокрема у системі пенсійного забезпечення як матеріального базису громадян, яких унаслідок певних причин віднесено до непрацюючих.

Насамперед це пов'язано з наявною реформою пенсійної системи, а також зі специфікою організаційних заходів, які дають змогу поступово досягати належного рівня пенсійного забезпечення [3, с. 253].

На думку Г. Александрової, до вагомих проблем пенсійної системи слід віднести такі:

- Україна є державою із населенням, якого можна визначити старіючим. Цей факт спричинює постійне погіршення співвідношення між працездатними та непрацездатними громадянами;
 - пенсійні виплати є мізерними у більшості осіб, які мають пенсійний вік. Велика кількість пенсіонерів отримує пенсії до 2000 тис. грн.;
 - незбалансований бюджет Пенсійного фонду;
 - видатки на пенсійне забезпечення є досить великими.
- Водночас не слід забувати, що розмір пенсійних внесків є набагато вищим, ніж в інших країнах світу [1, с. 4].

В. Бідак і М. Гладченко зазначають, що результативність політики соціального захисту суттєво обмежують такі чинники: недосконалість чинних законодавчих актів у сфері соціального управління, відносин на ринку праці та соціально-економічних механізмів реалізації захисних прав і гарантій, відсутність чіткої оцінки соціальних наслідків управлінських рішень та відповідальності керівних органів за зниження рівня життя, нерозвиненість політики щодо травматизму, невизначеність соціально-захисних функцій між суб'єктами трудових відносин [2, с. 164].

Найголовнішими проблемами нинішньої пенсійної системи є соціальні проблеми, а саме те, що нинішня солідарна пенсійна система є соціально несправедливою, особливо для найбідніших верств населення. Крім того, нинішня солідарна пенсійна система є економічно невиправданою та фінансово неспроможною, що знову ж таки відображає економічні проблеми. Надмірно високі пенсійні внески створюють додаткове навантаження на економіку.

Ураховуючи вищезазначене, слід наголосити на тому, що пенсійна система України нині знаходиться в дуже складному фінансовому становищі та належним чином не забезпечує пенсіонерів необхідним обсягом доходу (пенсії) для підтримання достатнього рівня життя. Проблема старіння населення може призвести до загострення кризи пенсійної системи у майбутньому. Радикальними шляхами виходу із ситуації, що склалась, є підвищення пенсійного віку та запровадження накопичувальних пенсійних систем.

Задля вирішення цих проблем нагальним є саме реформування пенсійної системи з урахуванням соціально-економічних та політичних змін, які відбуваються у суспільстві. Реформа має на меті посилення соціального захисту громадян, які внаслідок певних обставин позбавлені працездатності, та забезпечення належного життєвого рівня шляхом сталого розвитку системи пенсійного забезпечення [5, с. 47].

Головними завданнями та цілями пенсійної реформи є:

- поліпшення та унормування рівня життя пенсіонерів;
- визначення залежності пенсій від стажу та заробітку;
- забезпечення сталої фінансової стабільності пенсійної системи України;

- спонукання громадян до накопичення і відкладання грошових ресурсів на пенсійний вік;
- утворення і впровадження ефективної, належної і діючої системи управління та адміністрування у пенсійній системі.

Пенсійна реформа, якщо її здійснити комплексно, може стати одним із суттєвих кроків на шляху до поліпшення пенсійного забезпечення загалом, адже проблеми, що виникають у пенсійній системі, значно впливають на настрої населення, фінансовий та економічний стан країни.

Нова пенсійна система базуватиметься на простих і справедливих принципах розподілу пенсій навіть із першого рівня. Запровадження трьохрівневої пенсійної системи забезпечить міцну основу для належної пенсії для нинішнього і майбутніх поколінь.

Йдеться про те, що створюватимуться індивідуальні пенсійні рахунки, які будуть накопичувальними на другому і третьому рівнях пенсійної системи. Кожен працівник уже через певний термін зможе спостерігати реальні накопичення на своєму рахунку, в чому і є плюси пенсійної реформи. Країна матиме власне джерело довгострокових інвестиційних ресурсів, накопичених за рахунок кумулятивного складника пенсійної системи.

Існування накопичувальної пенсійної системи надасть змогу вітчизняним компаніям, які найближчим часом відповідатимуть жорстким вимогам пенсійного законодавства, залучати інвестиції країни до розвитку власного виробництва та розміщення акцій не за кордоном, а в Україні. Поява сильного внутрішнього інвестора сприятиме зростанню фондового ринку, залучаючи інших вітчизняних, а пізніше іноземних інвесторів.

Здійснення реформи у пенсійній системі дозволить досягнути бажаних результатів, зокрема підвищення життєвого рівня пенсіонерів та належного соціального забезпечення; формування дієвої системи керування пенсійними грошовими надходженнями та видатками; досягнення фінансової стійкості та стабільності у сфері пенсійного забезпечення.

Усі кроки реформи, спрямовані на перетворення наявних вимірів пенсійної системи (пенсійний вік, необхідний стаж тощо), які вже мали місце в минулому, мають лише відволікаю-

чий вплив, тому пенсійне навантаження скорочується повільно. В Україні впровадження пенсійної реформи триває та істотно відображається на віці виходу на пенсію. У 2021 році для того, щоб стати пенсіонером у 60 років, потрібно було мати щонайменше 28 років страхового стажу. Окрім того, на пенсію могли вийти українці у 63-річному віці зі стажем від 18 до 28 років, а також 65-річні, які мають стаж від 15 до 18 років.

Нині Верховна Рада може запровадити накопичувальну пенсійну систему на початку 2022 року, ухваливши законопроект №2683 «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення», але поки що цей проєкт не було розглянуто.

У 2022 році в Україні передбачено 12 етапів підвищення пенсій для різних категорій. Із 1 січня починають виплачувати підвищені державні пенсії учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. У березні також проіндексують щомісячні доплати для пенсіонерів старшого віку. Люди від 80 років і старше отримуватимуть щомісячну доплату до пенсії у розмірі 500 гривень, а пенсіонери віком 75–80 років - 400 гривень [7].

Із 1 липня знову зросте прожитковий мінімум, тому знову перерахують мінімальні пенсії. Цього разу вони зростуть із 1934 до 2027 грн. Окрім того, зростуть пенсійні надбавки, які розраховують за показником прожиткового мінімуму [7].

Із 1 грудня мінімальні пенсії знову зростуть: із 2027 до 2093 гривень. Для непрацюючих пенсіонерів віком 60-70 років зі стажем 30 років (для жінок) і 35 років (для чоловіків) установлять мінімальну пенсію 2500 гривень. Якщо їхній стаж становить 20-30 років (для жінок) і 25-35 років (для чоловіків), пенсію встановлюватимуть диференційовано. Залежно від стажу вона становитиме від 2093 до 2500 гривень [7].

Висновки. Таким чином, підвищення пенсійних виплат є позитивним, але саме реформування пенсійної системи знаходиться на досить низькому рівні, через що ефективно виконання основних кроків реформи є уповільненим. За бажанням можна знайти додаткові альтернативні джерела фінансового контенту. Дослідження показали, що це сприятиме підвищенню ефективності цього процесу. Тому реформа вітчизняної пенсійної системи має тривати жорстко і мати дуже ефективний механізм моніторингу цих процесів.

Література:

1. Александрова Г.М. Фінансово-економічні й соціальні фактори та наслідки впровадження пенсійної реформи в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 3. С. 4–8.
2. Бідак В. Я. Ризики формування інституту соціального захисту населення України (на прикладі Львівської області). *Регіональна економіка*. 2010. № 1. С. 163- 171.
3. Дідковська Т.О. Поняття та сутність пенсійного забезпечення в Україні: сучасні реалії та перспективи розвитку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 253–257.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.01.2020).

5. Мірошниченко І.С. Сучасні проблеми пенсійного забезпечення: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії. *Облік і фінанси*. 2012. № 4. С. 45–49.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №№ 40–41. Ст. 383.
7. Пенсії, податки, тарифи. URL: https://zaxid.net/statti_tag50974/

Sokurenko O. Some aspects of pension support in Ukraine

Summary. This article examines the main problems of pensions in Ukraine. It was emphasized that the standards in the social sphere are constantly rising, the state budget expenditures are also growing, only pension payments occupy the lowest level.

It is noted that in Ukraine the existing pension system does not properly fulfill its main task and does not meet the needs of society, because the size of pensions mostly does not provide a sufficient standard of living.

Changes in the field of pension provision at the current stage of socio-economic development of the country are analyzed, contradictory aspects of pension reform in the country are identified. In particular, the problems of the pension system include: Ukraine is a country whose population can be defined as aging, this fact causes a constant deterioration of the ratio between able-bodied and incapacitated citizens; pension benefits are meager, with most people of retirement age. A large number of pensioners receive pensions up to UAH 2,000; unbalanced budget of the Pension Fund; pension expenditures are quite high. At the same time, we should not forget that the amount of pension contributions is much higher than in other countries, etc.

It is noted that the current joint pension system is economically unjustified and financially insolvent, which again reflects economic problems. Excessively high pension contributions create an additional burden on the economy.

It is determined that in order to solve these problems, it is urgent to reform the pension system taking into account the socio-economic and political changes taking place in society. It was emphasized that the reform aims to strengthen the social protection of citizens who are unable to work due to certain circumstances, and to ensure a decent standard of living through sustainable development of the pension system on the positive aspects of the three-tier pension system.

Based on the analysis, it is emphasized that the pension system of Ukraine is currently in a very difficult financial situation and does not properly provide pensioners with the necessary amount of income (pensions) to maintain a sufficient standard of living. It is determined that the problem of population aging may lead to more aggravation of the crisis in the pension system in the future. It is determined that radical ways out of the current situation are raising the retirement age and introducing funded pension systems.

It is noted that the reform of the domestic pension system should be carried out rigorously and have a very effective mechanism for monitoring all reform processes.

Key words: pension, retirement age, pension provision, pension reform, pension system, accumulative system.

*Мазуренко О. А.,**аспірантка кафедри цивільного, трудового права та права соціального забезпечення
Донецького державного університету внутрішніх справ*

РОЛЬ ЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ ПРОФСПІЛОК У ТРУДОВИХ ВІДНОСИНАХ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню ролі та значення функції захисту трудових прав та законних інтересів працівників професійними спілками. Відстоюється думка, що розвиток цієї функції профспілок у демократичній правовій державі, якою є Україна, має відбуватися через розширення повноважень цієї громадської організації трудящих. Профспілкові організації потребують оновлення їхніх повноважень шляхом розширення задля підвищення рівня партнерської взаємодії як із роботодавцями, так і зі своїми членами. Здатність профспілки позитивно впливати на виробничі процеси має оцінюватися через реалізацію їхніх захисної та представницької функцій, що у підсумку відкриває шлях до можливості впливати на соціокультурне середовище у трудовому колективі, підтримку нормального мікроклімату на підприємстві, в установі, організації, забезпечувати високий рівень дотримання трудового законодавства конкретним роботодавцем, впроваджувати позитивний зарубіжний досвід організації продуктивної праці та подолання соціально-економічних проблем, що є спільними для роботодавця та працівників (наприклад, проблеми, спричинені обмеженнями в несприятливих санітарно-епідеміологічних умовах). Стверджується, що профспілка та її повноваження у контексті подальшого вдосконалення законодавства повинні розглядатися роботодавцями та їх об'єднаннями не як суб'єкт, що заважає власнику засобів виробництва досягати мети його діяльності, зокрема отримання прибутку, а як партнер. Професійна спілка, будучи партнером, здатна забезпечувати компромісні рішення виробничих питань, від яких залежать результати діяльності трудового колективу, адже профспілка складається з членів, які й є трудовим колективом, де кожен працюючий застосовує свої здібності до праці з метою досягнення цілей діяльності підприємства, установи, організації, зокрема й отримання їх власником корисного результату, що включає прибуток. Своєю чергою, праця на підставі трудового договору для працівника не означає, що він не повинен також отримати економічного та соціального ефекту від своєї праці, адже Україна, будучи соціальною державою, де людина визнається найвищою соціальною цінністю, прагне створити гідні умови для кожного її громадянина та мешканця. Запропоновано у проєкт Трудового кодексу внести окремі статті: «Повноваження професійних спілок щодо захисту трудових прав працівника», «Повноваження професійних спілок щодо захисту законних інтересів працівника чи/та трудового колективу», а також «Засоби сприяння реалізації повноважень професійних спілок», де визначити зміст конкретних повноважень щодо захисту професійними спілками: а) трудових прав працівників та б) законних інтересів працівників.

Ключові слова: професійна спілка, повноваження профспілок, захист трудових прав, захист законних інтересів працівників, соціальні партнери, захисна функція, представницька функція.

Постановка проблеми. Захист трудових прав працівників у демократичних правових державах здійснюється усіма можливими засобами, і профспілковий рух у цьому аспекті виступає на боці працівників, забезпечуючи трудящим підтримку як у разі відстоювання ними своїх порушених трудових прав, так і у разі захисту індивідуальних та колективних законних інтересів працівників. Тривала концептуальна невизначеність вітчизняного трудового законодавства все частіше призводить до дискусій про роль та значення професійних спілок у регулюванні трудових та тісно пов'язаних із ними відносин, а отже, одним із науково-практичних завдань науки трудового права є визначення та обґрунтування ролі професійних спілок у сучасних відносинах, що склалися в Україні у сфері праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми свідчить, що професійні спілки, незважаючи на певну стагнацію у їхньому розвитку, продовжують виконувати свою захисну функцію. Як свідчать праці таких учених, як: Е.В. Бабенко, О.В. Бражко, В.Я. Буряк, Р.С. Веприцький, Ю.М. Грیشина, Т.В. Колеснік, В.М. Короленко, О.Є. Костюченко, І.В. Лагутіна, Р.Я. Мамедова, С.В. Попов, Р.В. Татарінов, Ф.А. Цесарський, І.М. Чумаченко, захисна функція профспілок є основоположною, проте подальший її розвиток потребує вдосконалення трудового законодавства у частині повноважень професійних об'єднань працівників.

Метою статті є обґрунтування і доведення розширення повноважень профспілок у частині реалізації ними функції захисту трудових прав та законних інтересів працівників, адже результат такого захисту має корисний ефект не лише для працівників, а й для роботодавців.

Виклад основного матеріалу. «Аналізуючи історію діяльності українських профспілок за період від виникнення до набуття Україною незалежності, можна зробити висновок, що захисна діяльність профспілок була перервана радянським режимом, перебуваючи на етапі свого поступового становлення. З 1991 року захисна діяльність профспілок поступово розпочала своє відродження» [1, с. 117]. Наведене свідчить, що вітчизняні науковці висловлюють оптимістичний погляд на розвиток профспілкового руху в Україні і пов'язують це саме з демократизацією суспільства. Ми також переконані у тому, що становлення дієвого профспілкового руху в Україні пов'язано з необхідністю підвищення активності самих працівників щодо захисту своїх трудових прав та законних інтересів.

В.Я. Бурак вірно наголошує, що «необхідно посилювати роль профспілок під час захисту порушених прав. Це вимагає від профспілкових органів на регіональному або на галузевому рівні готувати відповідних спеціалістів із захисту порушених прав і законних інтересів працівників. Необхідно надати обов'язок територіальним і галузевим органам профспілок надавати

відповідних фахівців для допомоги працівникам у вирішенні колективного або індивідуального трудового спору за відповідного звернення» [2, с. 405]. Отже, результативна допомога професійних спілок у захисті трудових прав працівників як в індивідуальних, так і в колективних спорах може відновити довіру працівників до цієї інституції, але для досягнення такого результату необхідно вирішити питання щодо підготовки таких спеціалістів та підвищити рівень просвітницької діяльності професійних спілок. Ці два ключові питання мають істотні фінансові складники для розвитку. Ми вважаємо, що покласти фінансові витрати на підготовку таких фахівців та поширення просвітницької діяльності серед працівників щодо їхніх трудових прав та законних інтересів необхідно на державу як одного із соціальних партнерів. Роботодавці з високою вірогідністю будуть блокувати таку діяльність або ж готуватимуть за свої кошти «ручних» представників трудящих. Працівники, своєю чергою, не мають матеріальних можливостей фінансувати такі напрями діяльності професійних спілок, а отже, держава як суб'єкт, що зацікавлений у налагодженні цивілізованих, демократичних, соціально спрямованих відносин у сфері праці має взяти на себе такі витрати. Щодо діяльності професійних спілок стосовно захисту трудових прав та законних інтересів працівників, то цей вид діяльності був і залишається основоположним у функціонуванні цих професійних об'єднань працівників, водночас сьогодні в Україні цей напрям діяльності потребує істотного оновлення та вдосконалення на законодавчому рівні.

Захист трудових прав та законних інтересів працівників профспілковими організаціями виступає однією з форм захисту. По суті, профспілка виступає на боці працівника чи трудового колективу, і, як вірно наголошує В.М. Короленко, «у певних відносинах, тісно пов'язаних із трудовими, представництво особистих і колективних прав та інтересів є допустимим, а іноді навіть необхідним... Колективні інтереси працівників, як правило, формулюються, виражаються та захищаються через представників» [3, с. 7]. Не менш важливою є й участь професійних спілок у заходах, які супроводжують забезпечення дисципліни праці, де чисельність способів захисту прав працівника з боку незалежних органів виступає складником усього механізму [4, с. 70]. Тобто професійні спілки, здійснюючи представництво інтересів окремого працівника чи трудового колективу або групи працівників, захищають їхні інтереси. Коли йдеться про захист прав працівника чи групи працівників, професійні спілки або виступають представником, або ж надають працівнику необхідну підтримку в процесі захисту таким працівником своїх трудових прав.

Варто зазначити, що захист професійними спілками трудових прав працівників – це один із видів їхньої діяльності, що реалізується у їхніх повноваженнях, а захист трудових, соціально-економічних (законних) інтересів – це другий вид їхньої діяльності. Обидва види діяльності професійних спілок реалізують захисну функцію, що виступає основою та метою діяльності цієї громадської організації. Здійснення професійними спілками всіх їхніх повноважень та реалізація їхніх прав, визначених у ст. ст. 245–248 КЗпП України та ст. ст. 8–10, 19–33, 38, 39 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», фактично націлена на реалізацію ними захисної функції у їхній діяльності.

Р.Я. Мамедова доводить, що «участь профспілок у припиненні трудових відносин є формою захисту трудових прав

працівників» [5, с. 369]. Питання участі професійних спілок у процедурі припинення трудових відносин із працівником чи групою працівників певним чином сьогодні виступає наріжним каменем у державній політиці України. Не є таємницею те, що це питання широко обговорюється у політичних колах, де є прихильники збереження такого підходу до порядку звільнення працівника, зокрема у разі масового вивільнення працівників, інші вважають, що професійні спілки не повинні наділятися такими повноваженнями, адже рішення власника або уповноваженого ним органу достатньо для вирішення питання про подальшу долю трудового договору з конкретним працівником.

Що ж можна запропонувати для подолання таких негативних тенденцій в Україні? На наше переконання, варто наділити професійні спілки правом дорадчого голосу у прийнятті рішень про реорганізацію чи ліквідацію підприємств, установ, організацій. Дорадчий голос у такому разі надасть право представниками трудових колективів на отримання повної, достовірної інформації про причини та підстави проведення реорганізацій чи процедур ліквідації. Це, своєю чергою, надасть можливість представниками трудових колективів уживати заходів щодо попередження порушення трудових прав працівників на етапі вивільнення.

І.В. Лагутіна пропонує у проєкті Трудового кодексу України приділити більше уваги профспілковим організаціям та їхнім повноваженням, зокрема «з метою більш докладної регламентації прав професійних спілок та їх органів із захисту прав та інтересів працівників» [6, с. 13]. Ми вважаємо, що деталізація та регламентація таких повноважень може бути здійснена через визначення конкретних правових можливостей діяти під час захисту трудових прав працівника чи групи працівників чи трудового колективу та окремо під час захисту законних інтересів працівника, групи працівників та трудових колективів. Із цією метою пропонуємо у проєкті Трудового кодексу внести окремі статті «Повноваження професійних спілок щодо захисту трудових прав працівника» та «Повноваження професійних спілок щодо захисту законних інтересів працівника чи/та трудового колективу». Також необхідно закріпити статтю «Засоби сприяння реалізації повноважень професійних спілок», де пропонуємо окремо визначити зміст конкретних повноважень щодо захисту професійними спілками: а) трудових прав працівників та б) законних інтересів працівників.

Процес удосконалення трудового законодавства у частині повноважень та правових можливостей професійних спілок здійснювати реальний захист трудових прав та законних інтересів працівників варто виходити з історичного контексту виникнення та розвитку профспілкових організацій. Важливо враховувати, що «профспілки є і залишаються наймасовішою громадською організацією, яка об'єднує значну кількість працівників. Ця організація займає важливе місце серед інших громадських організацій, тому що вона об'єднує людей праці, а праця є основою умовою для існування самого суспільства. За загального падіння чисельності профспілок зберігається досить високий показник охоплення працівників профспілковим членством» [7, с. 65]. При цьому, як справедливо стверджує Ф.А. Цесарський, процес розвитку та вдосконалення законодавства про профспілки, їхні права та гарантії діяльності повинен полягати, зокрема, у збереженні, закріпленні та розширенні прав, які дають змогу профспілкам відстоювати

трудої, соціально-економічні права та інтереси працівників [7, с. 65–66].

Підтримуючи наведені твердження, зазначимо, що у сучасних умовах розвитку соціально-трудова відносин в Україні роль професійних спілок підвищується, адже саме в умовах концептуальної невизначеності розвитку відносин у сфері праці профспілки мають продемонструвати свою згуртованість у питанні відстоювання трудових прав трудящих. Водночас зміст повноважень самих профспілкових організацій також можна розглядати як захист трудових прав працівників, адже повноваження профспілкової організації – це свого роду колективні повноваження трудящих, які створюють для них правові можливості впливати на регулювання трудових відносин та відносин, тісно пов'язаних із ними.

«Необхідно наголосити на необхідності вироблення чіткої концепції та парадигми захисної діяльності профспілок. Сутність і мета такої діяльності визначається як дії, що прагнуть мінімізувати негативний вплив ринкових чинників на зниження якості життя і праці найманих працівників. Зміст профспілкового захисту безпосередньо визначається зонами утиску прав, свобод та інтересів найманих працівників із боку роботодавців. Навколо них формуються основні напрями захисної діяльності профспілок. У сучасних умовах функціями профспілок є захисна і представницька. Причому основною функцією профспілок слід уважати захисну, а представницька функція є допоміжною у захисті прав найманих працівників, вона створює належні передумови для реалізації захисної функції. Визнання захисної функції профспілок головною, основною передбачає, що всі інші напрями їхньої діяльності повинні мати підпорядкований характер і не суперечити їй» [8, с. 78].

Такий підхід до повноважень професійних спілок щодо захисту трудових прав та законних інтересів працівників створює не лише передумови для підвищення загального рівня правопорядку у сфері праці, а й забезпечує реалізацію правових можливостей працівників у неюрисдикційних формах здійснювати захист своїх прав як учасників трудових відносин. Захисна функція професійних спілок як базова умова їх функціонування розкриває шляхи участі трудящих в управлінні підприємством, установою, організацією, які здійснюють свою господарську діяльність, використовуючи здібності до праці їхніх працівників. Залучення працівників до процесу управління здатне у превентивному аспекті забезпечувати трудові права та законні інтереси працівників, а також створює умови для заохочення працівників до продуктивної праці, що має істотно позначитися на корисних соціальних та економічних ефектах роботи підприємства, установи, організації.

«Специфічність та особливості профспілкового захисту полягає, насамперед, у тому, що ці громадські організації мають у своєму арсеналі такі захисні заходи, яких не має жоден державний орган. Це страйк, мітинг, пікет, демонстрація тощо. Указані заходи, а особливо страйк, є потужним знаряддям у руках профспілок» [9, с. 309]. «Профспілки порівняно з іншими представниками працівників мають значні переваги. До таких можна віднести: наявність організаційно-правової функції – від первинних організацій до об'єднання профспілок України; наявність практичного досвіду у сфері захисту трудових прав та соціально-економічних інтересів працюючих; використання у статутній діяльності міжнародного досвіду; багаточисельність членів профспілки порівняно з іншими об'єднаннями

громадян; фінансова та матеріально-технічна незалежність; наявність суто профспілкових закладів освіти для підвищення рівня професійних знань» [10, с. 188]. Організаційна єдність трудящих у межах профспілкового руху дає змогу через колективний вплив на роботодавців та їхні організації створювати та покращувати умови праці працівників та рівень їх соціального забезпечення не лише у разі хвороби, настання пенсійного віку, професійних захворювань тощо, а й протягом усього їхнього трудового життя, що супроводжується інтенсивністю інтелектуальних та фізичних зусиль для забезпечення гідного рівня життя для себе та членів своїх сімей.

Е.В. Бабенко зазначає, що «профспілкові захисні процедури застосовуються профспілкою, як правило, відносно своїх членів; окремі профспілкові захисні процедури, зокрема висловлювання мотивованої думки та пропозицій про можливе розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, у тому числі за колективного припинення трудових правовідносин, а також надання згоди та незгоди на відповідні дії роботодавців, здійснюються незалежно від того, звернувся член профспілки, трудові права якого були порушені під час припинення трудових правовідносин, до профспілки за захистом чи ні» [11, с. 305]. Фактично такі повноваження профспілки мають істотне значення у забезпеченні зайнятості населення та протидії зростанню безробіття. Унормування процедури вивільнення працівників, що спричинене економічними факторами виробництва, дає змогу забезпечити трудящим правові можливості подальшого працевлаштування відповідно до їхніх здібностей до праці. Водночас участь професійних спілок у вирішенні питань щодо вивільнення працівників дає змогу забезпечити додатковий захист уразливих верств населення, що має неабияке значення у підтримці соціальної політики держави. Водночас участь профспілок у процедурах звільнення працівників для роботодавця виступає попереджувальним засобом, що мінімізує його фінансові витрати у разі порушення ним процедури вивільнення, адже «роботодавець несе матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну незаконним звільненням ... у такому разі працівникові проводиться виплата вимушеного прогулу» [12, с. 83].

Р.В. Татарінов наголошує, що «існує необхідність, з огляду на сучасні позиції професійних спілок в Україні, передбачити у проєкті Трудового кодексу України не менш значущі повноваження профспілок, аніж ті, які закріплені сьогодні в Кодексі законів про працю України» [13, с. 163].

Погоджуючись із такою позицією, зазначимо, що розширення повноважень професійних спілок, які, по суті, спрямовані на захист трудових прав та законних інтересів працівників, не створює загрози для роботодавця у частині розвитку його бізнесу, адже участь професійних спілок у процедурах розстановки кадрів сприяє підтриманню правопорядку у сфері праці. Не стверджуючи того, що всі роботодавці прагнуть порушити трудові права працівників, усе ж зазначимо, що контрольні функції профспілок у додержанні роботодавцями законодавства про працю спрямовані не лише на захист трудових прав працівників, а й на попередження можливих порушень роботодавцем норми трудового права. Вирішення спірних питань щодо застосування трудового законодавства у кожному конкретному випадку надає учасникам трудових відносин – працівнику і роботодавцю можливість вирішувати суперечки, не доводячи їх вирішення до судового розгляду.

Науковці наголошують, що до проекту Трудового кодексу необхідно внести доповнення у статтю «Основні засади правового регулювання трудових відносин», де передбачити «забезпечення права професійних спілок здійснювати громадський профспілковий контроль за дотриманням трудового законодавства» [14, с. 165]. Тобто у питанні громадського контролю за додержанням роботодавцями трудового законодавства варто виходити з того, що такі повноваження профспілки спрямовані на попередження конфліктів та спорів у виробничому середовищі. Ураховуючи те, що в процесі такого контролю задіяна громадськість, зокрема члени трудового колективу, то результати такого контролю відкривають членам трудового колективу та роботодавцю можливість побачити недоліки в організації праці підприємства, установи, організації, які можна виправити та вдосконалити на рівні локального регулювання, а також засвідчують рівень та стан правопорядку у сфері праці у конкретного роботодавця, що для останнього виступає або репутаційним ризиком або вагомою перевагою перед іншими роботодавцями на ринку праці.

Функції професійних спілок, зокрема захисна та представницька, свідчать не лише про можливості впливу цих об'єднань трудящих на процеси організації праці та продуктивності виробництва товарів, робіт та послуг, а й на здатність професійних спілок приймати активну участь у підготовці кадрів до продуктивної праці. Підтримка та соціальна адаптація працівника у трудовому колективі має вагоме значення в організації єдиного виробничого процесу трудового колективу, а міжнародна співпраця профспілок надає їм можливості для оцінки зарубіжного досвіду регулювання трудових відносин та його впровадження разом із роботодавцями на локальному рівні через акти соціального партнерства. Усе це в сукупності створює необхідні умови праці для працівників, що побудовані на засадах партнерства учасників цих відносин, де повага до прав кожного з учасників цих відносин виступає рушійною силою розвитку підприємства, установи, організації, що у підсумку дає працівникові захищеність у трудовому житті, а власнику підприємства, установи, організації – корисні ефекти від його діяльності, зокрема й фінансові результати.

Висновки. Викладене вище дає підставу стверджувати, що профспілкові організації потребують оновлення їхніх повноважень шляхом розширення задля підвищення рівня партнерської взаємодії як із роботодавцями, так і зі своїми членами. Здатність профспілки позитивно впливати на виробничі процеси має оцінюватися через реалізацію їхньої захисної та представницької функцій, що у підсумку відкриває шлях до можливості впливати на соціокультурне середовище у трудовому колективі, підтримку нормального мікроклімату на підприємстві, в установі, організації, забезпечувати високий рівень дотримання трудового законодавства конкретним роботодавцем, упроваджувати позитивний зарубіжний досвід організації продуктивної праці та подолання соціально-економічних проблем, що є спільними для роботодавця та працівників (наприклад, проблеми, спричинені обмеженнями в несприятливих санітарно-епідеміологічних умовах).

Профспілка та її повноваження у контексті подальшого вдосконалення законодавства повинні розглядатися роботодавцями та їх об'єднаннями не як суб'єкт, що заважає власнику засобів виробництва досягати мети його діяльності, зокрема отримання прибутку, а як партнер. Професійна спілка, будучи

партнером, здатна забезпечувати компромісні рішення виробничих питань, від яких залежать результати діяльності трудового колективу, адже профспілка складається з членів, які й є трудовим колективом, де кожен працюючий застосовує свої здібності до праці з метою досягнення цілей діяльності підприємства, установи, організації, зокрема й отримання їх власником корисного результату, що включає прибуток. Своєю чергою, праця на підставі трудового договору для працівника не означає, що він не повинен також отримати економічного та соціального ефекту від своєї праці, бо Україна, будучи соціальною державою, де людина визнається найвищою соціальною цінністю, прагне створити гідні умови для кожного її громадянина.

Література:

1. Грішина Ю.М. Захисна функція профспілок: історичний аспект змістовних змін від виникнення профспілок до набуття Україною незалежності. *Митна справа*. 2015. № 2(98). Ч. 2. Кн. 1. С. 113–118.
2. Бурак В.Я. Захист профспілками трудових прав працівників. *Вісник ЛТЕУ. Юридичні науки*. 2015. № 2. С. 399–406.
3. Короленко В.М. Правове регулювання здійснення представницької функції профспілок в Україні: монографія / за наук. ред. О.Д. Крутчана. Київ: НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2014. 172 с.
4. Колеснік Т. Правові засади забезпечення дисципліни праці у країнах із розвинутою ринковою економікою. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 66–70.
5. Мамедова Р.Я. Юридична сутність згоди профспілкових органів при припиненні трудових відносин. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 363–371.
6. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. Одеса, 2007. 20 с.
7. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації: дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. Харків, 2004. 200 с.
8. Бражко О.В. Роль профспілкових організацій у захисті прав працівників. *Економіка та держава*. 2010. № 3. С. 78–80.
9. Попов С.В. Захист зайнятості іноземців профспілковими організаціями. *Форум права*. 2010. № 1. С. 307–311. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10pvcvipo.pdf>.
10. Чумаченко І.М. Соціально-партнерські відносини як один із засобів захисту профспілками інтересів працівників у сучасних умовах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 186–193.
11. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.
12. Костюченко О.Є. Правове регулювання матеріальної відповідальності роботодавця: сучасний стан та перспективи розвитку. *Право та інновації*. 2016. № 1(13). С. 81–88.
13. Татарінов Р.В. Особливості правового регулювання захисту трудових прав та права на соціальне забезпечення працівників прокуратури: дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. Харків, 2013. 183 с.
14. Веприцький Р.С. Правове регулювання захисту соціально-економічних прав людини: дис. ... к.ю.н.: 12.00.05. Харків, 2008. 184 с.

Mazurenko O. The role of protective function of trade unions in labor relations

The article is devoted to the research of the role and importance of the function of protection of labor rights and legitimate interests of workers by trade unions. It is argued that the development of this function of trade union in a democratic legal state, what is Ukraine, should be through the expansion of the powers of this public

organization of workers. The trade unions should renew their powers by expanding to increase partnerships with both employers and their members. The ability of trade unions to positively influence production processes should be assessed through the implementation of their protective and representative functions, which ultimately opens the way to influence the socio and cultural environment in the labour collective, maintaining a normal microclimate at the enterprise, institution, organization; to ensure high level of following the labour law by specific employer; to introduce positive foreign experience in the organization of productive labor and overcoming socio-economic problems that are common to the employer and employees (for example, problems caused by restrictions in unfavorable sanitary and epidemiological conditions). The article argues that the trade union and its powers, in the context of further improving the legislation, should be considered by employers and their associations not as an entity that prevents the owner of production means to achieve its goals, and, in particular its profit, but as a partner. As a partner, a trade union is able to provide compromise solutions to production issues, on

which the results of the labor collective depend, because the trade union consists of members who are the labor collective, where each worker uses his skills to achieve goals of enterprise, institution, organization, in particular and achievement by the owner of a useful output, including profit. In its turn, the work on the basis of an employment contract for an employee does not mean that he should not get economic and social benefits from his work, because Ukraine as a welfare state where a human is recognized as the highest social value seeks to create decent conditions for every citizen and resident. It is proposed to include separate articles in the draft of Labor Code, such as: “The powers of trade unions to protect labor rights of employees”, “The Powers of trade unions to protect the legitimate interests of employees and / or staf”, and “Means to promote the powers of trade unions”. Here should be determined the content of specific powers to protect trade unions: a) labor rights of workers and b) the legitimate interests of workers.

Key words: trade union, powers of trade unions, protection of labor rights, protection of legitimate interests of workers, social partners, protective function, representative function.

*Роговенко О. В.,**аспірант кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету*

ТЕОРІЇ МІГРАЦІЇ: СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. Історичний розвиток міграції, як і сучасні міграційні процеси – різноманітне і складне явище, яке у повному обсязі не змогло пояснити жодна теорія. Досліджуючи міграцію із погляду на причини її виникнення, у статті комплексно розглянуто складний міграційний процес, використовуючи багатофакторний аналіз уже наявних теорій разом із сучасними світовими трансформаціями. Важливість дослідження міграційних процесів міститься у розумінні руху населення в політичному, правовому та економічному контекстах. Метою роботи є дослідження загальних теорій трудової міграції, не віддаючи перевагу конкретній моделі, а також аналіз ключових загальнотеоретичних аспектів.

Методологічні основи міграції робочої сили визначаються декількома основними теоріями, які досліджували ці процеси. Проаналізовані теорії Е. Равенштейна, М.Тодаро, Білсбороу, Х. Кларка, М. Піоре, Д.Массі, Л.Голдінга, Дж. Харіса, І. Валлерстайна та інші є лише невеликою частиною наявних теорій міграції, що свідчить про невпинний розвиток як самих міграційних процесів, так і, відповідно, бажання науковців якомога глибше дослідити механізми цього явища. У контексті дослідження соціально-трудоових аспектів міграції у статті проаналізовано окремі її теорії, а саме: теорія неокласичної економіки; теорія людського капіталу; нова економічна теорія міграції; теорія суспільного капіталу; теорія економіки сімейної міграції; теорія подвійного ринку праці; теорія міграційних систем; теорія міграційних мереж; теорія технологічного розвитку та інші.

В якісному історико-теоретичному дослідженні міграційних процесів мають неабияку зацікавленість і представники найвищих політичних систем світу, які разом із інформацією отримують регулятори впливу на міжнародну трудову міграцію шляхом зміни заробітних плат та умов праці у країнах прийому шляхом сприяння економічному розвитку у країнах походження, створюючи водночас програми соціального страхування, вдосконалення ринків капіталу у регіонах, що розвиваються, або комбінуючи ці дії.

Незважаючи на те, що різні аспекти наявних концепцій доцільні і нині, єдиної загальної теорії міграції досі немає. Саме тому класичні теорії міграції не втрачають своєї актуальності та використовуються як теоретична база для формування нових теорій міграції з урахуванням нових глобальних змін.

Ключові слова: міграція, теорії міграції, трудова міграція, соціально-трудоовий аспект міграції, міграційні процеси, міграційна політика

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Історичний розвиток міграції, як і сучасні міграційні процеси – різноманітне і складне явище, яке у повному обсязі не змогло пояснити жодна теорія. Досліджуючи міграцію із погляду на причини її виникнення, варто розглядати цей склад-

ний процес комплексно, використовуючи багатофакторний аналіз уже наявних теорій разом із сучасними світовими трансформаціями. Важливість дослідження міграційних процесів міститься у розумінні руху населення у політичному, правовому та економічному контекстах. Методологічні основи міграції робочої сили визначаються декількома основними теоріями, які досліджували ці процеси.

Формулювання мети і завдань дослідження. Метою роботи є дослідження теорії трудової міграції, не віддаючи перевагу конкретній моделі, а також аналіз ключових загальнотеоретичних аспектів. Можливою перспективою таких досліджень ми вважаємо формування основи для побудови новітніх теорій міграції у ХХІ столітті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У витоках досліджень загальнотеоретичних аспектів трудової міграції були зарубіжні науковці Е. Равенштейн, М.Тодаро, Білсбороу, Х. Кларк, М. Піоре, Д.Массі, Л.Голдінг, Дж. Харіса та інші. В останні роки проблемам відображення соціально-трудоового аспекту міграції присвятили свої праці українські науковці О.М. Балакірева, Ю.В. Серета, Д.А. Дмитрук, К.А. Тахтарова, Т.І. Алексеева, Т.В. Дракохруст та інші.

Виклад основного матеріалу. Найдавнішим теоретиком міграції вважають англійського географа Ернеста Равенштейна, який на основі даних перепису населення Англії та Уельсу 1881 року розробив так звані «Законои міграції», які вперше були презентовані перед Королівським статистичним товариством 17 березня 1885 року.

Сутність Законів – у таких тезах:

- 1) у світі постійно відбувається активний перерозподіл населення;
 - 2) мігранти пересуваються переважно на короткі відстані, а ті, хто подорожує на більші відстані, рухаються до великих промислових і торговельних центрів;
 - 3) характерною рисою міграції є те, що сільські мешканці мігрують частіше, ніж мешканці міст;
 - 4) трудова міграція розвивається поступово;
 - 5) більшість міграцій відбувається із сільськогосподарських до промислових районів;
 - 6) великі міста зростають більше за рахунок міграції, ніж за рахунок природного приросту;
 - 7) міграція зростає із розвитком промисловості, торгівлі і транспорту;
 - 8) кожен потік міграції створює зустрічний потік;
 - 9) головними причинами трудової міграції є економічні [1].
- Е. Равенштейн зробив висновок, що міграція регулюється процесом «push-pull» (фактори «виштовхування-тяжіння»), який передбачає, що несприятливі умови в одному місці

«виштовхують» людей зі звичного місця проживання, а сприятливі умови у зовнішньому місці «притягують» їх. Закони Равенштейна передбачають, що головною причиною міграції є кращі зовнішні економічні можливості; обсяг міграції зменшується зі збільшенням відстані; переміщення населення є двостороннім; міграційні відмінності (наприклад стать, соціальний клас, вік) впливають на мобільність людини. Насправді, закони міграції Равенштейна призвели до вивчення різних факторів впливу на міграцію: індустріалізації, статі, раси, відстані, освіти, робочої сили тощо.

Спираючись на широкий емпіричний матеріал, Е.Г. Равенштейн був одним із перших, хто виділив основні особливості міграційних процесів. Хоча його закони здебільшого мали описовий характер, але все ж таки суттєво впливали на подальші роботи у галузі моделювання і концептуалізації міграційних процесів. Більшість теоретиків слідували за Равенштейном, і домінуючі теорії у сучасній науці є певними варіаціями його висновків.

Науковець К.А. Тахтарова переконана, що концептуальні основи міжнародної міграції робочої сили визначаються економічними теоріями [9]. Певною мірою ми поділяємо цю думку, принаймні вважаємо, що вона заслуговує уваги у контексті дослідження соціальних аспектів міграції. До вашої уваги деякі з них:

- теорія неокласичної економіки (Дж.Харіс, М.Тодаро) пояснює міграцію робочої сили економічною нерівністю між країнами, різницею у рівнях заробітної плати;
- теорія людського капіталу (Дж.Беккер, Х.Кларк) розглядає причини міграції на макрорівні;
- нова економічна теорія міграції (О.Старк, Е.Тайлор) виходить із того, що рішення щодо міграції приймає не окрема особа, а сім'я загалом;
- теорія суспільного капіталу (Д.Масей, Л.Голдінг) акцентує увагу на «суспільному капіталі» мігрантів, певних схемах інтеграції у ринок праці, залучення до суспільного життя країни;
- теорія економіки сімейної міграції передбачає те, що міграційну стратегію сім'ї визначає баланс економічних, соціальних і психологічних наслідків міжнародної міграції для кожного із членів домогосподарства;
- теорія подвійного ринку праці (М.Піоре, А.Порт) акцентує увагу на змінах, які з'являються на ринках робочої сили під час розвитку постіндустріальних тенденцій у промислово розвинутих країнах;
- теорія міграційних систем (Р.Білсбороу, Д.Массі) є результатом спроби поєднати різні концепції, що пояснюють міжнародну міграцію робочої сили;
- теорія міграційних мереж (Д.Массі) ґрунтується на явищі, котре дістало назву «співтовариство мігрантів» та охоплює колишніх, теперішніх і потенційних мігрантів, які проживають в обох країнах;
- теорія технологічного розвитку (Дж. Саймон) звертає увагу на позитивні економічні та демографічні наслідки еміграції для приймаючої країни [9].

Наукові погляди теоретиків у сфері міграції служать основою для розуміння причин, факторів та результатів як минулих, так і сучасних процесів міграції. Вивчення теоретичних підходів допомагає зрозуміти закономірності та наслідки міграційних процесів, будувати прогнози, проводити більш виважену

та раціональну міграційну політику. Зважаючи на вищезазначене, ми вважаємо за необхідне більш детально проаналізувати окремі теорії міграції.

Теорія «push-pull» (притягування-відштовхування) стверджує, що інтенсивність міграції залежить від привабливості країни, наявності перешкод, відстані між країнами-чинниками, що забезпечують тяжіння іммігрантів до цих країн. Активність еміграції визначається чинниками, що стимулюють потенційних мігрантів до пошуку місць працевлаштування в інших країнах, із урахуванням суб'єктивного сприйняття цих чинників потенційними мігрантами. Автором теорії є Еверетт Лі, професор соціології Джорджійського університету, відомий своєю новаторською працею «Теорія міграції» (1966 р.). Теорія Лі, спираючись на принципи соціології, надає схему факторів, які б могли пояснити обсяги міграції між пунктом відправлення і призначення:

- фактори, пов'язані з територією походження;
- фактори, пов'язані з районом призначення;
- перешкоди для міграції;
- особисті фактори.

Він стверджував, що такі перемінні, як відстань, фізичні та політичні бар'єри, наявність утриманців, можуть перешкоджати міграції. Лі зазначив, що процес міграції є вибіркоким, оскільки такі диференціації, як вік, стать і соціальний клас, впливають на те, як люди реагують на чинники, що підштовхують до міграції. Окрім того, особисті чинники, такі як освіта особи, знання мови або традицій потенційного населення-приймача, родинні зв'язки можуть сприяти або уповільнювати міграцію [1].

Якщо розглядати причини міграції із боку факторів «push-pull», то фактори «виштовхування» існують у місці виникнення міграції, діючи як додаткові мотиватори міграції (відсутність економічних можливостей, освіти тощо). З іншого боку, у пункті призначення є фактори «тяжіння», що приваблюють мігрантів (робота, можливості та наявність робочих місць, доступна освіта, релігійна чи політична свобода).

Потік міграції між двома місцями – початком і пунктом призначення – також залежить від наявних перешкод для міграції. Це відстань між двома місцями, відсутність транспортних засобів, недоступність через географічні умови та обмежувальне міграційне законодавство.

О.Д. Дункан у своїй книзі «Теорія і наслідки мобільності сільськогосподарського населення» виклав теорію щодо мобільності населення, зайнятого у сільському господарстві. Його теорія – це поєднання мікро- та макроактивних сил під час міграції. За словами Дункана, які б ефекти не створювалися змінами структурних факторів країни, такі ж самі наслідки спричинені міграцією. Отже, для досягнення багатьох структурних цілей міграція є функціональною альтернативою суспільним змінам.

На думку Дункана, зазвичай за міграцію відповідають такі фактори:

- 1) економічні та технічні причини стосуються змін, що відбуваються у виробництві, у методах і структурі сільськогосподарських операцій, у структурі ринку, у цінній політиці, у виробництві та відносних змінах рівня заробітної плати;
- 2) соціальні причини, такі як розвиток інституційної структури, політики щодо землі та виробництва, розвиток транспортних і комунікаційних систем, зростання населення, збільшення

знань та їхнє поширення, класові конфлікти і конкуренція, збільшення потреб на утримання сім'ї тощо;

3) особисті причини, такі як незадоволені потреби, підвищення інтелекту людей і розширення горизонту знань, піклування про здоров'я тощо;

4) природні причини стосуються навколишнього середовища та атмосфери; виникнення хвороб, повенів, землетрусів, посух, сезонних змін, ерозії земель тощо;

5) інші причини: страйки, заворушення, збільшення реального багатства, пошук нових засобів або закінчення постачання старих ресурсів тощо [4].

Відносно новою у розумінні теорій процесу міграції є теорія матеріалізму, представлена Г. Стендінгом у своїй книзі «Міграція і способи експлуатації: соціальне походження нерухомості та мобільності» 1981 року. Відповідно до цієї теорії розмір та рівень міграції визначаються співвідношенням виробництва суспільства, характером багатства, системою власності на землю і факторами, що контролюють зростання виробничих сил у суспільстві. У стародавні часи будь-яка міграція відбувалась у певній групі, тоді як міграція у сучасній капіталістичній системі переважно має особистий характер. Автор звернув увагу на міграцію, що відбулась у перехідний період між кінцем феодального та початком капіталістичного виробництва. У феодальній системі не було великої міграції, оскільки робітники перебували під контролем феодалів. Окрім того, у цей період не відбувалось особливого розвитку міст, що є ще одним фактором відсутності міграційної активності сільського населення.

На думку Г. Стендінга, активізація промислового розвитку капіталістичної системи стала можливою завдяки міграції, яка припиняє класові відносини старих типів і породжує новий тип суспільства – капіталістичний клас робітників. Завдяки міграції виникає промислова армія резерву, що зберігає низьку ставку заробітної плати протягом певного історичного періоду. Зросла можливість обміну пропозиціями робітників у нових професіях та нових сферах, що є причиною виникнення дисциплінованого класу працівників. У довгостроковій перспективі надлишок населення, що виникає під час формування капіталу, робить робітників більш прогресивними, підвищує ефективність їхньої роботи і спонукає працювати довше. Так Стендінг пояснив процес міграції із посиленням на різні економічні системи і способи виробництва [2].

Неокласична теорія передбачає, що ринки праці та економіки рухаються назустріч один одному з метою збереження рівноваги у довгостроковій перспективі, вважаючи мігрантів суто раціональними суб'єктами. Мігранти переїжджають із країн, де робочої сили багато, а заробітна плата низька, до країн, де робочої сили мало, а заробітна плата висока. Автор неокласичної економічної теорії М. Тодаро (1969 р.) пояснює міграцію із села у місто як економічно раціональний процес, незважаючи на високий рівень безробіття у містах. Працівники порівнюють свої очікувані доходи у місті та починають переселення із села у разі, якщо ці очікувані доходи перевищують середній рівень доходів у селі [8]. У загальному вигляді міграція пов'язана зі світовим попитом і пропозицією робочої сили. Нації із дефіцитом робочої сили та високим попитом матимуть високі заробітні плати, які притягуватимуть мігрантів із країн із надлишком робочої сили.

Теорія сегментованого ринку праці (М. Піоре, 1979) стверджує, що економіка структурована так, щоб вимагати певний рівень міграції. Ця теорія припускає, що розвинені економіки є дуалістичними: вони мають первинний ринок безпечної, добре оплачуваної праці та вторинний ринок праці з низькою заробітною платою. Теорія сегментованого ринку праці стверджує, що іммігрантів залучають до заповнення тих робочих місць, які потрібні для функціонування загальної економіки, але яких уникає місцеве населення через погані умови праці, пов'язані із вторинним її ринком [3].

Теорія світових систем (С. Сассен, 1988) розглядає міжнародну міграцію як побічний продукт глобального капіталізму. На думку Сассен, глобальні міста, такі як Нью-Йорк, Париж, Лондон і Токіо, – це не тільки управлінські центри, де значна частина світової економіки є організованою, керованою і контрольованою; вони є тими місцями, де наслідки глобалізації стають найбільш видимими, набуваючи конкретних і локалізованих форм. Сучасні потоки міжнародної міграції мають тенденцію рухатися від периферії (бідні країни) до ядра (багаті країни), оскільки фактори, пов'язані з промисловим розвитком провідних країн, породжували структурні економічні проблеми і чинники, що впливають на менш розвинені регіони [5].

Значний інтерес становлять роботи І. Валлерстайна, в яких міграція розглядається у контексті світової парадигми. Вони увійшли в історію як теорія світових систем [8]. За І. Валлерстайном, відбувається поділ світу (або конкретної країни) на периферію і центр. Глобалізація прискорює міграційні процеси, а глобальні міста, що виникають, створюють попит на працю іммігрантів. Унаслідок проникнення економічних відносин у периферію некапіталістичне суспільство формує мобільне населення, схильне до міграції за різними причинами. За теорією світових систем, міграція є природним результатом порушень і дислокацій, які виникають під час економічного розвитку.

Висновки. Проаналізовані теорії є лише невеликою частиною наявних теорій міграції, що свідчить про неспинний розвиток як самих міграційних процесів, так і, відповідно, бажання науковців якомога глибше дослідити механізми цього явища. В якісному історико-теоретичному дослідженні міграційних процесів мають неабияку зацікавленість і представники найвищих політичних систем світу, які разом із інформацією отримують регулятори впливу на трудову міграцію шляхом зміни заробітних плат та умов праці у країнах прийому шляхом сприяння економічному розвитку у країнах походження, створюючи водночас програми соціального страхування, вдосконалення ринків капіталу у регіонах, що розвиваються, або комбінуючи ці дії.

Незважаючи на те, що різні аспекти наявних концепцій доцільні і нині, єдиної загальної теорії міграції досі немає. Саме тому класичні теорії міграції не втрачають своєї актуальності та використовуються як теоретична база для формування нових теорій міграції із урахуванням нових глобальних змін.

Література:

1. Avasarkar A. What is Everett Lee's Conceptual Framework for Migration Analysis? Retrieved from PreserveArticles.com website on November 18th, 2017. URL: <https://www.preservearticles.com/education/what-is-everett-lees-conceptual-framework-for-migration-analysis/16078> (дата звернення: 19.01.2022).

2. Brettell C. Migration Theory. Talking across Disciplines Brettell C. URL: <https://estvitalesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/introduccic3b3n-migration-theory-talking-across-disciplines.pdf> (дата звернення: 20.01.2022).
3. Dr. S.B. Mishra. THEORIES OF MIGRATION & THEIR REL-EVANCE. *International Journal of Business and Administration Research Review*. 2015. Vol. 1, Issue.12. URL: <http://ijbarr.com/downloads/1212201536.pdf> (дата звернення: 18.01.2022).
4. Lee E. Theory of Migration [Electronic resource]. *Demography*. 1966. Vol. 3. №. 1. URL: https://www.jstor.org/stable/2060063?seq=%201#page_scan_tab_contents (дата звернення: 07.01.2022).
5. The Push and Pull Factors of AsylumRelated Migration A Literature Review. 2016. URL: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/The%20Push%20and%20Pull%20Factors%20of%20Asylum%20%20Related%20Migration.pdf> (дата звернення: 22.01.2022).
6. World in the mirror of International Migration [Електронний ресурс]. Scientific Series: International Migration of Populations: Russia and the Contemporary World. 2002. Vol. 10. URL: http://demostudy.econ.msu.ru/books/volume%2010_eng-1.pdf (дата звернення: 19.01.2022).
7. Алексеева Т.І. Еволюція міграційних процесів крізь призму теорії міжнародних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Вип. 24, №1. С. 10-13.
8. Безуглий П. Г. Теоретичні засади дослідження міграційних процесів. *Політичне життя*. 2018. № 1. С. 5-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_2018_1_3 (дата звернення: 19.01.2022). (дата звернення: 19.01.2022).
9. Винник М. В., Абылкаликов С.И. Экономические теории миграции: рабочая сила и рынок труда. Москва: БОВ, 2012. С.9-10. URL: <https://www.hse.ru/mag/27364712/2012--12/71249233.html> (дата звернення: 18.01.2022).
10. Дракохруст Т. В. Правове забезпечення державної міграційної політики України: монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2020.
11. Балакірева О.М., Середа Ю.В., Дмитрук Д.А. та ін. Процеси соціальної мобільності в сучасному українському суспільстві : колективна монографія. За ред. канд. соціол. наук О.М.Балакіревої. НАН України. Київ: ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України", 2014. С. 288. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/260.pdf> (дата звернення: 21.01.2022).
12. Тахтарова К. А. Розвиток трудової міграції у системі міжнародних трудових комунікацій: методологічний аспект. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія : Економічні науки*. 2015. Вип. 29. С. 37-45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VPDTU_ek_2015_29_8 (дата звернення: 19.01.2022).

Rohovenko O. Theories of migration: social and labor aspect

Summary. The historical development of migration, as well as modern migration processes, is a diverse and complex phenomenon that no theory has been able to fully explain. Investigating migration in terms of the reasons for its occurrence, the article comprehensively considers the complex migration process, using multifactor analysis of existing theories in combination with modern world transformations. The importance of the study of migration processes is manifested in the understanding of population movement in the political, legal and economic context. The aim of the article is to study the general theory of labor migration, without noting the advantages of a particular model, the analysis of key general theoretical aspects.

The methodological foundations of labor migration are used by several basic theories that have studied the processes. The analyzed theories of E. Ravenstein, M. Todaro, Billsborough, H. Clark, M. Piore, D. Massi, L. Golding, J. Harris, I. Wallerstein and others are only a few such traditional theories of migration that carry out the process of continuous development as the most migratory and in accordance with the wishes of scientists as a deeper study of the mechanisms of this phenomenon. In the context of the study of social and labor aspects of migration, the article analyzes some theories of migration, namely: the theory of neoclassical economics; theory of human capital; new economic theory of migration; theory of social capital; theory of family migration economics; double labor market theory; theory of migration systems; theory of migration networks; theory of technological development and others.

Qualitative historical and theoretical study of migration is very popular and representatives of the world's highest political system, which together with the signs control the impact on international labor migration by changing wages and working conditions in countries by approaching economic development in countries of origin, creating in this case social insurance programs, improvement of capital markets in the regions, these are developing or combining actions.

However, there is still no single general theory of migration that various aspects of the existing concepts are still relevant. That is why classical migration does not lose its theoretical relevance and is the basis for the formation of new theories of migration in the light of new global changes.

Key words: migration, migration theory, labor migration, social and labor aspect of migration, migration processes, migration policy

Мірошниченко А. М.,*доктор юридичних наук, професор,**професор кафедри земельного та аграрного права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка,**перший заступник голови**Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру*

ДО ПИТАННЯ ПРО ІСНУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА ТА ЇХ ЗМІСТ

Анотація. Статтю присвячено аналізу принципів земельного права, як їх визначає ст. 5 Земельного кодексу України. Зокрема, у роботі ставиться під сумнів доцільність виділення так званого принципу «цільового використання» земельних ділянок як такого, що не забезпечує раціональне використання земельних ділянок. Із критичних позицій аналізується принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва як такий, що є самоочевидним і описовим твердженням, а не керівною ідеєю, що пронизує правові інститути галузі. Подібні ж міркування висувуються щодо неутручання держави у здійсненні громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, окрім випадків, передбачених законом, забезпечення гарантій прав на землю та низки інших, що фактично повторюють принцип законності, характерний для всієї правової системи. У результаті такої «деконструкції» залишаються і мають право на існування (мають тверді фактичні підстави для свого існування) лише такі галузеві принципи земельного права, як принцип раціонального використання земель та принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. На думку автора, раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.). Принцип раціонального використання має виступати оціночним критерієм у разі реалізації так званих дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства. Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки може бути безпосередньо застосований у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення. На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження земельнопорядкової та містобудівної документації.

Ключові слова: принципи земельного права, цільове призначення, раціональне використання, екологічна безпека.

Постановка проблеми. Галузь права характеризується специфікою свого предмету, а та, своєю чергою, породжує набір принципів, характерних лише для цієї галузі. Використання загальних принципів права, «переформульованих» для окремої галузі, не розкриває специфіки предмету і методу даної галузі. На нашу думку, у земельному праві спостерігається опи-

сана ситуація з використанням загальноправових принципів під виглядом галузевих, а єдиний принцип, що претендує на галузевий характер – принцип використання за цільовим призначенням, – викликає обґрунтовані сумніви з погляду суспільної корисності.

Огляд досліджень. На питанні принципів земельного права зупинялися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як В. Андрейцев, М. Бринчук, Г. Волков, А. Гетьман, П. Кулинич, М. Фролов та ін.

Метою статті є аргументація позиції автора стосовно існування принципів земельного права, як вони визначаються у ст. 5 Земельного кодексу України, а також детальна аргументація і розкриття змісту тих принципів, які автор вважає існуючими галузевими принципами земельного права, котрі дійсно відображають специфіку земельного права як галузі права.

Виклад основного матеріалу. Принцип права – це основоположна норма, або норма найбільш загального, основоположного характеру. Принципи права є свого роду стрижнем, на якому будується система права і законодавства. Вони також відіграють важливу роль у тлумаченні правових норм.

Принципи земельного права можуть формуватися зі змісту правових норм, на основі судових рішень, досягнень правової доктрини [1, с. 40]. Усупереч поширеному уявленню видається, що принцип права не можна створити за допомогою самого лише проголошення в законі тих чи інших положень принципами (як це було зроблено, наприклад, у ст. 5 ЗКУ під час формулювання «принципів земельного законодавства»).

При цьому, наприклад, навряд чи може вважатися «принципом» «*поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва*» (п. «а» ст. 5), адже ця теза є скоріше спостереженням, а не нормою, правилом поведінки, яке встановлює для когось якісь обов'язки. Важко розцінювати як окремі «основоположні норми» і «*неутручання держави в здійсненні громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом*» (п. «в» ст. 5 ЗКУ) та «*забезпечення гарантій прав на землю*» (п. «г» ст. 5 ЗКУ), адже це лише екстраполювання до окремих ситуацій принципу законності.

Не є сьогодні принципом «*забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави*»: на жаль, у правовому регулюванні цілком слухна (хоча й не дуже коректно сформульована у п. «б» ст. 5 ЗКУ) ідея про рівність суб'єктів права власності не зна-

йшла послідовного втілення, оскільки закон дуже часто встановлює невикористані спеціальні правила щодо тих чи інших суб'єктів (варто згадати мораторій на відчуження частини земель сільськогосподарського призначення, який, хоча і в усіченому вигляді, продовжує діяти в Україні відповідно до п. 15 розд. X ЗКУ).

Виділяють загальні (конституційні), міжгалузеві та галузеві принципи [1, с. 53].

Зупинімося більш детально на галузевих принципах земельного права. Питання щодо їх виділення є *надзвичайно* суб'єктивним. Утім, видається, що можна більш-менш упевнено виділити такі галузеві принципи земельного права, як (1) принцип раціонального використання земель та (2) принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Існує значна кількість доктринальних визначень раціонального використання земель [2, с. 96–97]; спроба надати визначення цього поняття також була зроблена у ГОСТі 26640-85 як забезпечення всіма землекористувачами в процесі виробництва максимального ефекту у здійсненні цілей землекористування з урахуванням охорони земель та оптимальної взаємодії з природними факторами (не застосовується в Україні від 17.03.2017 на підставі ПКМ від 23.11.2016 № 1066).

До спроб «конкретизувати» даний оціночний термін автор ставиться критично. Натомість він приєднується до А.Д. Юрченка у тому, що зміст терміна «раціональне використання земель» має відрізнятися залежно від контексту [3]. «Раціональність» має економічний та екологічний зміст, що конфліктує між собою. Економічно раціональна оранка є нераціональною з екологічного погляду (тим більше це справедливо по відношенню до забудови), а екологічно раціональне використання земель шляхом їх виведення з обробітку (перелоги) може розглядатися як безгосподарність.

Окремо слід зазначити, що я не поділяю введення деякими авторами до змісту терміну «раціональне використання земель» ознаки їх використання виключно за призначенням [4, с. 236, 5, с. 312]. Існує призначення може бути далеко не раціональним; до того ж у дуже і дуже багатьох випадках раціональним є використання земельної ділянки не за одним, а за багатьма призначеннями, чому так званий «принцип цільового використання земель» не сприяє.

На нашу думку, раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.). Принцип раціонального використання має виступати оціночним критерієм у випадках реалізації так званих дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства.

Термін «екологічна безпека» законодавчо визначається у ст. 50 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» як «...такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей». Таким чином, оціночний термін «безпека» розкривається через інший («небезпека»), що навряд чи додає ясності та чіткості.

Багато науковців пропонують власні визначення [6, с. 37–38; 7, с. 37–38; 8, с. 12], проте попри всі текстуальні відмінності їх

також об'єднує використання для розкриття терміна «безпека» інших оціночних термінів, наприклад терміна «стан захищеності» (інтересів людини та довкілля). Такий підхід, як видається, не додає істотно до розуміння вихідного терміна.

На нашу думку, ідеально безпечно довкілля уявити неможливо: певна небезпека, ризик у довкіллі будуть присутні завжди. За таким умов законодавство може (1) безумовно заборонити деякі особливо небезпечні види впливу та (2) спробувати мінімізувати небезпеку від інших, не таких небезпечних.

Заборона особливо небезпечних видів впливу. Вирішенню цього завдання мають сприяти так звані санітарно-гігієнічні нормативи, які можуть закріплюватися у найрізноманітніших правових формах – від законодавчих актів та постанов уряду¹ до нормативних документів у галузі стандартизації² та будівництва³ і, нарешті (і насамперед), у так званих «санітарних нормах»⁴. Значна їх частина стосується земельних відносин.

Відзначаючи величезну роль санітарно-гігієнічних нормативів у забезпеченні екологічної безпеки, не можна не відзначити обмеженість цього засобу. Слід усвідомлювати, що створення всеохоплюючої системи нормативів є неможливим. Причина – численність небезпечних для людини чинників середовища, що підлягають нормуванню [9, с. 63; 10, с. 70; 11, с. 74; 12, с. 35], їх дія в сукупності, у різноманітних комбінаціях (за спільної дії, наприклад, кількох речовин, навіть коли концентрація цих речовин у середовищі нижче ГДК, можлива значна шкода [13, с. 19]). Слід також зазначити, що сумнівною є адекватність поставленій меті навіть тих кількох сотень нормативів санітарно-гігієнічного характеру, що вже існують [14, с. 11–12], оскільки основним способом визначення нормативів може бути лише експериментальний шлях [15, с. 72; 16 п. 5.6], здебільшого на лабораторних тваринах, переважно на пацюках та мишах. Така практика завжди залишатиме відкритим питання про адекватність екстраполяції отриманих даних на організм людини [17, с. 74; 18, с. 21]. Окрім того, під час установа нормативу завжди буде присутня похибка на так званий «чутливий контингент»: дітей, осіб похилого віку, а також хворих [17, с. 75].

Мінімізація незаборонених шкідливих впливів. Видається необхідним упровадити у законодавство України, у т. ч. земельне, так званий принцип ALARA (аббревіатура від As Low As Reasonable Achievable – «настільки низький, наскільки це можливо у межах розумного») [19, с. 42–46]. Такий шлях є апробованим у світі та перевірений практикою. Сутність принципу полягає у тому, що *будь-який шкідливий екологічний вплив під час здійснення будь-якої діяльності (затвердження землепорядної, містобудівної, планувальної документації тощо) має бути зведений до настільки низького рівня, наскільки це реально можливо в наявних умовах.*

¹ Див., наприклад, ст. 93 ВКУ, ПКМ «Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів» від 18.12.1998 № 2024. *Офіційний вісник України*. 1998. № 51. 8 січня.

² Див., нап., ДСТУ 7312:2013 «Сечовина (карбамід)», що встановлює вимоги до охорони довкілля при використанні сечовини як добрив.

³ Нап., санітарно-гігієнічні нормативи зберігання мінеральних добрив вміщені у ДБН В.2.2-7-98 «Будинки та споруди. Будівлі і споруди по зберіганню мінеральних добрив та засобів захисту рослин» (Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. Київ, 1998. 14 с.).

⁴ Див., нап., Державні санітарні правила планування і забудови населених пунктів, затв. Наказом МОЗ України від 19.06.1996 № 173.

Для реалізації принципу ALARA у земельних відносинах можна використати положення п. «д» ст. 5 ЗКУ, яке передбачає принцип пріоритету вимог екологічної безпеки. Це положення може бути безпосередньо застосоване у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення. На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження землепорядної та містобудівної документації (див. ст. ст. 20, 186 ЗКУ).

Висновки. Таким чином, актуальними принципами, які відображають сутність земельного права і його тісний зв'язок з екологічним і природоресурсним правом, є принцип раціонального використання земель і принцип пріоритету вимог екологічної безпеки.

Отже, як зміст відповідного принципу земельного права раціональне використання земель передбачає встановлення у конкретній ситуації для використання земельної ділянки, земельних масивів балансу різних інтересів та пріоритетів (екологічних, економічних, естетичних та ін.).

Принцип «раціонального використання» має виступати оціночним критерієм у випадках реалізації т. зв. дискреційних повноважень у сфері земельних відносин (під час надання земельних ділянок у власність або користування, затвердження планувальної документації тощо) та під час тлумачення неоднозначних положень земельного законодавства.

Принцип пріоритету вимог екологічної безпеки може бути безпосередньо застосований у багатьох випадках, коли земельне законодавство передбачає прийняття тим чи іншим органом дискреційного рішення.

На нашу думку, саме цим принципом слід керуватися, наприклад, під час вирішення питання про затвердження землепорядної та містобудівної документації.

Література:

1. Волков Г.А. Принципы земельного права России. *Экологическое право*. 2005. № 2.
2. Правовий статус районного агропромислового об'єднання / Ц.В. Бичкова, П.Ф. Кулинич, З.А. Павлович та ін. ; за ред. В.І. Семчика. Київ : Урожай, 1986. С. 96–97.
3. Юрченко А.Д. Приватне повідомлення.
4. Экологическое право Украины : учебное пособие / отв. ред. А.П. Гетьман, М.В. Шульга. Харьков : Одиссей, 2007. С. 236.
5. Станкевич Н.Г. Земельное право : учебное пособие. Минск : Книжный дом, 2003. С. 312.
6. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит) : учебное пособие. Москва : Анкил, 1998. С. 35.
7. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання-Прес, 2002. С. 37–38.
8. Струтинська-Струк Л.В. Правове забезпечення біологічної безпеки при здійсненні генетично-інженерної діяльності : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 ; Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. Київ, 2005. С. 12.
9. Хламов И.Т. Нормирование качества окружающей природной среды – научная основа ее охраны и рационального использования. *Советское государство и право*. 1985. № 12. С. 63.
10. Бринчук М.М. Правовые меры борьбы с химическим загрязнением окружающей среды. *Окружающая среда под охраной закона* / ред. О.С. Колбасов, М.М. Славин. Москва, 1982. С. 70.
11. Мельник Л. Принципы экологического развития. *Экономика Украины*. 1996. № 2. С. 74.

12. Встреча на высшем уровне «Планета земля» / сост. М. Китинг. Женева : Центр «За наше будущее», 1992. С. 35.
13. Козырь О.М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения ядохимикатами. Москва : МГУ, 1989. С. 19.
14. Качинський А.Б., Наконечний О.Г. Стійкість екосистем та проблема нормування в екологічній безпеці України. Київ : НІСД, 1996. С. 11–12.
15. Биогехимические основы экологического нормирования / В.Н. Башкин, Е.В. Евстафьева, В.В. Снакин и др. Москва : Наука, 1993. С. 72.
16. Концепція екологічного нормування. Розроблена Українським науковим центром охорони вод Мінекобезпеки України / наук. кер. к.б.н. О.Г. Васенко, відп. викон. к.б.н. Г.А. Верніченко, д.т.н. А.В. Грищенко, к.т.н. І.В. Колдоба. Київ : Дніпро Славути. 1996. № 3.
17. Биогехимические основы экологического нормирования / В.Н. Башкин, Е.В. Евстафьева, В.В. Снакин и др. Москва : Наука, 1993. С. 74.
18. Гигиеническое и экологическое нормирование: методологические подходы и пути интеграции / М.Г. Шандала, А.И. Кондрусев, Е.Н. Беляев, Т.И. Искандров и др. *Гигиена и санитария*. 1992. № 4. С. 21.
19. Фролов М.О. Правові проблеми удосконалення нормативів екологічної безпеки у контексті концепції екологічного ризику. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2000. Вип. 37. С. 42–46.

Miroshnichenko A. On the availability of land law principles and their content

Summary. The article is devoted to the analysis of the principles of land law, as defined by Article 5 of the Land Code of Ukraine. In particular, the paper questions the feasibility of allocating the so-called the principle of "targeted use" of land as such, which does not ensure the rational use of land. From critical points of view, the principle of combining the features of land use as a territorial basis, natural resource and main means of production as such, which is a self-evident and descriptive statement and not a guiding idea that permeates the legal institutions of the industry. Similar considerations are put forward regarding the non-interference of the state in the exercise by citizens, legal entities and territorial communities of their rights to own, use and dispose of land, except as provided by law, guaranteeing land rights and a number of others that actually repeat the principle legal system. As a result of such "deconstruction" only such sectoral principles of land law as the principle of rational land use and the principle of priority of environmental safety requirements remain and have the right to exist (have solid factual grounds for their existence). According to the author, the rational use of land involves establishing a balance of different interests and priorities in a particular situation (environmental, economic, aesthetic, etc.). The principle of "rational use" should act as an evaluation criterion in cases of implementation of the so-called discretionary powers in the field of land relations (in the provision of land ownership or use, approval of planning documentation, etc.) and in the interpretation of ambiguous provisions of land legislation. The principle of priority of environmental safety requirements can be directly applied in many cases when land legislation provides for the adoption of a discretionary body. In our opinion, this is the principle that should be followed, for example, when deciding on the approval of land management and urban planning documentation.

Key words: principles of land law, purpose, rational use, ecological safety.

*Савчук О. О.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри права Національного аерокосмічного університету
імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питання про правове регулювання інноваційних технологій як інструменту функціонування правовідносин використання та охорони довкілля. Через виклики сьогодення, що постали, основними засадами державної екологічної політики визначено збереження такого стану кліматичної системи, який унеможливить підвищення ризиків для здоров'я і благополуччя людей та навколишнього природного середовища; стимулювання державою вітчизняних суб'єктів господарювання, що здійснюють скорочення викидів парникових газів, зниження показників енерго- та ресурсоемності, модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, зокрема вдосконалення системи екологічного податку за забруднення довкілля і платежів за використання природних ресурсів; упровадження новітніх засобів і форм комунікацій та ефективної інформаційної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім того, є потреба вжити невідкладних заходів на законодавчому рівні задля досягнення збалансованої експлуатації природних ресурсів, наголошення на необхідності досягнення сталого розвитку.

Наголошено, що нашій країні слід звернути увагу на взаємодію і співвідношення економічної, екологічної та енергетичної безпеки як складників національної безпеки. Проблема законодавчого врегулювання питань про зниження рівня енергоемності валового внутрішнього продукту та оптимізації структури енергетичного балансу держави, адаптації національного законодавства у сфері енергетичної ефективності, енергозбереження та альтернативної енергетики до законодавства Європейського Союзу є актуальною і досі не повною мірою вирішеною, а запропоновані зміни до чинного законодавства найчастіше непереконливі та носять дискусійний характер, а головне, не завжди відповідають європейським стандартам і вимогам. Водночас потрібно керуватися такими основоположними принципами, як охорона навколишнього середовища і забезпечення вимог екологічної безпеки, оскільки мають поєднуватись інтереси забезпечення енергетичної безпеки держави і захисту навколишнього природного середовища, дотримуватись пріоритети безпеки, життя і здоров'я населення над економічною вигодою від діяльності об'єктів енергетики. Україна, як і інші країни світу, підвищила увагу до запровадження альтернативної енергетики, не забуваючи водночас про збереження первинних природних ресурсів, зменшення негативного техногенного впливу на довкілля під час енергетичного виробництва.

Доведено, що важливими є зусилля, спрямовані на використання інноваційних технологій, наприклад, під час перетворення відходів на відновлювані джерела, якщо цілі

держав щодо збільшення відсотків відносно енергії, отриманої із відновлюваних джерел, будуть досягнуті, щоб частка цього виду енергії у кінцевому споживанні досягла не менше третини від усього обсягу джерел енергії. Як інструмент функціонування правовідносин у сфері охорони довкілля виступають інноваційні технології використання альтернативних джерел енергії, на які покладається функція заощадження природних благ, а також збереження їх для наступних поколінь

Ключові слова: довкілля, інновації, екологічні інновації, інноваційні технології, клімат, енергозбереження, альтернативні джерела.

Постановка проблеми. Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» окреслено основні завдання, зокрема визначення і систематизування екологічних викликів та загроз, зменшення їхньої кількості, та головне – зміни у державному управлінні та формуванні нової екологічної політики.

Основними засадами державної екологічної політики визначено збереження такого стану кліматичної системи, який унеможливить підвищення ризиків для здоров'я та благополуччя людей і навколишнього природного середовища; стимулювання державою вітчизняних суб'єктів господарювання, що здійснюють скорочення викидів парникових газів, зниження показників енерго- та ресурсоемності, модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, зокрема вдосконалення системи екологічного податку за забруднення довкілля та платежів за використання природних ресурсів; упровадження новітніх засобів і форм комунікацій та ефективної інформаційної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, отже, потребують від України вжиття термінових заходів. Протягом тривалого часу економічний розвиток держави супроводжувався незбалансованою експлуатацією природних ресурсів, низькою пріоритетністю питань захисту довкілля, що унеможливило досягнення збалансованого (сталого) розвитку, як зазначається у Стратегії.

Аналіз останніх досліджень. Правовідносини щодо використання та охорони довкілля в інноваційній сфері неодноразово привертала увагу дослідників. Питанню, що розглядається, так чи інакше приділяли свою увагу такі провідні науковці, як А. П. Гетьман, Є. М. Білоусов, І. В. Анісімова, В. Л. Бредіхіна, Д. В. Задихайло, Д. Д. Задихайло, Г. І. Балюк, М. В. Краснова

та інші провідні дослідники. Проте питання правового регулювання інноваційних технологій як інструменту функціонування правовідносин використання та охорони довкілля за комплексного дослідження не розглядалося.

Мета роботи – узагальнення і подальший розвиток інноваційних технологій як інструментів функціонування правовідносин використання та охорони довкілля.

Виклад основного матеріалу. Насамперед треба сказати про Стратегію низьковуглецевого розвитку до 2050 року, що передбачає скорочення викидів і збільшення поглинання парникових газів, упровадження екологічно безпечного виробництва із застосуванням «зелених» технологій у всіх секторах економіки. Стратегія передбачає три ключових цілі. Ціль I. Перехід до енергосистеми, яка передбачає використання джерел енергії із низьким умістом вуглецю, розбудову джерел чистої електричної та теплової енергії, підвищення енергетичної ефективності та енергозбереження в усіх секторах економіки та на об'єктах житлово-комунальної інфраструктури, стимулювання використання альтернативного нафтопродуктам моторного палива та перехід до вантажних і пасажирських перевезень за рахунок більш екологічно чистих видів транспорту. Декарбонізація енергетичної системи призведе до структурних змін в економіці, насамперед через зниження попиту на викопні види палива, що сприятиме підвищенню інвестиційних можливостей для машино- і приладобудування, забезпечуючи розширення ринків новітніх технологій та стимулювання подальших інновацій.

Ціль II. Збільшення обсягів поглинання та утримання вуглецю завдяки застосуванню кращих практик ведення сільського та лісового господарства, адаптованих до зміни клімату.

Ціль III. Скорочення викидів ПГ, таких як метан та оксид азоту, пов'язаних переважно із виробництвом викопного палива, сільським господарством, відходами. Розроблення і впровадження інноваційних технологій та методів управління виробництвом у цих сферах на додаток до скорочення викидів ПГ сприятиме поліпшенню здоров'я людини і зниженню рівня деградації навколишнього середовища [1].

Задля наукового забезпечення виконання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року передбачається наукове розроблення і впровадження новітніх екологічно чистих та безпечних технологій у процесі використання корисних копалин та реабілітації земель, на яких здійснювався видобуток корисних копалин; розроблення нових методик із оцінки прогнозних і перспективних ресурсів підземних вод, пошуків та оцінки запасів родовищ підземних вод в умовах техногенного навантаження на геологічне середовище в Україні [2].

Національною доповіддю «Цілі сталого розвитку: Україна», прийнятою на виконання 17 Цілей сталого розвитку на період до 2030 року, ціль 15 наголосила на захисті та відновленні екосистем суходолу та сприянні їх раціональному використанню. Завданнями є раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель і зупинка процесу втрати біологічного різноманіття [3].

Україні потрібні передові технології насамперед у галузях енергетики, промисловості, сільського господарства, поводження з відходами, зокрема ті, що дозволяють досягти максимального коефіцієнта корисного використання органічного

палива, зниження витрат під час передавання і постачання енергії, екологічно безпечного виробництва палива із низькосортної сировини, розвитку альтернативних джерел енергії. В Україні питання захисту довкілля регулюють понад 40 законів та сотні підзаконних нормативно-правових актів, проте система відповідальності за екологічні правопорушення, забезпечення дотримання екологічних прав людини залишається слабкою та неефективною. Низькі екологічні податки не сприяють реалізації принципу "забруднювач платить", а кошти екологічного податку лише на 45 відсотків спрямовуються на природоохоронні заходи [4].

Визначення підстав для розроблення проєктів законів та інших нормативно-правових актів для різних складників державної політики у сфері зміни клімату передбачає врегулювання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року. Основними напрямками її реалізації є зміцнення інституційної спроможності до формування і забезпечення здійснення державної політики у цій сфері, запобігання зміні клімату через скорочення антропогенних викидів і збільшення абсорбції парникових газів, забезпечення поступового переходу до низьковуглецевого розвитку держави, адаптація до зміни клімату. Концепція є першою законодавчою доробкою, яка має своїм напрямом боротьбу зі зміною клімату, а також забезпечення покладених Україною на себе домовленостей Паризької угоди, досягнення кліматичної нейтральності.

Зокрема, затверджено вихідні напрями державної політики, етапи і конкретні заходи у боротьбі проти зміни клімату та адаптації до економічних, соціальних та екологічних наслідків цього явища, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних зі зміною клімату. Причому План заходів передбачав виконання 16 заходів із адаптації до зміни клімату, зокрема розроблення рекомендацій із адаптації сільського господарства до зміни клімату на період до 2030 року. На виконання зазначених розпоряджень Мінагрополітики спільно з ФАО у 2019 році підготували проєкт Стратегії адаптації до зміни клімату сільського, лісового та рибного господарства України до 2030 року [5, с. 95].

Україні, як і іншим європейським державам, передусім слід звернути увагу на взаємодію і співвідношення економічної, екологічної та енергетичної безпеки як складників національної безпеки. Саме тому для нашої країни проблема законодавчого врегулювання питань про зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту та оптимізації структури енергетичного балансу держави, адаптації національного законодавства у сфері енергетичної ефективності, енергозбереження та альтернативної енергетики до законодавства Європейського Союзу є актуальною і досі не повною мірою вирішеною. Запропоновані зміни до чинного законодавства найчастіше є непереконливими та носять дискусійний характер, а головне, не завжди відповідають європейським стандартам і вимогам. Водночас треба керуватися такими основоположними принципами, як охорона навколишнього середовища і забезпечення вимог екологічної безпеки, оскільки мають поєднуватися інтереси забезпечення енергетичної безпеки держави та захисту навколишнього природного середовища, дотримуватися пріоритети безпеки життя і здоров'я населення над економічною вигодою від діяльності об'єктів енергетики. Україна, як і інші країни світу, підвищила увагу до запровадження альтернативної енергетики, не забуваючи водночас про збереження первинних при-

родних ресурсів, зменшення негативного техногенного впливу на довкілля під час енергетичного виробництва [6, с. 68].

Державна політика України у сфері відновлювальної енергетики нині носить декларативний характер, передусім через неузгодженість та недосконалість концепцій, стратегій, програм розвитку, що вирішують проблеми державного регулювання частково, а не комплексно, а це, звісно, унеможливило досягнення високих результатів.

Приділено мало уваги проектам відновлювальної енергетики на регіональному рівні. Задля успішного проведення регіональної політики важливо розмежувати повноваження і відповідальність у сфері регулювання енергетичного сектору між державними виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, зокрема щодо контролю за дотриманням законодавства у галузі навколишнього середовища. Регіональні енергетичні та енергозберігаючі програми мають передбачати максимально ефективне використання природних ресурсів регіону, спеціальні засоби підтримання суб'єктів господарювання відновлювальної енергетики [6, с. 175].

Інноваційний механізм державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики передбачає: 1) активне впровадження інноваційних технологій; 2) формування сучасної інноваційної інфраструктури. Під альтернативними інноваційними технологіями розуміють такі методи перероблення сировини чи виробництва продуктів, які менше забруднюють і мають більшу ефективність, ніж традиційні. Альтернативні джерела енергії у західних розвинених країнах розглядаються як відновлювальні джерела енергії або такі, що не утворюють парникові гази. Отже, інноваційними альтернативними технологіями є енергетично ефективні технології, які використовують традиційні види енергії, і технології використання відновлювальних джерел енергії. Типами інноваційних технологій в енергетиці є: енергозберігаючі технології (прикладом них є енергозберігаючі пластикові вікна і двері, енергозберігаючі лампи, утеплення даху і фасадів; такі технології підтримуються в межах звичайних інфраструктурних проектів на об'єктах комунальної власності); енергопродуктивні технології (прикладом цієї категорії є ефективні котли, сонячні колектори, біопаливне обладнання; такі технології самостійно або у комплексі з енергозберігаючими технологіями вважаються інноваційними енергоефективними технологіями) [6, с. 179].

Однак, на жаль, треба погодитись із тезою М. Т. Кундрик, що нині сформувалась інноваційна інфраструктура, екологічне спрямування якої є не досить розвиненим [7, с. 226].

Окремо треба відмітити нормативно-правове забезпечення стимулювання суб'єктів цих правовідносин до запровадження інноваційних технологій, які мають на меті ресурсозбереження, маловідходність (або безвідходність) виробництва, відновлювальні або альтернативні джерела енергії. Насамперед це питання врегульовано у ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» Розділом X, який має назву «Економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища». Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища відповідно до Закону передбачають: 1) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій із раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів із охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів;

2) визначення джерел фінансування заходів із охорони навколишнього природного середовища; 3) встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; 4) надання підприємствам, установам та організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій і нетрадиційних видів енергії, здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; 5) відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [8].

У 2009 році розроблено і схвалено Концепцію Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива, метою якої стало комплексне розв'язання проблеми виробництва і використання енергетичних ресурсів, підвищення рівня екологічної та енергетичної безпеки країни, зменшення обсягу використання природного газу та нафтопродуктів за рахунок запровадження екологічно чистих технологій на основі використання відновлюваних джерел енергії, підвищення рівня охорони навколишнього природного середовища [9].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» встановлено гарантії у разі зміни законодавства для суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють інвестиційні проекти [10].

У 2017 році розроблено і схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [11], яка передбачає, що до 2025 року здебільшого буде завершено реформування енергетичного комплексу України, досягнуто першочергових цільових показників із безпеки та енергетичної ефективності, забезпечено його інноваційне оновлення та інтеграцію з енергетичним сектором ЄС.

Енергетична стратегія містить етапи та основні заходи реалізації, такі як реформування енергетичного сектору (до 2020 року), оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури (до 2025 року), а також забезпечення сталого розвитку (до 2035 року).

Визначення правових, економічних та організаційних засад відносин, що виникають у сфері забезпечення енергетичної ефективності під час виробництва, транспортування, передавання, розподілу, постачання та споживання енергії урегульовано у Законі України «Про енергетичну ефективність» від 21.10.2021 № 1818-IX [12]. Цей Закон є базою для розвитку сфери енергетичної ощадності та запроваджує регуляторні інструменти та механізми дієвої підтримки галузі.

Крім того, слід звернути увагу на Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 № 555-IV [13]. Він дає визначення альтернативних джерел енергії як відновлюваних джерел енергії, до яких належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль і припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів і вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний гази, газ метан від дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергетичного потенціалу технологічних процесів. Окрім того, Закон встановлює систему стимулю-

вання виробництва і споживання енергії, виробленої із альтернативних джерел.

Закон України «Про альтернативні види палива» від 14.01.2000 № 1391-XIV [14], визначає принципи державної політики у сфері альтернативних видів палива. Зокрема, до них слід віднести: 1) сприяння розробленню і раціональному використанню нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини для виробництва (видобутку) альтернативних видів палива з метою економії паливно-енергетичних ресурсів і зменшення залежності України від їх імпорту; 2) поетапне збільшення нормативно визначеної частки виробництва і застосування біопалива та сумішевого моторного палива; 3) зменшення негативного впливу на стан довкілля за рахунок використання як сировини для виробництва альтернативних видів палива відходів різного роду діяльності, додержання екологічної безпеки виробництва (видобутку), транспортування, зберігання та споживання альтернативних видів палива; 4) підтримання розвитку науково-технічної бази виробництва (видобутку) альтернативних видів палива, пропаганда науково-технічних досягнень у цій сфері; 5) підтримання підприємництва у сфері альтернативних видів палива на основі державного захисту інтересів підприємця; 6) пропаганда серед населення економічних, екологічних, соціальних та інших переваг виробництва (видобутку) і споживання альтернативних видів палива; 7) розвиток міжнародного науково-технічного співробітництва, широке використання можливостей світової науки і техніки у сфері альтернативних видів палива; 8) запобігання штучному створенню монополій на ринку альтернативних видів палива, у разі визнання в установленому законодавством порядку природних монополій – здійснення контролю за їх діяльністю; недопущення зловживань монополієм становищем та обмеження монополізму, якщо необхідність такого обмеження не встановлена законодавством.

Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» визначає правові та організаційні засади надання і використання земельних ділянок для розміщення об'єктів енергетики, встановлення та дотримання правового режиму земель спеціальних зон об'єктів енергетики з метою забезпечення безперервного функціонування цих об'єктів, раціонального використання земель, а також безпечної життєдіяльності та захисту населення і господарських об'єктів від впливу можливих аварій [15].

Правильно, на нашу думку, наголошується на важливості узгодження еколого-правових норм із приписами інших галузей права для системного і всебічного вирішення екологічних, соціально-екологічних та інших проблем, екологізації юридичної освіти і науки. Зокрема, акцентується увага на доцільності збільшення «екологічної» частки у сукупності правових норм конституційного права (щодо розбудови екологічної держави, реалізації власності Українського народу на природні ресурси, захисту екологічних прав та дотримання відповідних обов'язків тощо); господарського права (щодо врегулювання використання природних ресурсів у господарській діяльності); кримінального права (дослідження злочинів проти довкілля та адекватної відповідальності). Не менш важливим є напрямок досягнення стабільності екологічного законодавства, а також ліквідація прогалів, неузгодженості, іноді некоректності юридичної термінології; дублювання правових норм; усунення інших недоліків, які ускладнюють правозасто-

сування. В основі цього має стати науковий підхід до законодавчої творчості, використання наукових напрацювань і рекомендацій, що приведе до бажаної виваженості змісту правових норм та системної координації нормативних актів між собою [16, с. 76].

Висновки. Важливими є зусилля, спрямовані на використання інноваційних технологій, наприклад, під час перетворення відходів на відновлювані джерела, якщо цілі держав щодо збільшення відсотків відносно енергії, отриманої від відновлюваних джерел, мають бути досягнутими, а саме коли частка цього виду енергії у кінцевому споживанні досягне не менше третини від усього обсягу джерел енергії.

Отже, як інструмент функціонування правовідносин у сфері охорони довкілля виступають інноваційні технології використання альтернативних джерел енергії, на які покладається функція заощадження природних благ, а також збереження їх для наступних поколінь.

Література:

1. Стратегія низьковуглецевого розвитку до 2050 року. Київ, 2017. PRL: <https://mepr.gov.ua/files/Проект%20Стратегії%20низьковуглецевого%20розвитку%20України%20.pdf>
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 № 3268-VI.
3. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна» на період до 2030 р. PRL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>
4. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років" Постанова Верховної Ради України 14.01.2020. № 457-IX. *Відомості Верховної Ради України* офіційне видання від 24.07.2020. № 30, Ст. 211.
5. Бредіхіна В. Л. Правові проблеми розвитку агросфери в умовах зміни клімату. Актуальні правові проблеми інноваційного розвитку агросфери: збірник матеріалів науково-практичної конференції (м. Харків, 20 лист. 2020 р.). За заг. ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги, Т. В. Курман. Харків: Юрайт, 2020. 462 с.
6. Правове та законодавче забезпечення економічної безпеки України. Монографія за ред. А. П. Гетьмана, Є. М. Білоусова, І. В. Анісімової. Харків. Право, 2017. 336 с.
7. Кундрік М. Т. Напрями державного регулювання екологічно орієнтованої інноваційної інфраструктури в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України: глобальні зміни клімату – загрози люду та механізми відвернення*. Львів: РВВ НЛТУ України. 2009. Вип 19. №14. С. 225-230.
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України* офіційне видання 1991. № 41. Ст. 546.
9. Про схвалення Концепції Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2009 р. N 276-р. *Офіційний вісник України* від 30.03.2009. № 21. Ст. 682.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії: Закон України від 21.07.2020 № 810-IX. *Відомості Верховної Ради України* від 11.12.2020. № 50. Ст. 456.
11. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. Урядовий кур'єр від 08.09.2017. № 167. PRL: <file:///C:/Users/38063/Downloads/f469391n10.pdf>

12. Про енергетичну ефективність: Закон України від 21.10.2021 № 1818-IX. *Голос України* від 12.11.2021. № 214. PRL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20>
13. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 13.06.2003. № 24. Ст. 155.
14. Про альтернативні види палива: закон України від 14.01.2000 № 1391-XIV. *Відомості Верховної Ради України* від 24.03.2000. № 12. Ст. 94/
15. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 № 2480-VI. *Відомості Верховної Ради України* офіційне видання від 07.01.2011. № 1. Ст. 1.
16. Бредіхіна В. Л. Концептуальні задачі екологічного права і законодавства на шляху до сталого розвитку України. Теоретичні та практичні аспекти реалізації екологічного, земельного, аграрного права в умовах сталого розвитку України: матеріали «круглого столу» (Харків, 2 груд. 2016 р.). За заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2016. С. 68-71.

Savchuk O. Legal regulation of innovative technologies as a tool for the functioning of legal relations of use and environmental protection

Summary. The article is devoted to the study of the issue of legal regulation of innovative technologies as a tool for the functioning of legal relations of use and environmental protection. In connection with the challenges of the present, namely the preservation of such a state of the climate system, which will exclude the possibility of increasing risks to the health and well-being of people and the natural environment; government incentives for domestic business entities that reduce greenhouse gas emissions, reduce energy and resource intensity, modernize production aimed at reducing the negative impact on the environment, including improving the system of environmental tax for environmental pollution and payments for the use of natural resources; introduction of the latest means and forms of communication and effective information policy in the field of environmental protection. There is also a need to take urgent measures at the legislative

level to achieve a balanced exploitation of natural resources, emphasizing the need to achieve sustainable development.

It is noted that in our country it is necessary to pay attention to the interaction and correlation of economic, environmental and energy security as components of national security. To solve the problem of legislative regulation of issues on reducing the level of energy intensity of the gross domestic product and optimizing the structure of the energy balance of the state, adapting national legislation in the field of energy efficiency, energy saving and alternative energy to the legislation of the European Union is relevant and has not yet been fully resolved. most of all, they are unconvincing and debatable, and most importantly, they do not always meet European standards and requirements. At the same time, one should be guided by such fundamental principles as environmental protection and ensuring environmental safety requirements, since the interests of ensuring the energy security of the state and protecting the natural environment should be combined, the priorities of the safety of life and health of the population over the economic benefits from the activities of facilities should be observed. energy. Ukraine, like other countries of the world, has increased its attention to the introduction of alternative energy, while not forgetting about the preservation of primary natural resources, reducing the negative anthropogenic impact on the environment in the process of energy production.

It has been proven that efforts aimed at the use of innovative technologies, for example, in the process of converting waste into renewable sources, are important if the goals of states to increase the percentage of energy received from renewable sources are to be achieved, namely, that the share of this type of energy in final consumption reached at least a third of the total energy sources. And as innovative technologies as a tool for the functioning of legal relations for the use and protection of the environment, alternative types of energy sources are used, which are entrusted with the function of saving natural benefits, as well as preserving them until the next generations.

Key words: environment, innovations, ecological innovations, innovative technologies, climate, energy saving, alternative sources.

*Білоцький С. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ У КОСМІЧНОМУ ПРОСТОРІ ТА НЕБЕСНИХ ТІЛАХ

Анотація. У статті розглядаються міжнародно-правові аспекти регулювання діяльності щодо природних ресурсів на небесних тілах і в космічному просторі. Зроблено висновок, що природоресурсна діяльність у космосі і на небесних тілах не заборонена. Прямо дозволено є наукова діяльність, пов'язана з видобутком позаземних речовин. Незабороненою є також діяльність із використання сонячної енергії для вироблення електричної енергії в космосі або передачі її на Землю. Водночас існує низка обмежень на ці види діяльності: обмеження неприсвоєння просторів через проголошення суверенітету (у формі «спільного надбання людства») і т. п. за ст. II Договору про космос (1967 р.); обмеження «благом усіх країн» за ст. I.1 Договору про космос; належне урахування обмежень ст. IX Договору про космос щодо екологічної шкоди. Транснаціональні корпорації і приватні особи, згідно з Договором про космос 1967 р., можуть вести діяльність із розроблення мінеральних ресурсів у космосі та на небесних тілах лише відповідно до норм цього договору, більше того, лише з дозволу і під постійним наглядом відповідної держави – учасниці Договору. Угода про Місяць (1979 р.) хоча і мала головним завданням установити режим регулювання природоресурсної діяльності в рамках Сонячної системи, навряд чи може вважатися дієвим механізмом регулювання такої діяльності у зв'язку з відсутністю достатньої підтримки серед держав. Міжнародний режим «спільної спадщини людства», встановлений цією конвенцією для природних ресурсів небесних тіл (ст. 11), має лише договірне походження і не є звичаєвою нормою. Суттєвою прогалиною запропонованого режиму є відсутність спеціального органу, призначеного регулювати таку діяльність.

Ключові слова: міжнародне космічне право, міжнародно-правовий режим природних ресурсів, правовий статус ресурсів небесних тіл, спільна спадщина людства, Угода про Місяць 1979 р., Договір про космос 1967 р.

Актуальність дослідження. Діяльність щодо природних ресурсів здебільшого обтяжена виконанням приписів як національного, так і міжнародного права, це може бути пов'язано, наприклад, із додержанням міжнародно-правових зобов'язань держав із додержанням певних екологічних стандартів, вимог щодо узгодження такої діяльності із сусідніми державами, повідомлення зацікавленої громадськості тощо. Особливе значення виконання норм міжнародного права пов'язане зі здійсненням такої діяльності у територіях поза дією національної юрисдикції, однією з яких є небесні тіла.

Водночас у низці випадків держави прямо проголошують про своє небажання додержуватися міжнародно-правових

приписів відносно своєї діяльності щодо природних ресурсів на небесних тілах, як це було заявлено в рамках Виконавчого наказу Президента США Д. Трампа 2020 р., де він зазначив, що космос і його ресурси не є спільним надбанням людства, а мають бути доступними як для приватного, так і державного комерційного використання, а норми Угоди про діяльність держав на Місяці та інших небесних тілах (Угода про Місяць) (1979 р.) не є чинними щодо США.

Мета статті – дослідити існуючі міжнародно-правові норми, які стосуються регулювання поведінки з природними ресурсами в космічному просторі та на небесних тілах; виділити існуючій чи потенційно можливий міжнародно-правовий режим та можливість застосування концепції спільної спадщини людства щодо цих природних ресурсів.

Вклад основного матеріалу дослідження. Серед ключових міжнародно-правових актів, які регулюють природоресурсну діяльність у космосі та небесних тілах, варто відзначити Договір про принципи діяльності держав із дослідження і використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла (Договір про космос) (1967 р.) [1]. Серед його норм у цій сфері можна виділити такі:

1. «Місяць та інші небесні тіла використовуються всіма державами – учасницями Договору виключно в мирних цілях ... не забороняється використання будь-якого обладнання або засобів, необхідних для мирного дослідження Місяця та інших небесних тіл» (ст. IV). Ця норма є аналогічною Конвенції ООН з морського права (1982 р.) щодо Міжнародного району морського дна і відкритого моря та Договору про Антарктиду (1959 р.), суть яких полягає у резервуванні міжнародних просторів та їхніх ресурсів для використання в мирних цілях.

2. Пов'язаною з попередньою є норма, що «космічний простір, включаючи Місяць та інші небесні тіла, не підлягає національному присвоєнню» (ст. II). Ця норма, як це, власне, є й у конвенціях із морського права (1958 і 1982 рр.), безпосередньо впливає на статус природних ресурсів і діяльність щодо них. Небесні тіла, відповідно, доступні для дослідження і використання, але це прямо не вказано щодо їхніх ресурсів. У цьому є відмінність від аналогічних положень Конвенції 1982 р., яка забороняє присвоєння не лише об'єкта цілком, але і його частини, а також прямо і його «природних ресурсів» (частина XI), що, власне, намагалися конкретизувати в Договорі про Місяць (1979 р.) [2, с. 213, 219]. Зрештою, виділення ресурсів у чинію власність можна розглядати як привласнення. Водночас дослідники відзначають, що використання природ-

них ресурсів небесних тіл Договором 1967 р. не заборонено, але заборонено лише їх національне привласнення [3, с. 138]. Наприклад, вона не робить незаконною діяльність із видобутку енергії із сонячної радіації в космічному просторі, оскільки забороняє присвоєння просторів і тіл, але не сонячного світла, яке не є нічим із вищеперахованого.

3. Наступними є норми, що «дослідження і використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, здійснюються на благо та в інтересах всіх країн» (ст. I) та «держави повинні здійснювати всю свою діяльність у космічному просторі, включаючи Місяць та інші небесні тіла, з належним урахуванням відповідних інтересів усіх інших держав – учасниць Договору» (ст. IX). Ці норм також ідентичні положенням Конвенції 1982 р. щодо управління і використання ресурсів Міжнародного району морського дна. Треба сказати, що у статті I йдеться про діяльність «у космічному просторі», а не «з космічного простору», оскільки в іншому разі було б незаконними присвоєння також метеоритів, що впали на Землю. Окрім того, ці норми не регулюють використання того, що походить із космосу на Землю, наприклад сонячної енергії. Усе це дає змогу дослідникам казати про використання щодо космосу і небесних тіл елементів концепції спільної спадщини людства.

4. Важливою є також норма, що «держави – учасниці Договору здійснюють вивчення та дослідження космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, таким чином, щоб уникати їх шкідливого забруднення, а також несприятливих змін земного середовища внаслідок доставки позаземної речовини, і з цією метою, у разі необхідності, вживають відповідних заходів» (ст. IX). С.П. Малков загалом відзначив, що згадана стаття відзначила існування принципу «запобігання потенційно шкідливим наслідкам космічної діяльності» в міжнародному космічному праві, розвинутого в ст. ст. 4 і 7.2 Угоди про Місяць 1979 р. [3, с. 140–141]. Зрозуміло, що шкода, передбачена у цій статті, є доволі широким поняттям: шкода доквіллю самого космічного простору, шкода небесним тілам, можливо, навіть шкода, завдана на Землі, причому шкода ця є шкодою в рамках «національної діяльності» в сенсі ст. IV. Практично вона може виникати, згідно з текстуальним тлумаченням Конвенції 1967 р., лише за «вивчення і дослідження небесних тіл», але не в рамках постійної видобувної діяльності щодо природних ресурсів на небесних тілах. На видобувну діяльність дія норм щодо шкоди доквіллю у космічному просторі, небесних тіл і Землі поширена в рамках ст. 7.1 та екологічних стандартів діяльності в рамках ст. 11.7а-б Угоди про Місяць 1979 р. Окрім того, таких самих вимог треба додержуватися і через діяльність космічних об'єктів, що виробляють або використовують сонячну енергію та використовують ядерні джерела енергії (ЯДЕ).

Конкретизація норм цієї статті здійснена в рамках Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами (1972 р.). На жаль, ця Конвенція напряму не застосовується щодо шкоди, завданої навколишньому середовищу (ст. 1), але її норми можуть застосовуватися до відповідальності за шкоду майну і здоров'ю фізичних/юридичних осіб третіх держав, пов'язану з діяльністю космічних об'єктів, у т. ч. в рамках видобувної діяльності на небесних тілах та вироблення електроенергії із сонячної радіації.

5. Забороненим є також створення певних «виключних місць розробок» та реалізація «суверенних прав» [4, с. 199–201]

для певних держав (як аргумент для протилежної думки висувають відсутність таких термінів у Договорі 1967 р. на відміну від прямої заборони в ст. 137 Конвенції 1982 р.), що впливає зі змісту норми ст. I Договору 1967 р. щодо «вільного доступу в усі райони небесних тіл» для всіх держав. Можна відзначити лише відсутність відповідного механізму видачі дозволів на таку ресурсну діяльність. За допомогою цих основних принципів можна проводити розгляд усього спектру енергетичної діяльності, щоб визначити її відповідність міжнародно-правовим стандартам.

Варто відзначити, що згадані вище норми, прямо не регулюючи діяльність із видобутку природних ресурсів небесних тіл, також і не встановлюють однозначної заборони видобутку ресурсів (двозначним є термін «використання» у ст. I, який може розумітися і як дозвіл на розроблення ресурсів «на основі рівності і згідно з міжнародним правом, за вільного доступу в усі райони небесних тіл»), але вони однозначно дозволяють наукову діяльність, пов'язану з видобутком «позаземних речовин», вимагаючи при цьому уникати забруднення (ст. IX). Загалом із цих норм можна вивести три головні обмеження на природоресурсну діяльність на небесних тілах (включаючи збір сонячної енергії і видобуток корисних копалин), а також обмеження в контексті ексклюзивних місць для проведення ресурсної діяльності: обмеження неприсвоєнням за ст. II; обмеження «благом усіх країн» за ст. I п. 1; належне врахування обмежень ст. IX. Важливим моментом є також те, що держави – учасниці Договору відповідають також за «національну діяльність у космічному просторі, включаючи Місяць та інші небесні тіла, незалежно від того, чи здійснюється вона урядовими органами або неурядовими юридичними особами» (ст. VI). Отже, ТНК і приватні особи, згідно з Договором 1967 р., можуть вести діяльність із розроблення природних ресурсів у космосі та на небесних тілах лише відповідно до норм цього Договору, більше того, лише «з дозволу і під постійним наглядом відповідної держави – учасниці Договору».

З інших універсальних договорів велике значення мала б мати Угода про діяльність держав на Місяці та інших небесних тілах (1979 р.) (далі – Угода 1979 р.) [5]. Проте, на жаль, Угода 1979 р. не отримала загального визнання (лише 13 ратифікацій). Водночас вона є єдиною чинною угодою, що безпосередньо присвячена розробленню мінеральних ресурсів на небесних тілах у межах Сонячної системи (ст. 1).

По суті, Угода 1979 р. є розвитком Договору про космос 1967 р., урегулювавши більш докладно певні його принципи. Відповідно, її базові принципи є частково відтворенням норм Договору 1967 р. (діяльність із розвідки або використання ресурсів повинна проводитися відповідно до норм міжнародного права, в інтересах розвитку співпраці і взаєморозуміння, з належним урахуванням інтересів інших народів учасниками Конвенції і здійснюватися на благо та в інтересах усіх країн; неприсвоєння небесних тіл і їхніх ресурсів, причому чітко відзначивши таку заборону і щодо неурядових суб'єктів (на право власності) (ст. 11.2-3); демілітаризація (ст. 3); свобода доступу на всі ділянки небесних тіл). Водночас є низка новацій. Передусім встановлено, що «Місяць і його природні ресурси є спільною спадщиною людства» (ст. 11), що аналогічно передбаченому в Конвенції 1982 р. статусу щодо Міжнародного району морського дна. Елементами такого режиму космічного простору та небесних тіл є: поширення на них міжнародного

права; заборона національного присвоєння і проголошення на них суверенітету; свобода для навігації всіх держав на основі рівності; відкриття для дослідження і використання всіма державами [6, с. 61]. Водночас якщо Конвенція 1982 р. окрім проголошення спільної спадщини людства встановила і спеціальний інституційний механізм її реалізації (Орган і Підприємство), то в Угоді про Місяць 1979 р. є лише декларативне визначення «міжнародного режиму на Місяці» без його практичної реалізації. Відповідно, М. Ментер пропонував створити міжнародне агентство або адміністрацію для управління експлуатацією природних ресурсів Місяця. Такий орган, на його думку, міг би забезпечити необхідний контроль в інтересах усіх держав і рівний розподіл переваг, отриманих від експлуатації ресурсів [7; 8, с. 130–132]. А.А. Беклінг пропонував наділити такий орган правом видавати відповідні ліцензії на розроблення ресурсів [9, с. 118–119].

Зокрема, Угода 1979 р. передбачила лише загальні цілі реалізації «міжнародного режиму»: а) впорядковане й безпечно освоєння природних ресурсів Місяця; б) раціональне регулювання цих ресурсів; в) розширення можливостей у справі використання цих ресурсів; г) справедливий розподіл між усіма державами-учасниками благ, одержуваних від цих ресурсів, з особливим урахуванням інтересів і потреб країн, що розвиваються, а також зусиль тих країн, які прямо або побічно зробили свій внесок у дослідження Місяця (ст. 11.7). Останній пункт містить у собі певне протиріччя щодо «справедливого розподілу», «врахування інтересів країн, що розвиваються» і «країн, що зробили свій внесок у дослідження Місяця».

На особливі інтереси країн, що розвиваються, під час дослідження космічного простору за безпосереднього посилання на Договір про Місяць наголошувалося і в низці резолюцій ГА ООН, найбільш промовистою з яких стала № 51/122 від 1996 р. «Декларація про міжнародне співробітництво в дослідженні та використанні космічного простору на благо та в інтересах усіх держав, з особливим урахуванням потреб країн, що розвиваються», хоча про розподіл ресурсів небесних тіл вона напругу не згадувала [10]. Як зазначає низка дослідників, головний прибуток від розподілу благ Місяця мають отримати ті держави, що зробили внесок у дослідження і видобуток його ресурсів, а суть справедливості тут полягає у рівноцінній віддачі державі за вкладені зусилля [11, с. 68]. Додамо, що лише це може з економічного погляду сприяти інвестуванню і розвитку відповідної діяльності. Окрім того, згідно зі ст. 1 Угоди про Місяць 1979 р., вона має застосовуватися до небесних тіл у всій Сонячній системі, окрім Землі, відповідно, спільною спадщиною людства за цією Угодою проголошено всі небесні тіла Сонячної системи.

Важливим став загальний дозвіл на розроблення природних ресурсів небесних тіл в Угоді про Місяць 1979 р.: «Держави-учасниці мають право на дослідження і використання Місяця без якої б то не було дискримінації на основі рівності і згідно з міжнародним правом та положеннями цієї Угоди» (ст. 11.4), хоча і таке розроблення має базуватися на спеціальному «міжнародному режимі експлуатації природних ресурсів Місяця» (ст. 11.5). При цьому за Договором про космос (1967 р.) питання правового режиму природних ресурсів небесних тіл узагалі не визначено. Для своєї діяльності на небесних тілах держави мають право розміщувати і створювати «обладнання, установки, станції і споруди, включаючи конструкції, нероз-

ривно пов'язані з його поверхнею або надрами» (ст. 11.3). Але незрозуміло, чи можуть вони використовуватися для видобувної діяльності на небесних тілах, чи можуть за їх допомогою братися проби ґрунту або проводитися розвідка чи, можливо, навіть пілотні проекти, пов'язані з науковими дослідженнями.

Водночас в Угоді 1979 р. уперше йшлося про такі терміни, як «природні ресурси Місяця», «надра» та «ділянки його поверхні», як окремі правові категорії від самого Місяця і небесних тіл (ст. 11 і ст. 6). Угода, відмовивши всім державам в праві на суверенітет над небесними тілами, встановила також і заборону на реалізацію там «права власності» через знаходження там «космічних апаратів, обладнання, установок, станцій і споруд, включаючи конструкції, нерозривно пов'язані з його поверхнею або надрами» (ст. 11.3 і ст. 8.2b). Щодо природних ресурсів небесних тіл встановлено, що вся діяльність щодо них має здійснюватися відповідно до цілей ст. 11.7 і вимог щодо наукових досліджень: 1. право всіх держав збирати зразки мінеральних та інших речовин і вивозити їх на Землю (ст. 8); 2. право розпоряджатися ними відповідної держави-учасниці; 3. можливість надання частини таких зразків у розпорядження інших заінтересованих держав-учасниць і організацій; 4. Місяць і його природні ресурси проголошуються «спільною спадщиною людства», і зазначається, що надра Місяця або його природні ресурси «там, де вони знаходяться (minerals in place)» не можуть бути власністю якоїсь держави, міжнародної міжурядової або неурядової організації, національної організації або неурядової установи або будь-якої фізичної особи (ст. 11). Із цього випливає, що вже видобути природні ресурси не підпадають під режим неприсвоєння, а їх розроблення і подальше привласнення вже не суперечать нормам космічного права. У цьому можна провести певну аналогію з нормами Договору до Енергетичної хартії 1994 р. щодо суверенітету на природні ресурси та правом власності на енергетичні матеріали; 5. сторони зобов'язуються «встановити міжнародний режим для регулювання експлуатації природних ресурсів Місяця, коли буде очевидно, що така експлуатація стане можливою найближчим часом» (ст. 11.5); 6. зміст міжнародного режиму експлуатації Місяця має на меті: впорядковане й безпечно освоєння природних ресурсів Місяця; раціональне регулювання цих ресурсів; розширення можливостей у справі використання цих ресурсів; справедливий розподіл між усіма державами-учасниками благ, одержуваних від цих ресурсів, з особливим урахуванням інтересів і потреб країн, що розвиваються, а також зусиль тих країн, які прямо або побічно зробили свій внесок у дослідження Місяця (ст. 11.7) [12, с. 239–241]; 7. право використовувати мінеральні та інші речовини Місяця для підтримки життєдіяльності своїх науково-дослідних експедицій у необхідних для цієї мети кількостях (ст. 6.2).

Щодо останнього пункту хотілося б відзначити певні аспекти. По-перше, таке право прямо поширене лише на держави-учасниці, немає жодних посилань на можливість передачі також третім сторонам. По-друге, ст. 6.2 обмежується лише «мінеральними та іншими речовинами», але окрім ключового природного ресурсу, наприклад Місяця – гелія-3, цілком можливо, що може виникнути потреба у використанні й інших речей природного і позаземного походження, що не можуть навіть кваліфікуватися як «речовини». По-третє, якщо мінерали або інші речовини попередньо збирають лише з науковою метою в невеликих кількостях, але раптом їх починають вико-

ривувати з метою підтримки життєдіяльності всієї експедиції, можливе зловживання таким правом, як це стається зараз зі зловживанням Японією виключенням із загального мораторію на полювання на китів 1982 р. «для наукових потреб».

Загалом, незважаючи на те що Угода про Місяць 1979 р. дала відповідь на цілу низку питань, пов'язаних з експлуатацією небесних тіл, вона не отримала загального визнання. Серед держав, які її ратифікували, немає жодної, що може потенційно брати участь у дослідженні космосу та видобутку ресурсів на Місяці. На Угоду практично відсутні посилання в практиці держав, що не є її сторонами, спеціалізованих органів і організацій чи в судовій практиці, тобто її норми не можна вважати також звичаєвими.

Тому, як зазначає із цього приводу Ю.М. Косолюк, можна зробити кілька висновків. Проблема поширення викладених у Договорі 1967 р. принципів на надра і природні ресурси Місяця може бути вирішена або шляхом їх автентичного тлумачення, яке могло б бути відображено в протоколі до Договору, або шляхом знаходження відображення в рішеннях міжнародних судів із конкретних спорів про природні ресурси Місяця. Щодо Угоди про Місяць, то, оскільки її не ратифіковано «Росією, США і Європейським космічним агентством, ресурси Місяця слід вважати *res nullius* (нічийною річчю), а їх використання буде регулюватися національними законами держав, які їх добудуть і доставлять на Землю» [12, с. 239–241]. Зі свого боку, М.Р. Юзбашян указує, що проблеми з'являються в контексті поширення (чи непоширення) положення щодо неприсвоєння небесних тіл на держави, які не беруть участь у Договорі з космосу, як норм міжнародного звичаєвого права, а також на неурядових юридичних осіб [13, с. 12]. Ще один варіант запропонували США в 2020 р. У рамках Виконавчого наказу було встановлено право громадян і компаній США вести комерційні дослідження, видобуток та використання ресурсів у космосі, а Держдепартаменту доручено проведення міждержавних переговорів для укладання угод про розроблення та видобуток ресурсів небесних тіл.

На нашу думку, якщо перший висновок можна підтримати, то з другим усе ж важко погодитися. Незважаючи на те що хоча Угода 1979 р. чинності не набула, але все ж передбачене Договором 1967 р. використання Місяця як «надбання всього людства» не передбачає можливості, принаймні на рівні міжнародного права, визнання його як *res nullius*, чий режим може регулюватися національним правом.

Окрім того, ситуація ускладнюється функціонуванням цілої низки «Місячних/Сонячних/Марсіанських посольств», які підводять під свою діяльність ту чи іншу національно-правову базу, мають/не мають юридичну реєстрацію (доволі часто у США) та при цьому продають ділянки на різних небесних тілах, або і самі ці небесні тіла зацікавленим фізичним і юридичним особам, видаючи при цьому відповідні сертифікати, які ми можемо охарактеризувати як такі, що «не варті паперу, на якому вони надруковані». Але і з цього може виникнути низка колізій. Так, усі ці «посольства» не визнані жодною державою і ніде не отримали акредитації їхні представники. Вони реалізують те, що їм не належить за міжнародним правом. Але ж, посилаючись на прогалини у цьому самому міжнародному праві, рішення національних судів (переважно США), що визнали за ними права на таку діяльність, вони продають ділянки, діючи скоріше як звичайне підприємницьке об'єднання. У зв'язку із

цим коли почнеться практичне розроблення копалин Місяця, можлива ситуація, коли власник/власники ділянок, на яких буде розпочато видобуток, будуть проти таких дій чи вимагатимуть своєї частки і подадуть позов проти держави/корпорацій, що вестимуть таке розроблення. Гадаємо, не буде перебільшенням уважати, що серед тих, хто видобуватиме ресурси, будуть представники США і відповідний позов до суду цієї країни, за місцем знаходження як відповідача, так і організації, що видала ці сертифікати, буде принаймні правомірним, і які наслідки він дасть – скаже майбутнє. Хоча за законодавством тих самих США, якщо власник не був на ділянці протягом 12 років, його реєстрація може бути анульована.

Важливим аспектом у рамках перспектив космосу як місця для будівництва там станцій для вироблення енергії і видобутку копалин є участь у цих процесах корпорацій та інших неурядових утворень. Як відомо, від початку космічна діяльність була прерогативою держав, тому Договір про космос (1967 р.) передбачає, що держави несуть міжнародну відповідальність за всю національну діяльність у космічному просторі незалежно від того, чи здійснюється вона урядовими органами чи неурядовими юридичними особами. Причому така діяльність неурядових юридичних осіб повинна проводитися з дозволу і під постійним спостереженням відповідної держави – учасниці Договору (ст. VI). Окрім того, встановлено, що «права власності на космічні об'єкти, запущені в космічний простір, включаючи об'єкти, доставлені або споруджені на небесному тілі, і на їх складові частини, залишаються незацепленими під час їх перебування в космічному просторі або на небесному тілі чи після повернення на Землю» (Ст. VIII).

Проте зараз ситуація змінюється, і досить активну участь у такій діяльності беруть недержавні суб'єкти, а цей факт потребує відповідного правового реагування. На це звернула увагу і ГА ООН. У своїй резолюції від 10 грудня 2004 р. № 59/115 «Застосування концепції «держава, що запускає» [14] ГА ООН вона відзначила, що треба «розглянути питання про прийняття та виконання національних законів, що передбачають видачу дозволів на діяльність неурядових юридичних осіб, що знаходяться під їх юрисдикцією, у космічному просторі та здійснення постійного нагляду за цією діяльністю» (п. 1). А також «рекомендує державам розглянути ... можливість належного узгодження такої практики з тим, щоб підвищити узгодженість між національним законодавством про космічну діяльність та міжнародним правом» (п. 4).

У цьому контексті важливим є питання відповідальності в рамках космічної діяльності. Як зазначає А.В. Лукьянова, нові тенденції у розвитку відносин, регульованих міжнародним космічним правом, змушують поставити питання про перегляд існуючих норм міжнародного права. У космічному праві основною такою тенденцією виступає комерціалізація дослідження і використання космічного простору [15, с. 26]. З одного боку, є Конвенція про відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами (1972 р.), що встановлює порядок пред'явлення претензій про компенсацію за шкоду, порядок вирішення спорів (можливість створення Комісії з пред'явлення претензій). У її рамках поєднано публічно-правові та цивільно-правові методи компенсації шкоди: можливість пред'явити претензію на підставі Конвенції або пред'явити позов «до судів або в адміністративні трибунали або органи держави, що запускає або ж на підставі іншої міжнародної угоди, обов'язкової для заці-

кавлених сторін» (ст. XI). У разі спільного запуску потенційні держави-відповідачі – учасниці міжнародних космічних проєктів укладають між собою угоди, згадані в п. 2 ст. V Конвенції про відповідальність. У таких угодах розподіляється не сама відповідальність, а фінансові зобов'язання, за якими учасники спільного запуску несуть солідарну відповідальність. Але за комерційної діяльності ситуація знов ускладнюється.

Це питання прямо не врегульоване на міжнародному рівні і вирішується в рамках головно національного законодавства. Держава в принципі несе відповідальність за шкоду, заподіяну космічним об'єктом, що належить приватній компанії. Але тут постає питання: компанія має бути зареєстрована в такій державі чи космічний об'єкт має знаходитися в реєстрі такої держави? Після цього вона має право вимагати від відповідної компанії відшкодування понесених витрат. Національне законодавство передбачає два механізми відшкодування: 1) встановлюється зобов'язання відшкодувати державі понесені витрати у зв'язку з виплатою компенсації (Росія, Великобританія, Швеція, Франція); 2) відповідно до Закону про комерційні космічні запуски США, суми, необхідні для компенсації максимально можливого збитку, визначаються стосовно кожної ліцензії й їх верхня межа становить 500 млн дол. США (100 млн дол. США за вимогами Уряду США) або дорівнює максимальній сумі страхового покриття відповідальності на світових ринках [13, с. 18].

Висновки. Отже, сама по собі ресурсна діяльність у космосі і на небесних тілах не заборонена. Прямо дозволеною є наукова діяльність, пов'язана з видобутком позаземних речовин. Не забороненою є також діяльність із використання сонячної енергії для вироблення електричної енергії в космосі або передачі її на Землю. Водночас існує низка обмежень на всі ці види ресурсної діяльності: обмеження неприписування просторів через проголошення суверенітету (у формі «спільного надбання людства») і т. п. за ст. II Договору про космос (1967 р.); обмеження «благом всіх країн» за ст. I.1 Договору про космос; належне урахування обмежень ст. IX Договору про космос щодо екологічної шкоди. Нині ТНК і приватні особи, згідно з Договором про космос 1967 р., можуть вести діяльність із розроблення мінеральних ресурсів у космосі та на небесних тілах лише відповідно до норм цього договору, більше того, лише з дозволу і під постійним наглядом відповідної держави – учасниці Договору. Угода про Місяць (1979 р.) хоча і мала головним завданням установити режим регулювання ресурсної діяльності в рамках Сонячної системи, навряд чи може вважатися дієвим механізмом регулювання такої діяльності у зв'язку з відсутністю достатньої підтримки серед держав. Міжнародний режим «спільної спадщини людства», встановлений цією конвенцією для природних ресурсів небесних тіл (ст. 11), має лише договірне походження і не є наразі звичаєвою нормою. Суттєвою прогалиною запропонованого режиму є відсутність спеціального органу, призначеного регулювати таку діяльність. Окрім того, у рамках елементів цього режиму міститься певне протиріччя між «справедливим розподілом», «урахуванням інтересів країн, що розвиваються» і «країн, що зробили свій внесок у дослідження Місяця» (ст. 11.7). Водночас, можливо, правильніше було б установити мораторій на експлуатацію ресурсів до розроблення спеціального режиму, щоб не позбавляти такий договір його об'єкта.

Література:

1. 2222 (XXI). Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. URL: http://www.unoosa.org/oosa/ru/SpaceLaw/gares/html/gares_21_2222.html.
2. Goedhuis D. Some Recent Trends in the Interpretation and the Implementation of the Rules of International Space Law. *Columbia Journal of Transnational Law*. 1981. Vol. 19. P. 213–233.
3. Малков С.П. Международное космическое право : учебник. Санкт-Петербург : СПбГУАП, 2002. 344 с.
4. Zedalis R.J. International Energy Law. Rules governing future exploration, exploitation and use of renewable resources. AshgatePublishingLtd, 2000. 354 p.
5. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (1979 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/moon_agreement.shtml.
6. Sgrosso G.C. International space law. Florence: LoGismaeditore, 2011. 511 p.
7. Menter M. Commercial space activities under the Moon treaty. *Proceedings of the 23rd colloquium on the law of outer space*. URL: <https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=jilc>.
8. Legal regime of international flight. *Proceedings of the 21st colloquium on the law of outer space*. Davis (Cal.), 1979. P. 130–132.
9. Bueckling A. The formal legal status of the Lunar stations. *International Space Law*. 1983. Vol. 1, № 2. P. 118–119.
10. ГА ООН. A/RES/51/122 4 February 1997. Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/764/13/PDF/N9776413.pdf?OpenElement>.
11. Международное космическое право : учебное пособие / под ред. Ю.М. Колосова. Москва, 1999. 360 с.
12. Международно-правовые основы недропользования : учебное пособие / под ред. А.Н. Вылегжанина. Москва : Норма, 2011. 528 с.
13. Юзбашян М.Р. Международно-правовые основы решения экономических проблем использования космоса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 – Международное право. Москва, 2009. 30 с.
14. A/RES/59/115. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 59/115 «Применение концепции «запускающее государство» от 10 декабря 2004 г. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/483/18/PDF/N0448318.pdf?OpenElement>.
15. Лукьянова А.В. Международно-правовые проблемы использования космоса в целях мореплавания : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 – Международное право. Европейское право. Москва, 2008. 32 с.

Bilotsky S. International legal regulation of activities related to natural resources in outer space and celestial bodies

Summary. The article considers the international legal aspects of the regulation of natural resources in celestial bodies and in outer space. It is concluded that natural resource activities in space and celestial bodies are not prohibited. Extraordinary activities related to the extraction of extraterrestrial substances are expressly permitted. It is also not forbidden to use solar energy to generate electricity in space or transmit it to Earth. At the same time, there are a number of restrictions on these activities: restrictions on the appropriation of space through the proclamation of sovereignty (in the form of "common property of mankind"), etc. under Art. II of the Space Treaty (1967); restriction "for the good of all countries" under Art. I.1 of the Outer Space Treaty; and due regard for the limitations of Art.

IX of the Space Treaty on environmental damage. Under the 1967 Outer Space Treaty, transnational corporations and individuals may develop mineral resources in space and celestial bodies only in accordance with the provisions of the Treaty, moreover, only with the permission and under the constant supervision of the State Party concerned. Although the Moon Agreement (1979) had the main task of establishing a regime for regulating natural resources activities within the solar system, it can hardly be considered an effective mechanism for regulating such activities, due to

the lack of sufficient support among states. The international regime of the "common heritage of mankind" established by this Convention for the natural resources of celestial bodies (Article 11) is of contractual origin only and is not currently the customary norm. A significant gap in the proposed regime is the lack of a special body to regulate such activities.

Key words: international space law, international legal regime of natural resources, legal status of celestial resources, common heritage of mankind, the Moon Agreement of 1979, the Space Treaty of 1967.

*Вісин В. В.,**доктор історичних наук, професор,
професор кафедри права**Луцького національного технічного університету**Ленгер Я. І.,**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри права**Луцького національного технічного університету*

СТАНОВЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ КОМПАРАТИВІСТИКИ ЯК НАПРЯМУ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ НАУКИ

Анотація. Статтю присвячено становленню юридичної компаративістики як напрямку сучасної правової науки у світі й Україні. Актуальність зумовлена необхідністю досліджень загального й особливого в правових процесах різних країн; намаганням подолати відмінності, котрі перешкоджають правовому регулюванню; пошуками шляхів збереження національно-специфічного у власному законодавстві; потребою впровадження практики вивчення й конкретизації змісту порівняльного правознавства як напрямку наукового дослідження та реалізації навчального процесу правників у закладах вищої освіти нашої держави. Проаналізовано останні дослідження й публікації з даної теми, виділено не вирішені раніше частини загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Констатовано, що в умовах глобальних інтеграційних поступів України до західноєвропейського цивілізаційного простору необхідні знання про світові правові системи й практику застосування зарубіжних правових норм. Визначено мету статті – розкрити окремі історичні аспекти становлення порівняльного правознавства й означити основні тенденції сучасної юридичної компаративістики. Простежено зародження й історичний шлях становлення порівняльного правознавства в державах античності, в країнах Стародавнього Сходу, у Київській Русі, державах середньовічної Європи. Розкрито еволюцію й виокремлення порівняльного правознавства в самостійний науковий напрям у кінці XVIII – на початку XIX ст. Проаналізовано формування та основні постулати основних європейських шкіл порівняльного правознавства. Констатовано, що викладання юридичної компаративістики в розвинених країнах світу почалося після проведення першого Міжнародного конгресу порівняльного права у Парижі в 1900 р. Показано особливості вивчення юридичної компаративістики в різних навчальних закладах Європи та США. Виокремлено й охарактеризовано найбільш популярні світові дослідження з порівняльного правознавства. Проаналізовано процес інституціоналізації юридичної компаративістики в Україні. Простежено становлення та впровадження вітчизняного порівняльного правознавства на початку нового тисячоліття. Визначено нагальність потреби викладання цієї дисципліни студентам правничих спеціальностей закладів вищої освіти нашої держави. Означено основні причини, що зумовлюють цю нагальність. Юридичну компаративістику розглянуто як сферу інтегрованих наукових знань і досліджень на стику взаємозв'язків держави та права, що поєднує вивчення зіставних форм і типів державно організованого суспільства й відповідних їм правових сис-

тем та законодавства. Визначено методологію юридичної компаративістики з різноманітними прийомами, формами й способами пізнання державно-правової реальності. Запропоновано структурні складники юридичної компаративістики як навчальної дисципліни. Підсумовано результати дослідження й окреслено перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямі.

Ключові слова: історія порівняльного правознавства, інституціоналізація юридичної компаративістики, юридична освіта, юридична компаративістика, порівняльне державознавство, порівняльне правознавство, порівняльне законодавство, правова система, законодавство.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Інтеграційні процеси, які відбуваються у сучасному світі, торкаються суті, обсягу й структури правничої науки, яка об'єктивно починає виходити за національні межі. Отже, актуальною є розширена зацікавленість правовою спадщиною людства, у тому й зіставленням різноманітних державно-правових явищ й процесів. Перебування держав у світовому юридичному просторі зумовлює необхідність досліджень загального й особливого в правових процесах країн, котрі увійшли в нове тисячоліття, намагання подолати відмінності, котрі перешкоджають подібному правовому регулюванню, і водночас пошуки шляхів збереження національно-специфічного у власному законодавстві. З'ясовує означене юридична компаративістика – провідний напрям сучасної правової науки. Компаративізм (від лат. *comparativus* – порівняльний) в юриспруденції передбачає дослідження співставних державно-правових об'єктів, які існували у минулому або нині. Для порівняння можуть бути вибрані співмірні норми й положення, складніші компоненти на рівні юридичних явищ, інститутів і процесів, а також державні та правові системи загалом. Порівняльно-юридичному аналізу піддаються суб'єкти складних держав, країни, які є складниками однорідних правових сімей, а також правові системи різних правових сімей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Становленню й розвитку порівняльного правознавства присвячено численні публікації вітчизняних і зарубіжних учених: О.Ф. Скакуна, М.Б. Закірова, С.Г. Закірової, О.В. Тюріної, Є.О. Харитонова,

М.М. Марченка, А.Х. Саїдова, В.В. Оксамитного та ін. [1–7]. Водночас в умовах глобальних інтеграційних поступів України до західноєвропейського цивілізаційного простору необхідні знання про світові правові системи й практику застосування зарубіжних правових норм.

Формування мети статті. Мета статті – розкрити окремі історичні аспекти становлення порівняльного правознавства й означити основні тенденції сучасної юридичної компаративістики.

Виклад матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Порівняльне правознавство як історична й філософська наука має давню історію. Зародки порівняльно-правових досліджень простежуються ще в поемах Гомера. Описуючи мандри Одиссея, поет описував людей, племена, поселення, міста, звичаї, зіставляючи їхні традиції й особливості. Геродот в «Історії», застосовуючи порівняльно-правовий підхід, описує особливості й спільні риси законів та звичаїв різних народів: греків, єгиптян, персів, скіфів та ін. [8, с. 12–13]. Подібна традиція зіставлення законів та звичаїв різних народів властива багатьом давнім історикам.

Уперше право як самостійний об'єкт порівняння досліджено у книзі Платона «Законо». Зіставляючи закони Криту, Персії, Єгипту, Спарти, Афін й інших давньогрецьких полісів та земель, автор намагався виявити, «що у законах правильно за природою, що помилково» [9]. Яскравим прикладом античного порівняльного правознавства є праці Аристотеля, у яких зіставлено державний устрій 158 країн і полісів. Зокрема, у творі «Політика» філософ розглянув проблеми економічного устрою, форм правління, загальної теорії поліса, ідеального державного устрою [10, с. 15]. Порівняльно-правові дослідження греків продовжили римські філософи Полібій і Страбон. Полібій доводив, що право всіх країн підпорядковується єдиним законам циклічного розвитку [11]. Страбон у книзі «Географія» описав ідею загального правового простору, де закони й звичаї одних народів нерідко запозичувалися іншими [12].

Ідеї порівняльного правознавства містять і великі поеми Індії – «Рамаяни» і «Махабхарти», у яких порівнюються держави та діюче в них право. Мета такого зіставлення – створення вчення про правильне правління. У Китаї елементи порівняльного правознавства з'являються у працях Конфуція, який дослідив правопорядок багатьох країн, хоча акцентував на вивченні історії країн. В Арабському халіфаті порівняльно-правові дослідження здійснювалися за вказівкою халіфів. У різних частинах світу вчені вивчали релігію, державний устрій, рівень наукових знань інших держав тощо [8, с. 23, 28].

У середньовічній Європі традиції порівняльного правознавства заклали упорядники хронік й літописів, церковних історій і біографій правителів. У цих творах описувалися й зіставлялися закони і звичаї різних країн. До XIV–XV ст. праці філософів та юристів усе більше набувають порівняльно-правового характеру. Голландський учений Еразм Роттердамський обґрунтував необхідність порівняльно-правових досліджень. Англійський філософ Томас Гоббс, вивчаючи досвід древніх та сучасних йому народів, застосував порівняльно-правовий метод і визначив загальне та особливе у розвитку держави і права [13, с. 80–86].

У XVIII ст. в умовах формування нових суспільних класів та нових ідеологічних уявлень зростає інтерес до правових порівнянь та використання порівняльно-правового методу.

Порівняльне правознавство як самостійний науковий напрям уперше постало в дослідженнях Ш. Монтеск'є. Зокрема, у праці «Про дух законів» для доведення доктрини природного права він використав порівняльно-правовий метод. Філософ уважав, що на розвиток права впливає множинність факторів: «Розумні та справедливі закони повинні відповідати фізичним властивостям країни, її клімату». Завдяки порівняльно-правовому аналізу законів Стародавнього світу і Нового часу Монтеск'є сформулював кілька загальних правил, яким повинен слідувати законодавець [14, с. 75–79]. У становлення порівняльного правознавства значний внесок зробив німецький юрист, засновник історичної школи права Фрідріх Карл фон Савіньї. Він порівняв три цивільні кодифікації Франції, Пруссії, Австрії й визначив природу і характерні риси романо-німецької системи права [8, с. 66].

На середину XIX ст. у Європі починають формуватися школи порівняльного правознавства. У Франції порівняльне правознавство стало самостійним науковим напрямом у кінці XIX ст. із заснуванням у Коледжі де Франс кафедри загальної історії та філософії порівняльного законодавства. У 1900 р. у Парижі провели перший Конгрес порівняльного права, на якому була сформульована концепція порівняльного права як правової науки. На початку XX ст. французька школа порівняльного правознавства була провідною у світі. У 1924 р. утворена Міжнародна академія порівняльного права, а з 1949 р. видається «Міжнародний журнал порівняльного правознавства». Французький учений Р. Давид у роботі «Основні правові системи сучасності» обґрунтував концепцію поділу національних правових систем на правові сім'ї. Після цього в багатьох університетах започатковано навчальний курс «Основні правові системи сучасності» [15, с. 172].

У Німеччині на початку XIX ст. формується гейдельберзька школа права, яка «розглядала іноземне право не лише як об'єкт юридичного знання, а й як інструмент поліпшення законодавчим шляхом національного права» [16, с. 64]. Із 1829 р. у Гейдельберзькому університеті видається «Критичний журнал правознавства та законодавства зарубіжних країн», у якому аналізується іноземне право. Природно-правова школа під керівництвом Савіньї видавала журнал «Журнал історичної юриспруденції». Під час розроблення Німецького цивільного уложення 1900 р., Торгового кодексу 1861 р. законодавці використовували матеріали порівняльного правознавства – закони земель Німеччини, Франції. У кінці XIX ст. у Німеччині були сформовані Асоціація порівняльної правової і політичної науки та Міжнародна асоціація порівняльного правознавства і політичної економіки. У 1916 р. Е. Рабель заснував при Мюнхенському університеті Інститут порівняльного права, який згодом перейменували в Інститут Маркса Планка з порівняльного й міжнародного приватного права. Сьогодні він знаходиться у Гамбурзі [8, с. 71].

У Великій Британії порівняльне право розвивалося доволі повільно. У кінці XIX ст. в Оксфордському університеті під керівництвом професора Г. Мена була створена кафедра історії права та порівняльного права, яка займалася систематизацією англійського та американського статутного права. У 1894 р. було засновано Британське товариство порівняльного законодавства, яке видавало «Журнал порівняльного законодавства і міжнародного права» [14, с. 81].

У США через відсутність високоосвічених юридичних кадрів і географічну віддаленість від Європи процес роз-

виту порівняльно-правової науки відбувався найповільніше. У 1907 р. було утворено Бюро порівняльного права, яке видало перший порівняльно-правовий журнал. У 1951 р. засновується Американське товариство порівняльного права, а з 1952 р. починається видання «Американського журналу порівняльного права». Нині у США у всіх юридичних університетських центрах викладаються курси порівняльного правознавства [15, с. 172].

У Київській Русі зародки порівняльного правознавства з'явилися у «Повісті минулих літ» Нестора Літописця, який зазначав, що «кожен народ має або письмовий закон, або звичай, який люди, які не знають закону, дотримуються як розпорядження батьків», цю картину він доповнював розповідями про звичай племен із метою показати різницю між племенами і єдність християнського світу [8, с. 34].

У XVIII ст. прагнення до вдосконалення російського права сприяли вивченню та аналізу зарубіжного законодавства. Порівняльно-правові дослідження зустрічаються в роботах С.Є. Десницького, М.М. Ковалевського, П.Г. Виноградова. Останній у 1901 р. залишив Росію й став завідувачем кафедри порівняльного правознавства в Оксфордському університеті, за його редакцією було випущено вісім томів із порівняльного правознавства *Oxford Studies in Social and Legal History* (1906–1926) [14, с. 86]. М.М. Ковалевський застосовував порівняльно-правовий метод у дослідженнях «Походження сучасної демократії» та «Історико-порівняльний метод в юриспруденції і прийоми вивчення історії права» [17, с. 22].

Радянське право, незважаючи на жорстокі ідеологічні настанови та обмеження, не могло не враховувати зарубіжний правовий досвід, було видано чимало видань, які використали метод порівняння. Проте порівняння будувалися протиставленням буржуазного права. У 1925 р. було створено Всесоюзний інститут юридичних наук (ВІЮН), який функціонує й сьогодні як Інститут законодавства та порівняльного правознавства при Уряді РФ.

Загалом можна констатувати, що викладання юридичної компаративістики в усіх розвинених країнах світу почалося після проведення першого Міжнародного конгресу порівняльного права у Парижі в 1900 р. Згодом у 1934 р. Роско Паунду, творець американської соціологічної школи права, вказав, що викладання права «буде засновано на порівняльно-правовому методі» і що «жодна з національних правових систем, ніяка доктрина, концепція, норма або конструкція не можуть запропонувати адекватного вирішення проблем, що постійно виникають у повсякденному житті» [18, с. 40]. У 1948 р. під час конференції юристів і науковців права США й інших країн підкреслювалося, що предмет міжнародного й порівняльного права – це «дуже важлива складова частина сучасної юридичної освіти» [19, с. 61].

Найбільшу популярність отримали роботи з порівняльного правознавства. Насамперед це «Основні правові системи сучасності» Р. Давида, у якій сформульовано вимоги до успішного вивчення і застосування іноземного права. Зокрема, до джерел права треба підходити так, як юристи країни, право якої вивчається. Також під час вирішення конкретної проблеми необхідно чітко уявляти структуру права досліджуваної країни, добре орієнтуватися в системі права й методах правового регулювання [1, с. 27].

К. Цвайгерт у працях «Вступ до порівняльного правознавства у сфері приватного права», «Порівняльне приватне право»

доводить безпрецедентну інтернаціоналізацію правового життя. У глобалізованому світі саме юристи відповідають за вирішення таких проблем, як усунення расової дискримінації, охорона навколишнього середовища, утвердження соціальної справедливості [6, с. 18].

Відомий російський учений А.Х. Саїдов у роботах «Вступ до порівняльного правознавства», «Порівняльне правознавство та юридична географія світу», «Порівняльне правознавство», аналізуючи навчальні програми й посібники провідних західноєвропейських інститутів порівняльного права, відзначає їх різноманітність із погляду змісту, організаційної структури тощо, яка залежить від навчальних закладів, де викладається юридична компаративістика [4; 20, с. 101]. Важливими є також роботи К. Осаке «Порівняльне правознавство: схематичний коментар», А.Д. Тихомирова «Юридична компаративістика: філософські, теоретичні та методологічні проблеми», навчальний посібник «Порівняльне правознавство». Нині дисципліна порівняльного правознавства є складовою частиною навчальних планів і програм шкіл права, юридичних коледжів, правничих факультетів університетів більшості європейських держав.

В Україні є власна історія порівняльного правознавства, яка розпочалася ще в 30-х роках XIX ст. Однак відродження й оновлення змісту українського порівняльного правознавства почалося вже з початком 2000-х років. Із 2001 р. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького започаткував видання «Енциклопедії порівняльного правознавства», у якому узагальнено вітчизняну й зарубіжну компаративістську спадщину. Згодом у 2005 р. спільно з Маріупольським державним гуманітарним університетом Інститут започаткував видання міжнародного наукового журналу «Порівняльно-правові дослідження». У 2006 р. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України спільно з Таврійським національним університетом ім. В.І. Вернадського створив Українську асоціацію порівняльного правознавства, а в 2010 р. відновив роботу Центру порівняльного правознавства [21, с. 15]. Із 2000-х років курс юридичної компаративістики почали впроваджувати у навчальні програми українських університетів, які готують правників. Нині провідними закладами вищої освіти України, у яких юридична компаративістика займає чільне місце фахової підготовки юристів, є: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Львівський державний університет внутрішніх справ, Київський університет права НАН України та ін.

Водночас й далі існує нагальна потреба викладання цієї дисципліни студентам правничих спеціальностей закладів вищої освіти нашої держави. Це зумовлено «...розвитком і укріпленням міжнародних зв'язків України з різними народами і державами; вступом України в Раду Європи і прагненням стати членом ЄС; гармонізацією національної законодавчої системи держави із зарубіжними системами; проведенням структурних реформ в Україні з упровадженням нових правових інститутів у національну правову систему, що вимагає вивчення й узагальнення історичного і сучасного міжнародного правового будівництва; конституційним визнанням принципів верховенства права, правової держави, прав людини згідно з міжнародними стандартами, що визначили відкритість суспільства для світових правових цінностей; удосконаленням методології компаративістики і підвищенням наукового рівня викладачів; визнанням домінування міжнародного права над правом національним» [22, с. 9].

На сучасному етапі юридична компаративістика визначається актуалізацією, різноаспектністю й інтенсивністю свого розвитку. Актуалізується розвиток юридичної компаративістики, насамперед глобалізацією та регіоналізацією процесів правової галузі. Ефективний розвиток науково-навчального потенціалу порівняльного правознавства є необхідним сучасній правовій науці для вирішення нагальних потреб правового сьогодення та майбутнього [2, с. 25]. Саме нагальність об'єктивних знань про різноманіття державно-правової реальності підвищує значення юридичної компаративістики як сфери наукових знань і досліджень на стику взаємозв'язків держави й права, що поєднує вивчення форм та типів державності з відповідними їм правовими системами і законодавством. Таке поєднання дає змогу отримати багатофакторну картину сучасної юридичної реальності, виокремити й проаналізувати те різноманіття, яке як відрізняє, так і зближує країни, їх складники й спільноти.

Юридична компаративістика як складова частина загальнотеоретичної юридичної науки використовує її методологію з різноманітними прийомами, формами й способами пізнання державно-правової реальності. Зокрема, це: загальнонаукові методи дослідження; спеціальні наукові методи; власні способи юридичної науки, вироблені протягом усього розвитку науки про державу і право або привнесені сучасністю. Традиційно юристи використовують цілу низку методів тлумачення: філологічний (граматичний), систематичний (нормативний), історичний (історико-політичний), логічний (формально-логічний). До пізнання юридичної карти світу під час складання курсу, викладання та засвоєння відповідної компаративістської дисципліни більш затребувані формально-юридичний, соціоюридичний та інтерпретаційний підходи. Безперечно, до системи методів юридичної компаративістики входить порівняльно-правовий підхід, який містить засоби й способи, за допомогою яких зіставляються державно-правові системи різних країн для визначення загальних і специфічних характеристик сучасного прояву. А також історико-порівняльний підхід, який дає змогу дослідити сумірні характеристики минулих і сучасних державно організованих суспільств, їхніх правових систем і законодавства (історичне чи діахронне порівняння).

Юридична компаративістика як навчальна дисципліна повинна включати загальну частину, у якій розглядаються теорія та історія становлення та розвитку юридичної компаративістики, її державознавчі характеристики, так звана правова карта світу й порівняльна теорія закону, а також особливу частину, яка включає у себе порівняльні конституційне, цивільне, кримінальне, трудове, процесуальне, сімейне (шлюбне) право й інші компаративістські курси основних правових галузей.

Загальна частина юридичної компаративістики конкретизує проблеми, які становлять її основу, а також доповнює з урахуванням сучасного бачення багатоскладового предмета юридичної компаративістики. Вона поєднує три взаємопов'язані компоненти: порівняльне державознавство, порівняльне правознавство і порівняльне законодавство.

Порівняльне державознавство, яке започатковує навчальний курс, нині визнається не лише складовою частиною юридичної компаративістики, а й новим напрямом у дослідженні державності [23]. Метою порівняльного державознавства є: розкриття комплексу загальних проблем суті, ролі та призначення держави, її ознак і функцій, співвідношення з іншими

соціальними інститутами та явищами практичного вираження тощо; розгляд загального та особливого в політичних режимах різних держав; вивчення проблем, пов'язаних зі здійсненням принципу поділу влади та співвідношенням державної та політичної влади, виявлення взаємозв'язків держави та громадянського суспільства тощо; дослідження моделей державності й різних інститутів державної влади з урахуванням типології та форм держави на основі світового досвіду.

Порівняльне правознавство є сукупністю знань про правові явища сучасного світу на основі їх співставлення. Його предметом є загальні й специфічні закономірності виникнення, розвитку і функціонування правових систем державно-організованих суспільств у їх порівняльному пізнанні. Об'єктом порівняльного правознавства є правові системи державно організованих суспільств, які розкриваються через їх порівнювані компоненти (право, праворозуміння, правотворчість, джерела права, правові установи, система права). Метою порівняльного правознавства є здобуття цілісної картини правового розвитку сучасного світу.

Порівняльне законодавство як заключна частина є сукупністю знань про становлення, оформлення й дію законів на основі світових правових традицій і досвіду окремих країн [23]. У порівняльному законодавстві на компаративістській основі розкриваються сутність та призначення закону як вихідної форми права, розглядаються взаємозв'язки права й закону, викладається суть верховенства закону як найважливішого принципу права, а також висвітлюються зародження та розвиток закону як юридичного феномена, його місце і роль у системах джерел права сучасних країн.

Висновки з дослідження і перспективи подальших пошуків у даному науковому напрямі. Таким чином, історія виникнення, становлення й розвитку юридичної компаративістики в розвинених країнах світу та Україні, а також практика застосування порівняльного правознавства в системі юридичного навчання у минулому переконливо засвідчує необхідність її як складової частини професійної підготовки сучасних правників. Попри те що в Україні період викладання юридичної компаративістики ще занадто короткий, усе ж можемо констатувати наявність низки напрацювань, а також перспектив упродовження цього предмета у навчальні плани підготовки правників у закладах вищої освіти. Наявна методологія дає змогу забезпечити якісне викладання юридичної компаративістики на сучасному етапі розвитку правничої науки й не дасть Україні опинитися в числі держав, які ігнорують вивчення порівняльного правознавства.

Література:

1. Закіров М.Б., Закірова С.Г. Юридична компаративістика. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. 208 с.
2. Тюріна О.В. Перспективи розвитку порівняльного правознавства. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1(94). С. 19–27.
3. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение : учебник. Москва : Проспект, 2013. 784 с.
4. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение: краткий учебный курс. Москва : Норма, 2014. 6 с.
5. Оксамытный В.В. Сравнительная теория закона : учебное пособие. Москва : ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2009. 93 с.
6. Цвайгерт К., Кётец Х. Сравнительное частное право : в 2-х т. / пер. с нем. Москва : Междунар. отношения, 2010. 728 с.

7. Кох Х., Магнус У., Винклер фон Моренфельс П. Международное частное право и сравнительное правоведение / пер. с нем. д-ра юр. наук Ю.М. Юмашева. Москва : Междунар. отношения, 2003. 480 с.
8. Лафитский В. Сравнительное правоведение в образах права. Том первый. Москва : Статут, 2010. 429 с.
9. Платон. Собрание сочинений : в 4-х т. Т. I / общ. ред. А.Ф. Лосева и др. Москва : Мысль, 1990. 860 с.
10. Аристотель. Политика. Серия: Philosophy. Книга третья. Москва : АСТ, 2002. 400 с.
11. Полибий. Всеобщая история / пер. Ф.Г. Мищенко. Москва, 1890–1899.
12. Страбон. География : в 17 кн. Кн. 3 / пер. Г.А. Стратановского. Москва : Наука, 1964. 944 с.
13. Гоббс Т. Левиафан. Москва : Мысль, 2001. 478 с.
14. Малько А.В., Саломатин А.Ю. Сравнительное правоведение : учебно-методический комплекс. Москва : Норма ; Инфра-М, 2010. 352 с.
15. Міхель Д.С. Історія порівняльного правознавства. *Юридичні науки. Теорія і практика суспільного розвитку*. 2012. № 1. С. 171–173.
16. Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права. *Очерки сравнительного права*. Москва : Прогресс, 1981. С. 36–86.
17. Ковалевский М.М. Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. Москва : Тип. Ф.Б. Миллера, 1880. 73 с.
18. Цвайгерт К., Кётч Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2-х т. Москва : Междунар. отношения, 2000. Т. I. 480 с.
19. Гурковський М.П. Ціннісний потенціал освітньої функції порівняльного правознавства. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку* / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, О.К. Маріна ; упор. О.В. Кресін, І.М. Ситар. Київ, 2011. С. 59–68.
20. Саидов А.Х. Основные правовые системы современности. Москва : Юристъ, 2003. 448 с.
21. Закирова С.Г. Проблемы и перспективы становления юридической компаративистики как самостоятельной науки. *Юристъ-Правоведъ*. 2015. № 4(71). С. 12–17.
22. Яцишин М.М. Стан та перспективи компаративістських досліджень в Україні: Відкрита лекція. Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2012. 21 с.
23. Оксамытний В.В. Сравнительное правоведение и законоведение : учебное пособие. Брянск : БГУ, 2011. 240 с.

Visyn V., Lenher Ya. Formation of legal comparative studies as a direction of modern legal science

Summary. The article is devoted to the formation of legal comparative studies as a direction of modern legal science in the world and in Ukraine. The urgency is due to the need for research of general and special in the legal processes of different

countries; trying to overcome differences that hinder legal regulation; finding ways to preserve the national-specific in their own legislation; the need to introduce the practice of studying and specifying the content of comparative law as a direction of research and implementation of the educational process of lawyers in higher education institutions of our state. The latest research and publications on this topic are analyzed, previously unsolved parts of the general problem to which this article is devoted are highlighted. It is stated that in the conditions of global integration progress of Ukraine to the Western European civilization space knowledge about world legal systems and practice of application of foreign legal norms is necessary. The purpose of the article is to reveal some historical aspects of the formation of comparative jurisprudence and to identify the main trends of modern legal comparative studies. The origin and historical way of formation of comparative jurisprudence in the states of antiquity, in the countries of the Ancient East, in Kievan Rus, the states of medieval Europe are traced. The evolution and separation of comparative jurisprudence into an independent scientific field in the late 18th and early 19th centuries is revealed. The formation and basic postulates of the main European schools of comparative law are analyzed. It is stated that the teaching of comparative law in the developed world began after the first International Congress of Comparative Law in Paris in 1900. The peculiarity of the study of comparative law in various educational institutions in Europe and the United States. The most popular world researches in comparative jurisprudence are singled out and characterized. The process of institutionalization of legal comparative studies in Ukraine is analyzed. The formation and introduction of domestic comparative jurisprudence at the beginning of the new millennium is traced. The urgency of the need to teach this discipline to students of law specialties of higher education institutions of our state has been determined. The main reasons for this urgency are identified. Legal comparative studies is considered as a field of integrated scientific knowledge and research at the junction of the relationship between state and law, which combines the study of comparable forms and types of state-organized society and the corresponding legal systems and legislation. The methodology of legal comparative studies with various methods, forms and ways of knowing the state and legal reality is determined. The structural components of legal comparative studies as a discipline are proposed.

Key words: history of comparative jurisprudence, institutionalization of legal comparative studies, legal education, legal comparative studies, comparative political science, comparative law, comparative law, Legal System, legislation.

ОРГАНІЗАЦІЯ СУДОВИХ
І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Кравченко М. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ У 2022 РОЦІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню сучасної хвилі судової реформи в Україні. Зауважено, що зміна керівництва держави безпосередньо пов'язана з черговими етапами реформ у цій галузі. Ця гілка державної влади, як і інші дві – виконавча та законодавча, потребує особливої сталості та стабільності. Без них вона буде не зможе забезпечити реалізацію принципу верховенства права та його складників, до прикладу принципу правової визначеності. Дестабілізація судової гілки влади призводить до відсутності єдності судової практики, передбачуваності судових рішень та, як наслідок, зменшення довіри до судів та суддів. Підкреслено, що за результатами опитування у 2021 р. судам (судовій системі загалом) не довіряло близько 74% населення. Указано, що подібна ситуація існує і щодо інших інститутів суспільства: Верховній Раді України не довіряло у тому самому році 75%, Кабінету Міністрів України – 72%. Зроблено висновок, що у загальному сенсі рівень недовіри є приблизно однаковим до всіх ключових інститутів суспільства в державі, проте саме суди за часи незалежності України зазнали найбільших перетворень, а вдосконалення їхньої роботи завжди висувалось як головний напрям діяльності кожної нової політичної сили.

Виокремлено ключові проблеми, які мають бути вирішені для забезпечення нормального функціонування судової гілки влади. Такими проблемами визнано: зупинення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів майже на три роки, що призвело до кадрової кризи в судах; неналежну реалізацію принципу доступності правосуддя через зменшення кількості суддів; занадто великі розміри судового збору; погане логістичне сполучення; зупинення повноважень Вищої ради правосуддя в частині здійснення дисциплінарних проваджень та можливість зупинення роботи цього органу загалом; корупційні прояви серед суддів та працівників суду; занадто велику роль міжнародної спільноти (міжнародних експертів) у вирішенні внутрішньодержавних питань.

Обґрунтовано поспішність прийняття рішень щодо створення нових органів або інституцій, які призводять до порушення нормального функціонування вже існуючих органів, та доведено необхідність перегляду моделі залучення іноземних фахівців у формування суддівського корпусу.

Ключові слова: судова реформа, судова гілка влади, суд, суддя, реформа, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя.

Постановка проблеми. Судова реформа – одна з найбільш актуальних проблем незалежної України, яку не можуть вирішити вже понад тридцять років. Аналіз змін до законодавства про судоустрій та статус суддів за роками свідчить про те, що зміна керівництва держави призводить до чергової хвилі

реформ у цій галузі. Обрання у 2019 р. Президентом України В.О. Зеленського та подальші зміни до законодавства лише підтверджують наведену тезу.

Попри значну кількість перетворень, які відбулися у судовій гілці влади (зміна системи судоустрою, перезапуск Верховного Суду, заміна Вищої ради юстиції на Вищу раду правосуддя, створення нових органів, до прикладу Громадської ради доброчесності тощо), можна стверджувати, що рівень довіри населення до неї та суддів, як її головних представників, залишається на незадовільному рівні. За результатами опитування у 2021 р. судам (судовій системі загалом) не довіряло близько 74% населення. На жаль, подібна ситуація склалася і щодо інших інститутів суспільства: Верховній Раді України у той самий рік не довіряло 75%, Кабінету Міністрів України – 72% [1]. Тобто у загальному сенсі рівень недовіри є приблизно однаковим до всіх ключових інститутів держави, проте саме суди зазнали найбільших змін, а вдосконалення їхньої роботи завжди висувалось як головний напрям діяльності кожної нової політичної сили.

Проблематиці судової реформи, у тому числі її сучасній хвилі, приділялася увага багатьма вченими та практиками. Серед них, наприклад, О.В. Гришук, В.В. Костицький, А.Р. Крусян, С.В. Кулик, Л.А. Остафійчук, Л.М. Москвич, М.М. Стефанчук, Ю.О. Фідря, О.З. Хотинська-Нор, С.З. Чорна та ін.

Метою статті є визначення ключових напрямів судової реформи, що мають бути реалізовані у 2022 р. з урахуванням тих проблем, які існують у сучасній судовій гілці влади.

Вклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, одним із першочергових завдань, що має бути вирішено, є початок роботи Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів (далі – ВККС). Нагадаємо, що, відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», на ВККС покладаються повноваження, пов'язані із забезпеченням добору кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організація щодо них спеціальної перевірки, проведення та прийняття іспитів тощо [2, ст. 93]. У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України від 16 жовтня 2019 р. № 193-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» повноваження існуючого на той час складу ВККС було припинено. Отже, зупинення діяльності ВККС майже на три роки призвело до кадрової кризи в системі судоустрою: станом на кінець 2021 р. дефіцит суддівських кадрів становив 29% від затвердженої штатної чисельності (2 094 суддівські посади), а близько 2 тис судів не мали можливості завершити процедуру проходження кваліфікаційного оцінювання [3].

У липні 2021 р. В.О. Зеленський підписав закон, яким нарешті було надано старт роботі ВККС. Наведений закон не позбавлений недоліків. До прикладу, суттєву роль у роботі Конкурсної комісії відвели саме міжнародним експертам (до складу чинної ради входить Роберт Брукхейсен – колишній спеціальний прокурор відділу боротьби із шахрайством в особливо великих розмірах Прокуратури Нідерландів, Тед Зажечни – суддя у відставці федерального суду Королівської лави провінції Саскачеван Канади та Стівен Маркмен – голова Верховного Суду штату Мічиган США у відставці) [4]. Таким чином, наша держава визнала нездатність самостійно вирішувати власні поточні завдання та протидіяти корупції, адже участь міжнародних незалежних експертів, перш за все, спрямована на попередження впливу зацікавлених осіб на процедуру відбору кандидатів на посаду судді. Така ситуація створює небезпечний прецедент, що в подальшому може створити ситуацію, коли будь-який орган у державі формуватиметься лише за згодою міжнародних суб'єктів. Уважаємо подібну перспективу неприйнятною та такою, що потребує попередження.

Звернемо увагу, що 21 січня 2021 р. Конкурсною комісією було затверджено Положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. Аналіз цього документа дає змогу дійти висновку про дещо загальний характер його положень. Так, відповідно до ст. 7, Комісія може протестувати інтелектуальний рівень кандидатів або їхні загальні навички, проте не містить відомостей щодо характеру такого тестування. Сподіваємося, що в подальшому буде затверджено додаткове положення щодо порядку його проведення (етапи або стадії, сфери, з яких будуть запитання).

Заслуговує на увагу й проблематика забезпечення доступності до правосуддя. Для розуміння цього поняття варто звернути увагу на термін «доступний», тобто легкий для розуміння; дохідливий; до якого можна пройти [5]. Уважаємо ці визначення повністю прийнятними для судової гілки влади та правосуддя у цілому. Але якщо перше визначення «легкий для розуміння» багато в чому залежить від правової культури населення та готовності розуміти судові процедури, то «такий, до якого можна пройти» залежить переважно від законодавця. Здебільшого коли розглядають проблему доступності, мають на увазі проблеми, пов'язані з розташуванням судів та логістичним забезпеченням.

У цілому за останні роки можна спостерігати тенденцію до укрупнення судів. Із погляду оптимізації витрат із бюджету такий крок виправдовується, проте з погляду інтересів населення – не завжди, адже для людей судовий розгляд – це не лише витрати на професійну правничу допомогу, сплата судового збору, а й витрати на дорогу до суду.

Звернемо увагу, що останнім часом лунають думки щодо чергової оптимізації системи судів. Так, пропонується зміна мережі місцевих загальних судів та їх скорочення до 213 судових установ замість 663. Визначення саме цього числа судів було зроблено задля рівномірного навантаження на суддів. Окрім того, урахувався той факт, щоб відстань до суду не перевищувала 90 км або півтори години на дорогу. Проте виникли проблеми з дотриманням цього показника у регіонах із низькою щільністю населення – відстані перевищують 100 км, а у гірських районах Закарпатської та Івано-Франківської областей дорогу ускладнено через особливості рельєфу попри відносно незначні відстані [6].

Із достатньо незвичного погляду розглядає проблему доступності до правосуддя Л.А. Остафійчук. Учена відзначає, що основним завданням судів першої та апеляційної інстанцій є не вирішення спору по суті з детальним дослідженням всіх обставин у справі та належним обґрунтуванням судового рішення, а пошук в Єдиному реєстрі судових рішень постанови Верховного Суду з аналогічного питання та застосування його правових позицій під час розгляду або апеляційного перегляду справи. Науковець наголошує увагу на тому, що у цьому разі не можна говорити про незалежність суду, а отже, йдеться і про порушення ідей доступності до правосуддя [7, с. 32].

Ще одним питанням, яке потребує уваги, є обмежений характер роботи Вищої ради правосуддя. Нагадаємо, що завданням цього органу є забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції України і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Із середини липня 2021 р. ВРП не розглядає дисциплінарні скарги у зв'язку з набранням чинності Закону України № 1635-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

Щодо дисциплінарних інспекторів, то, відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», служба дисциплінарних інспекторів є самостійним структурним підрозділом, який утворюється для реалізації повноважень Вищої ради правосуддя щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів та діє за принципом функціональної незалежності від Вищої ради правосуддя [8].

Отже, станом на 21 січня 2022 р. у ВРП понад 3 тис. нерозподілених скарг [9]. Подібна ситуація є вкрай небезпечною для подальшої нормальної роботи органу. Наприклад, можна згадати велике навантаження на суддів Верховного Суду, коли, крім власних справ, вони мали вирішити справи, які залишилися від попередників – Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів.

У зв'язку з вищенаведеним вважаємо за доцільне підтримати проєкт закону про внесення змін до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» щодо здійснення дисциплінарних проваджень дисциплінарними органами Вищої ради правосуддя. Так, пропонується, що до початку роботи служби дисциплінарних інспекторів, яка діє у секретаріаті Вищої ради правосуддя як самостійний структурний підрозділ, реалізація повноважень ВРП щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів відбувається відповідно до раніше існуючого порядку [10].

Заслуговує на увагу й проблематика корупції у судовій гілці влади. Підтримуємо визначення, запропоноване Л.М. Москвич. Так, на думку вченої, корупція у судовій системі – це використання суддями й посадовими особами, які здійснюють адміністративне управління судовими органами, своїх організаційних і владних повноважень усупереч установленим Конституцією й законодавством норм їх функціонування [11].

Звернемо увагу, що за результатами звіту Міністерства внутрішніх справ України про стан протидії корупції за формою No-KOP, в Україні невелика кількість суддів притягується до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення: у 2013 р. – 14 осіб (із них 4 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2014 р. – 17 (із них 2 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2015 р. – 10 (із них 4 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2016 р. – 13 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили); у 2017 р. – 5 (із них 2 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2018 р. – 15 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили); у 2019 р. – 6; у 2020 р. (по червень 2020 р.) – 3 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили) [12, с. 353].

Достатньо спірною виглядає точка зору міжнародних експертів, відповідно до якої нестача суддів в Україні сприяє корупції, оскільки не вистачає суддів для слухання справ, тому не дотримуються процесуальні терміни, закінчуються терміни давності і справи «губляться» у системі [13, с. 11].

Проте заслуговує на увагу запропонований механізм попередження корупції. Так, було запропоновано оцінювання роботи, яке може здійснюватися як на рівні судів, так і окремих суддів. Ключовими показниками ефективності судів у цілому визнано: 1) співвідношення рівня вирішення справ, що надходять до суду, за один рік, із кількістю нових справ; 2) час, який витрачається на вирішення справи; 3) кількість справ, що очікують розгляду, нові справи, які надходять до системи, і справи, які відкриваються повторно, порівняно з кількістю справ, які вирішуються за один рік; 4) кількість апеляцій, виконання рішень, кількість перенесених засідань і вартість виконання функцій тощо. Своєю чергою, індивідуальне оцінювання роботи судді зосереджуються на знаннях судді, якості прийняття рішень, ефективності виконання робочого навантаження, а також на особистих і моральних характеристиках [13, с. 34].

Не можна оминати той факт, що для протидії корупції створюються нові антикорупційні органи: Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо. Окрім того, створюються органи, які мають сприяти призначенню доброчесних кадрів. До прикладу, передбачено існування Етичної ради – ради, яка бере участь у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності. Етична рада має складатися з шести членів, три з яких знову ж таки є міжнародними експертами та мають у цьому органі «переважну роль». Метою цієї ради є протидія корупції, адже, очистивши ВРП, яка призначає, звільняє суддів і може знімати з них недоторканність, можна поліпшити роботу всієї судової гілки влади [13].

Підсумовуючи, можна виокремити таке коло проблем, що заважають функціонуванню судової гілки влади: 1) створення нових інституцій без детального регулювання їхньої діяльності; 2) прийняття нових нормативних актів, які не узгоджуються з діяльністю вже існуючих органів або змістом чинних нормативних актів; 3) відведення занадто великої ролі міжнародним учасникам.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що 2022 р. має бути повним ключових рішень, які повинні бути виваженими та відповідати інтересами суспіль-

ства. Послідовне вирішення наведених проблем сприятиме нормальному функціонуванню судової гілки влади, стабільності в роботі суддів та довірі населення до суду. Уважаємо, що підвищення довіри до одного державного інституту немінуче потягне за собою підвищення довіри і до інших. Безумовно, цей процес матиме тривалий характер, проте порівняно з часом, витраченим на попередні спроби, набагато меншим.

Література:

1. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021р.). *Разумков центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politikiv-eklektoralnoriientatsii-gromadian-ukrainy>.
2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
3. Єдиний вихід із кризи судової системи – відновлення роботи ВККСУ. *Юридичний факт*. URL: <https://www.yurfact.com.ua/fakty/iedyniy-vykhid-iz-kryzy-sudovoi-systemy-vidnovlennia-roboty-vkksu>.
4. Конкурсна комісія з відбору кандидатів у ВККС розпочала підготовчу роботу. *УКРІНФОРМ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3355523-konkursna-komisija-z-vidboru-kandidativ-uvkks-rozpocala-pidgotovcu-robotu.html>.
5. Словник української мови: Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/>.
6. Кількість місцевих судів зменшат утричі: підготовлено новий проєкт мережі окружних судів. *Право*. URL: <https://pravo.ua/kilkist-mistsevykh-sudiv-zmenshat-utrychi-pidhotovleno-noviy-proekt-merezi-okruzhnykh-sudiv/>.
7. Остафійчук Л.А. Проблеми доступу до правосуддя. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 16 жовтня 2020 р. / редкол.: О.В. Щербанюк (гол.), Л.Г. Бзова (відп. секр.) та ін.. Київ : ВАІТЕ, 2020. С. 30–33.
8. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.
9. З 5 серпня 2021 року припинено розподіл між членами ВРП дисциплінарних скарг. *Вебсайт Вищої ради правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/news/z-5-serpnya-2021-roku-prypyneno-rozpodil-mizh-chlenamy-vrp-dyscyplinaryh-skarg>.
10. Проєкт закону про внесення змін до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» щодо здійснення дисциплінарних проваджень дисциплінарними органами Вищої ради правосуддя № 5836 від 05.08.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72615.
11. Москвич Л.М. Корупційні детермінанти в судовій системі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. Вип. 3. С. 153–162.
12. Барегамян С.Х., Доброс А.С. Окремі аспекти кримінальної відповідальності суддів за вчинення корупційних правопорушень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 352–355. URL: http://www.lsej.org.ua/8_2020/89.pdf.
13. Дженет В. Корупційні ризики останніх реформ у судовій системі України. 2017. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/NJ_Judicial_Corruption_Risks_Report_2017_UKR-1.pdf.
14. «Заблокована судова реформа»: що відбувається і чи є вихід. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/sud-reforma-g7-zelensky-yermysk-sap-koruptsiya/31501200.html>.

Kravchenko M. On the issue of judicial reform in 2022

Summary. The article is devoted to the study of the current wave of judicial reform in Ukraine. It is noted that the change of leadership is directly related to the stages of reforms in this area. This branch of power, like the other two – judicial and executive, needs special stability and security. Without them, it will not be able to ensure the implementation of the rule of law and its components, such as the principle of legal certainty. Destabilization of the judiciary leads to a lack of unity in judicial practice, lack of predictability of court decisions and, as a result, a decrease in trust in courts and judges.

It was emphasized that according to the results of the poll in 2021, about 74% of the population distrusted the courts (the judiciary as a whole). It is pointed out that a similar situation exists with regard to other institutions of society: 75% of respondents did not trust the Verkhovna Rada in the same year, and 72% did not trust the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is concluded that in general the level of distrust is approximately the same for all key institutions of society in the country, but the courts have undergone the greatest changes since Ukraine's independence, and improving their

work has always been the main focus of each new political force.

The key problems that need to be solved in order to ensure the proper functioning of the judiciary were highlighted. Such problems include: the suspension of the work of the High Qualifications Commission of Judges for almost three years, which led to a personnel crisis in the courts; improper implementation of the principle of access to justice due to the reduction of the number of judges, excessive court fees, poor logistics; suspension of the powers of the High Council of Justice in terms of disciplinary proceedings and the possibility of suspending the work of this body; corruption among judges and court staff; too much role of the international community (international experts) in solving domestic issues.

It was mentioned, that the haste of decisions on the creation of new bodies or institutions lead to disruption of the functioning of existing bodies. Also the need to revise the model of involving foreign experts in the formation of the judiciary was highlighted.

Key words: judicial reform, judicial branch of power, court, judge, reform, High Qualification Commission of Judges of Ukraine, High Council of Justice.

*Нестерчук Л. П.,
старший викладач кафедри організації
судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»*

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ПОБУДОВИ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей та новітніх напрямів проведення оптимізації побудови різних структурних утворень в адвокатурі на підставі розуміння організаційних та функціональних її основ.

Різновекторні оптимізаційні процеси, що відбуваються в українській державі неопосередковано мають бути спрямовані відносно різних і функціонально спрямованих державних і недержавних інститутів. У статті представлено динамічний прояв оптимізаційних напрямів щодо організаційної побудови адвокатури у державі Україна, де адвокатура, згідно з чинним законодавством, представлена як самоврядний інститут усієї національної правової системи. Зіставлено дослідження передумов виникнення необхідності оптимізації та реформування й розвитку вітчизняної адвокатури на сучасному етапі. Безумовно, позитивним чинником розвитку адвокатури в Україні є активізація законодавчої роботи у правозахисній сфері. Водночас слід зауважити, що законодавчі ініціативи щодо такого надзвичайно важливого правового інституту потребують виваженого підходу, теоретичного обґрунтування та дотримання міжнародних стандартів. Таким чином, оптимізація системної побудови адвокатури та здійснення адвокатської діяльності, заснована на пріоритетності захисту прав і свобод людини і громадянина, відображає стратегічну лінію України, спрямовану на створення сучасного громадянського суспільства і правової держави. Це, своєю чергою, вимагає подальшого вдосконалення законодавчих основ діяльності адвокатури як ефективного інституту правозахисної системи України.

Законодавче регулювання інституту адвокатури потребує вдосконалення, однак визначення його векторів має здійснюватися на основі практично та науково обґрунтованих висновків про доцільність та зміст такого реформування. Реформування адвокатури має відбуватися, крім іншого, на засадах зростання ролі адвокатів, Національної асоціації адвокатів України та адвокатури у цілому, а також ґрунтуватися на об'єктивних потребах удосконалення законодавчого регулювання функціонування інституту адвокатури та адвокатського самоврядування.

У висновках статті зазначено, що оптимізація організаційної побудови адвокатури та здійснення адвокатської діяльності, яка заснована та працює на певних пріоритетах щодо здійснення захисту прав і свобод осіб, може відображати один зі стратегічних напрямів України, що спрямовані на створення сучасного громадянського суспільства й правової держави. Основний акцент у статті робиться на подальшому вдосконаленні законодавчих основ діяльності адвокатури як ефективного інституту правозахисної системи України.

Ключові слова: інститут, адвокатське самоврядування, оптимізація, організаційна побудова, Національна асоціація адвокатів, дотримання гарантій адвокатської діяльності, законодавче регулювання.

Постановка проблеми. Сучасний стан функціонування інституту адвокатури безпосередньо пов'язаний із пере спрямуванням вектору його вдосконалення відповідно до ідеології проведення реформ в Україні в контексті реформування системи судоустрою та системи правозахисних і правоохоронних органів, державних та недержавних інститутів різних сфер правової системи. Такий комплексний підхід до визначення цілей та завдань оптимізації адвокатури та її організаційної побудови надає можливість визначити напрями реформування адвокатури в системі захисту як інституту громадянського суспільства, пов'язаного із судочинством та відправленням справедливого й ефективного правосуддя в демократичній правовій державі як незалежної від держави самоврядної інституції, покликаної надавати правничу допомогу різним верствам населення, юридичним особам тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Значний внесок у розвиток вітчизняної теорії адвокатури здійснено у докторських дисертаціях Т.Б. Вільчик «Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України» (2016 р.), Н.М. Бакаянної «Функціональні та організаційні основи адвокатури України» (2017 р.). У 2017 р. побачила світ монографія С.О. Іваницького «Теоретичні основи організації адвокатури в Україні: принципи та система»; у 2018 р. В.В. Заборовський опублікував монографію «Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні» та М. Р. Аракелян «Правозахисна діяльність адвокатури: теоретико-правовий ракурс». У 2019 р. відбувся захист дисертаційного дослідження на здобуття звання доктора наук А.М. Бірюкової «Правовий статус адвоката і адвокатури: вітчизняна модель у контексті процесів глобалізації». У зазначених працях аналізуються різні питання інституціональної, організаційної і функціональної спроможності вітчизняної адвокатури.

У статті зроблено спробу виділити не вирішені раніше частини загальної проблеми й нагальні чинники оптимізації будь-якої організаційної побудови адвокатури у цілому шляхом: дослідження існуючої теоретичної й нормативної бази; запровадження напрацьованих правових норм, що вдосконалюють законодавство та забезпечують його стабільність з організаційної побудови адвокатури; визначення специфіки щодо адвокатів у різних правових системах із ключовими чинниками правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності сучасної держави; відповідно до міжнародних стандартів визнання неможливим сумісництва адвокатської практики з будь-якою іншою діяльністю адвоката на свій розсуд.

Формування мети статті. Мета статті полягає у дослідженні проблем оптимізації у ході реформування та розвитку організаційної побудови вітчизняної адвокатури на сучасному етапі з урахуванням особливостей функціонування інституту адвокатури в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Адвокатура – це самоврядний інститут правової системи, що об'єднує адвокатів у межах організаційних форм адвокатської діяльності й самоврядування з метою забезпечення високих стандартів надання професійної правничої допомоги. Указана дефініція відображає розуміння адвокатури як організаційної форми об'єднання членів адвокатських корпорацій. Адвокатура є комплексним проявом як державного, так і суспільного інтересу, оскільки саме через адвокатуру й завдяки їй правова держава реалізує можливість забезпечення або поновлення своїм громадянам їхніх прав і свобод.

Роль адвокатури у суспільстві зумовлює необхідність оптимізації системної побудови адвокатури України. Тому функціональна, а не організаційна основа адвокатури, є прерогативою, незважаючи положення п. 14 ст. 92, ч. 3 ст. 131² Конституції України (далі – Конституції) засади організації адвокатури виведені на перший план.

«Організаційна побудова адвокатури – це її форма», – уважає А.В. Воробйов [11, с. 343]. Слушною є позиція Н.М. Бакаєвої, яка зазначає, що «...формальна побудова адвокатури повинна відображати її суть» [6, с. 128]. Суперечливість інтересів держави, громадянського суспільства, самих адвокатів та чиновництва роблять зазначену мету дещо деформованою. Суперечливість вимагає корегування та змінювання її до мінімуму у структурній організації адвокатури. І от виходить, що організаційні основи мають велике значення поряд із функціональними основами адвокатури України.

Не менш важливим слід визнати публічно-правовий прояв діяльності адвокатури. Саме публічно-правовий характер визначає організаційно-правове оформлення структур адвокатури. Тому А.М. Бірюкова зазначає: «...структура має відповідати управлінській моделі організації, яка здатна адекватно виконувати покладені на неї Конституцією публічно-правові функції. Відповідно до конституційних приписів, ця організація має бути єдиною» [8, с. 37].

Організацію адвокатури можна вважати таким явищем, що є динамічним, і це виходить за такими факторами: традиції, адміністративно-територіальний поділ, історичні особливості тощо. Ґрунтовним у науці визначається також, що кожний етап зміни й розвитку правової політики держави із захисту прав і свобод людини повертає погляди науковців на організацію та діяльність адвокатури. «Розвиток адвокатури тягне за собою якісне перетворення об'єкта вивчення, кількісне розширення його зв'язків і правовідносин», – уважає І.С. Ярних.

Під організацією адвокатської діяльності Т.Б. Вільчик розуміє «...правову і організаційну структуру адвокатури, створену для ефективного виконання покладених на неї завдань. Організаційну структуру (систему) розглядають як сукупність органів самоврядування, адвокатських утворень, громадських об'єднань адвокатів і різнопланових зв'язків між ними, що забезпечує цілісність адвокатури як правозахисного інституту, збереження її основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх змін» [10, с. 233].

Статтею 5 Закону України (далі – Закон) «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» встановлено, що «адвокатура є неза-

лежною від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Держава створює належні умови для діяльності адвокатури та забезпечує дотримання гарантій адвокатської діяльності». Отже, декларативно держава зазначає організаційну незалежність адвокатури, й І.С. Ярних зазначає: «...кожна зі сторін розуміє цю незалежність по-своєму» [118, с. 123]. Зокрема, саме держава в Законі встановила модель адвокатури.

На думку А.М. Бірюкової, «взаємовідносини адвокатури і держави мають бути внормовані щодо їх обов'язку одна до одної не через призму взаємовідносин держави і неіснуючих елементів громадянського суспільства, а через нормативне регулювання створення і діяльності самоврядної, незалежної від держави організації адвокатів» [20, с. 37]. Самоврядність адвокатури є акцентованою Українською державою й представницькими органами інституту адвокатури. Адвокатура як самоврядний інститут є відокремленим від держави й її організаційна побудова, незалежність вимагають ґрунтування на засадах адвокатського самоврядування. Виходить, що адвокатське самоврядування – найважливіший аспект організаційної основи адвокатури.

Із цього приводу С.О. Іваницький визначає: «...реформування системи адвокатури потребує оптимізації підсистеми органів адвокатського самоврядування». Порівняно із чинною системою сутність запропонованих змін полягає у ліквідації на регіональному рівні ревізійних комісій адвокатів регіону й кваліфікаційних палат кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури (далі – КДКА), функції яких слід передати до Ревізійної комісії адвокатури України та спеціально створеної Кваліфікаційної комісії адвокатури України відповідно. Дисциплінарні палати КДКА слід перейменувати в дисциплінарні суди (питання перейменування не є принциповим, але бажаним), включивши до складу асоціації адвокатів регіону й забезпечивши статус незалежного органу. У межах однієї юридичної особи (асоціації адвокатів регіону) на регіональному рівні функціонуватимуть повністю самостійні один від одного дисциплінарний суд та рада асоціації. На національному рівні діятимуть незалежні один від одного органи, що формуються з'їздом адвокатів України й лише йому підзвітні. Фінансові переваги окресленої конструкції полягають у тому, що в умовах гострої кризи в економіці, дефіциту бюджету органів адвокатури й стабільно великої заборгованості за внесками об'єднання регіональних органів адвокатського самоврядування в умовах функціонування однієї юридичної особи це дасть змогу заощадити на спільних видатках (секретар, бухгалтер, послуги охорони, обслуговування вебсайту, програмне забезпечення, розрахунково-касове обслуговування банку тощо), що оплачувалися окремо» [12, с. 85]. Інститут адвокатури безпосередньо організований та діє у розумінні ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [3]. За ст.2 цього Закону адвокатура об'єднує у своїй організації адвокатів, які здійснюють адвокатську діяльність. Адвокатура створює адвокатам умови, які здійснюють надання правничої допомоги кожному, хто її потребує, і при цьому здійснює організаційні функції, які виходять із правозахисної діяльності, де об'єктом виступають саме адвокати.

Організаційно-структурний прояв надання правової допомоги адвокатом кожному є системою організацій або осіб, які утворені і діють в установленій Законом спосіб, а також мають

відношення до здійснення цього виду діяльності. О.В. Синекий суб'єктом надання правової допомоги називає «...особу, що володіє спеціальними знаннями в галузі юриспруденції, як правило, підтвердженими документом про фахову юридичну освіту. При цьому основним суб'єктом надання кваліфікованої правової допомоги виступає саме адвокат» [17, с. 121]. «Інститут адвокатури є, – як правильно стверджує М.Р. Аракелян, – професійною організацією адвокатів зі спеціальним статусом, яка діє на засадах самоврядування і через яку реалізуються права юриста на зайняття адвокатською діяльністю» [5, с. 8]. Таким чином, оптимізація організаційних основ адвокатури залежить від формування нормативних положень у зв'язку з принципами допуску кандидатів до зайняття адвокатською діяльністю.

Найважливішим чинником оптимізації адвокатської діяльності виступає формування відповідної нормативної бази, що визначає стратегію розвитку правової системи, спрямованої на зміцнення правозахисної діяльності сучасної Української держави. Досконалість законодавства, а також забезпечення законодавчої стабільності є ключовими чинниками, що визначають специфіку правотворчої, правозастосовчої та правозахисної діяльності сучасної держави.

Серед найбільш важливих законодавчих новел сьогодення щодо адвокатури – Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)» № 1013 від 29.08.2019 (далі – Закон № 1013) [14]. Основним аргументом внесення змін до Конституції у Пояснювальній записці до Проекту № 1013 виступала теза «...про забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги...», та прогнозувалося, що прийняття Закону сприятиме оптимізації механізму отримання професійної правничої допомоги.

Конституцією України гарантується право на професійну правничу допомогу, яке на відміну від права на правову допомогу передбачає допомогу спеціального суб'єкта – правника, причому, відповідно до ч. 1 ст. 131² Конституції України, надання професійної правничої допомоги покладається на адвокатуру. Виходячи з тексту Основного Закону, право на професійну правничу допомогу, яке проголошується ст. 59 Конституції України, у контексті положень ст. 131² Конституції України [1] слід розуміти як право на допомогу адвоката.

Установлення належних гарантій захисту прав і свобод людини є обов'язком держави. Широкий допуск до представництва осіб у судах будь-якою особою, на яку не розповсюджуються гарантії незалежності здійснення представництва особи у суді, з доктринальних позицій не відповідає інституціональному та інструментальному критеріям захисту прав людини.

Конституційний Суд України у своєму Висновку у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України встановив, що «поняття «надання професійної правничої допомоги» не тотожне поняттю «представництво особи у суді». Надання професійної правничої допомоги здійснюють адвокати, натомість представництво особи у суді може бути здійснене за вибором особи адвокатом або іншим суб'єктом [9].

Натомість зазначений у Висновку Конституційного Суду України підхід до судового представництва не можна розглядати як спрямований на ефективність судочинства, адже він послаблює якість правосуддя та гарантії захисту прав осіб, які залучають, навіть і за своїм вибором, непрофесійних представників.

Як ще один аргумент на підтримку Закону № 1013 наводиться те, що це питання не регулюється на конституційному рівні, воно стосується процесуального законодавства [13]. Утім, сумнівно, що такий аргумент є належною підставою для конституційних змін.

Формування різних сфер суспільного життя та діяльності правових інститутів у конституціях європейської країни є різним за змістом та обсягом. Наприклад, у ст. 3 Конституції Австралії прописана заробітна плата генерал-губернатора. Заперечення проти «неконституційного рівня» цієї норми не висловлюються, вона залишається у тексті Основного Закону. Адже головне призначення конституції кожної держави полягає у тому, що Основному Закону належить правове верховенство по відношенню до всіх інших актів. Конституція виступає як соціальне благо завдяки її визначальній ролі у регулюванні суспільних відносин, задоволенні соціальних потреб, реалізації завдань, які стоять перед суспільством на конкретному етапі його розвитку.

Визначення ролі адвокатури на конституційному рівні та положення про професійне представництво осіб у судах не можна розглядати як помилку змісту Основного Закону. Навпаки, це є проявом еволюційного розвитку сфери захисту прав і основних свобод людини.

Напрями подальшого розвитку законодавства про адвокатуру викликають занепокоєння, оскільки комплексний аналіз змін свідчить, що міжнародні стандарти організації та діяльності адвокатури не завжди враховуються суб'єктами законодавчої ініціативи.

Так, проектом закону України про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо вдосконалення окремих питань організації адвокатської діяльності від 23.10.2019 № 2303 (далі – Проект № 2303) [16] запропоновано зміни до ч. 1 ст. 34 Закону, відповідно до яких підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним під час здійснення адвокатської діяльності дисциплінарного проступку. Проте ця пропозиція не узгоджується з ч. 3 зазначеної норми, яку автори законопроекту не пропонують змінити та відповідно до якої одним із видів дисциплінарного проступку є порушення правил адвокатської етики. Дія Правил розповсюджується не лише на час здійснення адвокатом адвокатської діяльності, а й на «на іншу діяльність (дії) адвоката, у тому числі соціально-публічну діяльність адвоката, яка може вступити в суперечність із професійними обов'язками адвоката або підірвати престиж адвокатської професії» (ч. 1 ст. 2 Правил), що відповідає стандартам дисциплінарної відповідальності адвоката, які діють у сучасному світі. Загалом такий невиважений підхід до розроблення змін до законодавства не може не викликати критичної реакції правничої спільноти.

Аналогічно не можна залишити без уваги пропозицію Проекту № 2303 про скасування у ст. 7 Закону встановлених вимог щодо несумісності та їх заміну реченням: «Несумісною з діяльністю адвоката є робота або діяльність, яка унеможливує

дотримання адвокатом принципу професійної незалежності» [16]. Таке положення є неналежно сформульованим, якщо оцінювати його як норму законодавства. Особливо небезпечним для дотримання адвокатом принципу незалежності воно виглядає у сукупності із запропонованими змінами щодо здійснення адвокатської діяльності на умовах трудового договору (ч. 3 ст. 13 Проекту № 2303).

Н.М. Бакаянова зазначає: «У профільних законах європейських країн до врегулювання питання несумісності адвокатської діяльності з іншими видами діяльності застосовується діаметрально інший підхід. Зокрема, ч. 1 ст. 115 Декрету «Про організацію адвокатської професії» у Франції визначає, що професія адвоката є несумісною з усіма професіями, крім випадків, установлених законом, ці випадки чітко закріплені ч. 2 зазначеної норми» [7, с. 43].

Законодавчі вимоги, які застосовуються щодо адвокатів у різних правових системах, унеможливають визначення адвокатом на свій розсуд можливості сумісництва адвокатської практики з тією сферою діяльності, яка одразу відповідно до визначених міжнародних стандартів визначається неприпустимою. Можливість здійснення адвокатом діяльності, яка не включається законодавцем до заборонених видів діяльності, є сферою дії адвокатської етики.

Позитивно та своєчасно можна вважати законопроектну пропозицію розширення можливостей самопредставництва органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення в суді (Проект № 2261) [15]. Проект № 2261 набуває особливого значення через складності практичної реалізації п. п. 11 п. 161 Розділу 15 Конституції «Перехідні положення». Окрім того, хоча залучення адвокатів для представництва публічних юридичних осіб у судах є ефективним, проте право на самопредставництво також не може бути обмежено. Зазначене зумовлює необхідність розширення підстав для самопредставництва юридичної особи, якими можуть бути не лише установчі документи, а й трудовий договір (контракт) тощо, що дає право діяти від імені юридичної особи.

Ще один напрям змін в адвокатурі можна простежити у світлі новел кримінального процесуального законодавства. Низку новацій, запроваджених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства» від 4 жовтня 2019 р. № 187-IX [4], слід підтримати, адже вони сприяють здійсненню адвокатами захисту від кримінального обвинувачення.

Водночас певні зміни відобразилися й на сфері гарантій адвокатської діяльності: ст. 481 Кримінального процесуального кодексу України викладено в редакції, яка дає змогу Генеральному прокурору (виконувачу обов'язків Генерального прокурора), його заступнику, керівнику регіональної прокуратури доручати іншим прокурорам здійснити письмове повідомлення про підозру адвокату [2]. Фасілітація порядку порушення кримінальних проваджень щодо адвокатів, більша вразливість правового положення захисника відображаються на його незалежності, ефективності та надійності захисту, який принаймні є тим завданням, яке він має реалізувати під час здійснення адвокатської діяльності.

Висновки. Активізація законодавчої роботи у правозахисній сфері, безумовно, є позитивним чинником і для розвитку

адвокатури. Водночас слід зауважити, що законодавчі ініціативи щодо такого надзвичайно важливого правового інституту потребують виваженого підходу, теоретичного обґрунтування та дотримання міжнародних стандартів.

Законодавче регулювання інституту адвокатури потребує вдосконалення, однак визначення його векторів має здійснюватися на основі практично та науково обґрунтованих висновків про доцільність та зміст такого реформування. Реформування адвокатури має відбуватися, крім іншого, на засадах зростання ролі адвокатів, Національної асоціації адвокатів України та адвокатури у цілому, а також ґрунтуватися на об'єктивних потребах удосконалення законодавчого регулювання функціонування інституту адвокатури та адвокатського самоврядування. Оптимізація організаційної побудови адвокатури та здійснення адвокатської діяльності, заснована на пріоритетності захисту прав і свобод людини і громадянина, відображає стратегічну лінію України, спрямовану на створення сучасного громадянського суспільства і правової держави. Це, своєю чергою, вимагає подальшого вдосконалення законодавчих основ діяльності адвокатури як ефективного інституту правозахисної системи України.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 ; Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
2. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства : Закон України від 4 жовтня 2019 р. №187-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20>.
4. Аракелян М.Р. Інститут адвокатури у правозахисній діяльності сучасної Української держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 3. С. 7–9.
5. Бакаянова Н.М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2017. 487 с.
6. Бакаянова Н.М. Напрями розвитку законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність. *Адвокатура: минуле, сучасність та майбутнє* : матер. IX Міжнар. Наук.-прак. конф., м. Одеса, 15 листопада 2019 р. / редкол.: Н.М. Бакаянова та ін. Одеса, 2019. С. 41–45.
7. Бірюкова А.М. Забезпечення адвокатурою конституційного права обвинуваченого на захист у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2006. 208 с.
8. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/4-v2019>.
9. Вільчик Т.Б. *Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України* : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2016. 490 с.
10. Воробьев А.В., Поляков А.В., Тихонравов Ю.В. *Теория адвокатуры*. Москва : Грантъ, 2002. 496 с.
11. Іваницький С.О. Оптимізація системної побудови адвокатури України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2016. № 2. С. 82–102.

12. Кухнюк Д. Кроки Парламенту щодо вилучення норми про адвокатську монополію з Конституції є цілком виправданими. *Юридична онлайн-газета*. 2019. 10 жовтня. URL: <http://yur-gazeta.com/interview/kroki-parlamentu-shchodo-viluchennya-normi-pro-advokatsku-monopoliyu-z-konstituciyi-e-cilkom-vipravd.html>.
13. Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) : проєкт закону України від 29 серпня 2019 р. № 1013. URL: https://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=66242.
14. Проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення можливостей самопредставництва органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення в суді від 23 жовтня 2019 р. № 2303. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=67079.
15. Проєкт закону України про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» щодо вдосконалення окремих питань організації адвокатської діяльності від 23.10.2019 № 2303. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=67168.
16. Синеокий О.В. *Адвокатура как институт правовой помощи и защиты: учебное пособие*. Харьков : Право, 2008. 496 с.
17. Яртых И.С. Функции и правовой статус адвокатуры и ее общественных объединений в условиях формирования гражданского общества в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11. Москва, 2009. 365 с.

Nesterchuk L. Directions of optimization of organizational structure of the bar of Ukraine

Summary. The article is devoted to the research of peculiarities and the newest directions concerning optimization of construction of various structural formations in advocacy on the basis of understanding of its organizational and functional bases.

The multi-vector optimization processes taking place in the Ukrainian state should be directly directed towards different and functionally oriented state and non-state institutions. Therefore, the scientific article presents a dynamic manifestation of optimization directions for the organizational

development of the bar in the state of Ukraine, where the bar according to current legislation is presented as a self-governing institution of the entire national legal system. The article compares the study of the preconditions for the emergence of the need for optimization and reform and development of the domestic legal profession at the present stage.

Thus, of course, a positive factor for the development of the legal profession in Ukraine is the intensification of legislative work in the human rights sphere. At the same time, it should be noted that legislative initiatives on such an extremely important legal institution require a balanced approach, theoretical justification and compliance with international standards. Thus, the optimization of the systematic construction of the bar and the implementation of advocacy, based on the priority of protection of human and civil rights and freedoms, reflects the strategic line of Ukraine aimed at creating a modern civil society and the rule of law. This, in turn, requires further improvement of the legislative framework for the legal profession as an effective institution of the human rights system of Ukraine.

Legislative regulation of the bar needs to be improved, but the definition of its vectors should be based on practical and scientifically sound conclusions about the feasibility and content of such reform. The reform of the bar should take place, among other things, on the basis of increasing the role of lawyers, the National Bar Association of Ukraine and the bar in general, as well as based on objective needs to improve the legal regulation of the bar and bar self-government.

The conclusions of the article state that the optimization of the organizational structure of the bar and the practice of advocacy, which is based on and works on certain priorities for the protection of human rights and freedoms, and may reflect one of the strategic directions of Ukraine aimed at creating a modern civil society and rule of law. The main emphasis in the article is made on the requirement of further improvement of the legislative framework of the bar as an effective institution of the human rights system of Ukraine.

Key words: institute, bar self-government, optimization, organizational structure, National Bar Association, observance of guarantees of advocacy activity, legislative regulation.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Іванченко О. М.</i> ГЕНЕЗА ТЕОРЕТИКО-ФІЛОСОФСЬКИХ ПОГЛЯДІВ ТА ТИПОЛОГІЯ ЛЕГІТИМНОСТІ ПРАВА.....	4
<i>Чубата М. В.</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОНАВЦЯМИ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЗА ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ.....	9
<i>Матвеев О. В.</i> ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ОХОРОНИ КОРДОНУ В УКРАЇНІ.....	13
<i>Дубовой А. С.</i> ЗУМОВЛЕНІСТЬ ЯК ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН КРИЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦІЙ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ.....	17

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Коваленко Л. П.</i> ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО В ЕПОХУ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА.....	22
<i>Крутько М. А.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	26
<i>Болгар О. В.</i> ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	30
<i>Данієлян С. А.</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....	34
<i>Зливко С. В., Коваленко В. В.</i> АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТЕРМІНА «ДОБРЕ ВРЯДУВАННЯ» (GOOD GOVERNANCE) ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЙОГО ЗМІСТУ.....	38
<i>Ковальчук М. О., Мкртчян Р. С.</i> ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	43
<i>Онопрієнко С. Г.</i> СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В ПЕРІОД «ГІБРИДНИХ ВІЙН»: ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	48
<i>Жукова С. О.</i> ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД ДО ФЕНОМЕНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	52
<i>Єфремов А. О.</i> НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	56
<i>Барташук К. В.</i> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	60
<i>Мірошниченко В. Р.</i> ПОДАТКОВА КУЛЬТУРА ЯК СКЛАДНИК ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	64
<i>Коваленко О. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ПІДПРИЄМНИЦЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ.....	68
<i>Святненко М. О.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНДУСТРІАЛЬНИХ ПАРКІВ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	72

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

Ivanchenko O.

GENESIS OF THEORETICAL AND PHILOSOPHICAL VIEWS AND TYPOLOGY OF LEGITIMACY OF LAW..... 4

Chubata M.

RESEARCH BY JURISTS OF THE LEGISLATIVE FOUNDATIONS OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES IN THE TIMES OF THE UKRAINIAN CENTRAL RADA..... 9

Matvieiev O.

PRINCIPLES OF LEGAL REGULATION OF BORDER PROTECTION ACTIVITIES IN UKRAINE.....13

Dubovoi A.

CONDITIONALITY AS A LEGAL PHENOMENON THROUGH THE PRISM OF THE CONCEPTS OF LEGAL RESPONSIBILITY: MODERN REALITIES.....17

ADMINISTRATIVE, FINANCE, TAX LAW

Kovalenko L.

INFORMATION LAW IN THE ERA OF DIGITAL TRANSFORMATION OF SOCIETY.....22

Krutko M.

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE..... 26

Bolgar O.

INSTITUTE OF STATE REGISTRATION AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION.....30

Daniyelyan S.

LEGAL STATUS OF SUPERVISORY AUTHORITIES IN THE FIELD OF TAXATION..... 34

Zlyvko S., Kovalenko V.

ANALYSIS OF THE FORMATION OF THE TERM «GOOD GOVERNANCE» AND DEFINITION OF ITS ESSENCE38

Kovalchuk M., Mkrtchian R.

PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF CORRUPTION PREVENTION.....43

Onopriienko S.

SOCIAL PURPOSE OF INFORMATION SECURITY IN THE PERIOD OF “HYBRID WARS”: LEGAL ASPECTS.....48

Zhukova Ye.

ACTIVE APPROACH TO THE PHENOMENON OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ITS LEGAL SUPPORT..... 52

Yefremov A.

DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE TAX POLITICIANS IN UKRAINE.....56

Bartashchuk K.

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN ENSURING THE BUDGET SECURITY OF THE STATE.....60

Miroshnichenko V.

TAXCULTUREAS A COMPONENTOFTAXSECURITYOFTHESSTATE.....64

Kovalenko O.

ADMINISTRATIVE OFFENSES IN BUSINESS: CONCEPTS AND CHARACTERISTICS.....68

Sviatnenko M.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF INDUSTRIAL PARKS: GENERAL CHARACTERISTICS.....72

Vynohradova A.

THE SYSTEM OF PROCEDURES FOR STAFFING THE COURTS IN THE ADMINISTRATIVE-LEGAL FAITH.....78

Ksenziuk A.

ADMINISTRATIVE AND TORT LEGISLATION ON ENSURING BORDER SECURITY OF UKRAINE.....82

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 54, том 1, 2021

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Ковальчук Ю.В.

Підписано до друку 30.12.2021 р. Формат 60×84/8. Обл.-вид. арк. 18,95, ум. друк. арк. 16,74.

Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 0322/098.

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.ua