НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС

№ 4
2018

Зареєстровано Державним комітетом телебачення і радіомовлення України
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації: Серія КВ № 15252-3824Р від 22.06.2009 р.
Виходить з 1997 р. До 2006 р. – "Вісник Одеського інституту внутрішніх справ". Щоквартальник

Засновник:
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА:
Кузніченко С.О.,
доктор юридичних наук, професор

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:
Катеринчук І.П.,
доктор юридичних наук

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР:
Ісаєнко М.М.,
кандидат педагогічних наук

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Албул С.В., кандидат юридичних наук
Берлач А.І., доктор юридичних наук
Бутенко В.Г., доктор педагогічних наук
Грохольський В.Л., доктор юридичних наук
Єськов С., Ph.D., Associate Professor
Конопельський В.Я., доктор юридичних наук
Марковська Г., Ph.D., Associate Professor
Меркулова В.О., доктор юридичних наук
Пойман П., Ph.D.
Саакян М.Б., доктор юридичних наук
Тарасенко В.Є., доктор юридичних наук
Цільмак О.М., доктор юридичних наук
Яковенко С.І., доктор психологічних наук
Ярмакі Х.П., доктор юридичних наук
Ярмиш О.Н., доктор юридичних наук

Друкується за рішенням
Вченої ради
Одеського державного університету
внутрішніх справ
Протокол № 4 від 26.12.2018 р.

Журнал входить до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата юридичних наук. Затверджено рішенням Атестаційної колегії Міністерства від 26 червня 2014 року.

Друковані матеріали виражають позицію авторів, яка не завжди поділяється редакційною колегією. Відповідальність за зміст статті, достовірність фактів, статистичних даних, точність викладеного матеріалу покладається на авторів або осіб, які його подали.

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у журналі “Південноукраїнський правничий часопис”, допускається лише з письмового дозволу редакції.
При передрукуванні матеріалів посилання на “Південноукраїнський правничий часопис” обов’язкове.

Вимоги до авторських оригіналів статей

Обсяг статті має бути обсягом від 8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел. Стаття повинна містити назву, анотації та ключові слова українською, російською та англійською мовами; середній обсяг анотації українською та російською мовами – не менш як 400 друкованих знаків, англійською мовою – не менш як 1800 друкованих знаків.

Технічні вимоги:
– поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
– міжрядковий інтервал – 1,5
– шрифт «Times New Roman» – 14
– абзацний відступ – 0,5 см.
– текст вирівнюється по ширині.

Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела.

Список використаних джерел подається наприкінці статті в порядку згадування джерел та має бути оформлений відповідно до існуючих стандартів бібліографічного опису (див.: розроблений в 2015 році Національний стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання».

Адреса редакції
Україна, 65014, м. Одеса, вул. Успенська, 1
тел. (048) 738-06-13
E-mail: editor@sulj.oduvs.od.ua
Веб-сайт: www.sulj.oduvs.od.ua

Науковий журнал
Південноукраїнський правничий часопис
4’2018, Ч. 2

© Одеський державний університет внутрішніх справ, 2018

УДК 349.3

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Денега О. П.

У статті досліджено систему гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення. Проаналізовано законодавство України. Сформовано перелік гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Ключові слова: *соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальні гарантії, Конституція України.*

В статье исследована система гарантий государства как субъекта права социального обеспечения. Проанализировано законодательство Украины. Сформирован перечень гарантий государства как субъекта права социального обеспечения.

Ключевые слова: *социальное обеспечение, социальная защита, социальные гарантии, Конституция Украины.*

The article examines the system of guarantees of the state as a subject of social security law. The legislation of Ukraine is analyzed. It is emphasized that the guarantee of social protection is provided by the compulsory state social insurance at the expense of insurance premiums of citizens, enterprises, institutions and organizations, as well as budget and other sources of social security, and one of the forms of social security is pension provision. It is determined that social and economic guarantees are: a) a guarantee of social security at the expense of insurance premiums of citizens, enterprises, institutions and organizations, as well as budget and other sources of social security in the case of full, partial or temporary disability, loss of breadwinner, unemployment from independent from them circumstances and in other cases stipulated by law; b) guarantee of pensions, other types of social benefits and benefits that are the main source of living and ensure a standard of living that is not lower than the subsistence minimum. It is emphasized that the guarantee of the minimum wage, as a guarantee of the state as a social security provider, consists in the fact that the state, for the purpose of social protection of citizens, establishes the minimum possible wages that are sufficient to meet basic needs. It is concluded that the system of guarantees of the state as a subject of social security law is made up of: social and economic guarantees (a set of economic and social means that provide conditions for meeting the needs of social security providers); political guarantees (a set of means that guarantee the person's ability to participate in the political life of the state, and their activities contribute to social security of the poor population categories); organizational guarantees (a set of institutional and legal means designed to organize social security of the population).

Key words: *social security, social protection, social guarantees, the Constitution of Ukraine.*

Постановка проблеми та її актуальність. Дослідження системи гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення в сучасних умовах має величезний вплив як на життя суспільства загалом, так і кожної людини зокрема. Перманентною є увага фахівців і вчених до питання створення та реалізації ефективної соціальної політики, що є тим чинником від якого залежить розвиток держави та, як наслідок, рівень життя населення. Встановлення гарантій соціального забезпечення громадян сприяє збереженню стабільності в суспільстві, формуванню ефективних умов життя й умов для поліпшення його рівня. Відповідно, їх належне наукове обґрунтування є однією із передумов належного втілення в життя таких гарантій. Система гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення є фактично встановленою у Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III [1], проте, як зазначають вітчизняні науковці, в цьому нормативно-нормативно правовому акті не повністю розкрито зміст, сутність та природу поняття «соціальні гарантії». Теоретичне встановлення системи гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення є необхідним із огляду на потребу підтвердження проголошеного статусу України як правової та соціальної, адже наявність законодавчо встановлених гарантій є свідченням готовності держави забезпечити права та інтереси громадян. Актуальність дослідження системи гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення полягає по-перше, у тому, що це питання сьогодні є дослідженим недостатньо; по-друге, існуючі дослідження переважно не мають системного характеру; по-третє, в умовах євроінтеграційних процесів у нашій державі належне соціальне забезпечення громадян є однією із фундаментальних основ втілення європейських стандартів життя в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, питання гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення не є новим для дослідження у вітчизняній науці. Ця тема у тій чи іншій мірі висвітлювалась такими вченими, як: В.С. Андрєєв, В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк, В.Л. Костюк, О.І. Кульчицька, Л.І. Лазор, О.Е. Мачульська, М.І. Іншин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та іншими. Водночас розвиток національного законодавства вимагає подальшого поглибленого вивчення цього питання та аналізу його сутності.

Метою статті є дослідити системи гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Для визначення того, які саме гарантії відносити до якої з груп, звернемося до норм Конституції України [2] та Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III [1]. Перший нормативно-правовий акт є Основним Законом держави, у якому, по-перше, відображено найголовніші гарантії держави в усіх сферах, та, по-друге, встановлено гарантію соціального захисту громадян. Щодо другого нормативно-правового акта, як нами було встановлено раніше, він містить визначення державних соціальних гарантій, а також їх перелік. Отже, на основі цих законів пропонуємо сформулювати перелік гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Денега О. П., 2018

Аналіз змісту Конституції України [2], свідчить про те, що регламентація правових засобів, близьких за сутністю до соціально-економічних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення, здійснюється у таких статтях цього нормативно-правового акта:

1) право на соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (стаття 46);

2) право на житло (стаття 47);

3) право на достатній життєвий рівень для себе і сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48);

4) право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (стаття 49).

Насамперед зазначимо, що Конституція України [2] не містить поняття «соціальне забезпечення». Втім, законодавцем встановлено близьке до цього поняття – «соціальний захист». Ця категорія є дещо вужчою, втім має безпосереднє відношення до соціального забезпечення, будучи його елементом. Саме гарантії соціального захисту присвячено зміст статті 46 Основного Закону. Соціальний захист пов'язується із скрутними ситуаціями в житті громадян, і передбачає, що у разі відсутності у людини засобів для існування, роль її забезпечувача бере на себе держава. Звернемо увагу на те, що у частині 1 статті законодавець вживає формулювання «та в інших випадках, передбачених законом», що означає широке коло випадків, за яких держава реалізовує свою компетенцію як держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Гарантія соціального захисту забезпечується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення, а однією із форм соціального забезпечення є пенсійне забезпечення. Тож на підставі положень цієї статті зробимо висновок, що соціально-економічними гарантіями є такі:

1) гарантія соціального забезпечення за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин та в інших випадках, передбачених законом;

2) гарантія пенсійного забезпечення, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування та забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму.

Гарантія соціального забезпечення за рахунок страхових внесків полягає у тому, що Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV [3] встановлено страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту), цивільно-правового договору, на інших підставах, передбачених законом, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності та господарювання, у тому числі в іноземних дипломатичних та консульських установах, інших представництвах нерезидентів або у фізичних осіб, а також обрані на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших органах, фізичні особи-підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність, члени фермерського господарства. Відповідно, такі особи мають право на матеріальне забезпечення та соціальні послуги за страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, яке виникає з настанням страхового випадку в період роботи. Прикладами таких випадків є зокрема тимчасова непрацездатність (надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке повністю або частково компенсує втрату доходу у разі настання одного з страхових випадків), вагітність та пологи (надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке компенсує втрату доходу за період відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), поховання (надається у разі смерті застрахованої особи, а також членів сім'ї, які перебували на її утриманні), лікування в реабілітаційних відділеннях санаторно-курортного закладу після перенесених захворювань і травм (відбувається за кошти Фонду). Тобто, гарантія соціального забезпечення за рахунок страхових внесків полягає у тому, що держава створює спеціальні фонди, провадить акумуляцію страхових внесків та фінансує виплати застрахованим особам. Відповідно, функціонування таких фондів дозволяє здійснювати соціальне забезпечення широкого кола осіб, які втратили можливість забезпечувати себе самостійно.

Сутність гарантії пенсійного забезпечення, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування та забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, обумовлена положеннями Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 № 1788-XII [4]. Так, Законом передбачено, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених чинним законодавством. Тобто кожній особі, яка працює на підприємстві, в установі, організації, кооперативі; яка займається підприємницькою діяльністю; яка є творчим працівником; є працівником воєнізованих формувань; яка є вихованцем, учнем, студентом, курсантом, слухачем, стажистом, клінічним ординатором, аспірантом, докторантом; яка стала інвалідом у зв'язку з виконанням державних чи громадських обов'язків або у зв'язку з виконанням дій по рятуванню людського життя, охороні державної, колективної та індивідуальної власності, а також по охороні правопорядку; особи, яка здійснює догляд за інвалідом I групи або дитиною-інвалідом віком до 16 років, а також за пенсіонером, який за висновком медичного закладу потребує постійного стороннього догляду; члени сімей зазначених осіб у разі втрати годувальника, держава гарантує право на пенсійне забезпечення. Тобто, як і у випадку із соціальним страхуванням, держава створює спеціальні фонди, покликані акумулювати пенсійні внески, та фінансує виплати особам, які мають право на пенсію.

У частині 2 статті 47 Конституції України [2] встановлено, що «громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону». Тобто у цьому аспекті гарантія держави полягає у будівництві соціального житла, виділення груп громадян, які потребують надання цього виду соціального захисту, та в наданні

житла безоплатно або за доступну плату. А отже, є підстави для виділення гарантії забезпечення житлом громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатно або за доступну для них плату як окремої соціально-економічної гарантії держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Стаття 48 Конституції України [2] встановлює право кожної особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає харчування, одяг, житло. Для багатьох категорій осіб чинним законодавством встановлено надання допомоги, спрямованої на забезпечення умов для задоволення базових потреб громадян та членів їх сімей з метою встановлення гідного рівня їх життя. У доктрині конституційного права відзначається, що розуміння «достатній життєвий рівень» не є усталеним, оскільки він змінюється залежно від соціально-економічних та інших чинників [5, с. 209]. Тобто таким формулюванням законодавець передбачив, що незалежно від варіювання соціально-економічного розвитку, держава бере на себе обов'язок забезпечити достатній життєвий рівень громадян за будь-яких умов. Отже, зробимо висновок, що гарантія достатнього життєвого рівня кожної особи та членів його сім'ї є ще однією соціально-економічною гарантією держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Стаття 49 Конституції України присвячена праву кожної особи на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [2]. У свою чергу, держава бере на себе обов'язок фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Також держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, і при цьому держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя. Тобто в цьому напрямі роль держави є багатоаспектною. Вона водночас гарантує фінансування медичної сфери, та надання таких послуг безоплатно. Головна проблема сьогодні полягає в тому, що деякі із зазначених гарантій на практиці не виконуються. Втім, такі ситуації є характерні для держав з економіками, які розвиваються. У світлі майбутньої медичної реформи важливо внести зміни до зазначеної статті, адже гарантія безоплатної медичної допомоги на практиці не виконується. Щодо інших напрямків участі держави, вона не лише гарантує охорону здоров'я, а й здійснює заходи щодо попередження настання небезпечних для здоров'я ситуацій. А отже, гарантія охорони здоров'я, медичної допомоги та медичного страхування також варто віднести до соціально-економічних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Проаналізувавши зміст Конституції України [2], ми дійшли висновку, що правові засоби, близькі за сутністю до політичних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення, регламентовано у таких статтях цього нормативно-правового акта:

1) право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (стаття 36);

2) право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38).

Право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Тобто особам, які бажають управляти соціальною політикою держави, сприяти забезпеченню соціального захисту громадян, розвивати цю галузь, гарантовано державою можливість реалізувати таке право. Для кожної особи створено такі умови, за яких вона може займатись проблемами вразливих верств населення шляхом залучення до управління справами держави у сфері соціального забезпечення населення. Тобто першою виділеною нами політичною гарантією, є гарантія об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав на соціальне забезпечення.

Сутність права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, полягає у тому, що кожному громадянину гарантовано право обирати таких кандидатів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здатні здійснювати управління соціальною політикою держави та сприяти забезпеченню соціального захисту громадян. Водночас громадянам гарантоване право бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування для вирішення зазначених цілей. Отже, гарантія участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою здійснення управління соціальною політикою держави та сприяння забезпеченню соціального захисту громадян також є політичною гарантією держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Щодо організаційних гарантій, серед норм Конституції України [2], близьких за сутністю до організаційних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення, нами виділено такі:

1) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6);

2) в Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8).

Згідно зі статтею 6 Конституції України [2], державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виділення в Україні виконавчої гілки влади є гарантією утворення центральних органів виконавчої влади, діяльність яких буде спрямована на виконання окремих функцій з реалізації державної політики [6]. Одним із різновидів таких органів, є центральні органи виконавчої влади, утворені для виконання окремих функцій з реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення

населення. Таким органом сьогодні є Міністерство соціальної політики України, а також Державна служба зайнятості України, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Державна інспекція України з питань праці, Пенсійний фонд України тощо. Тобто гарантія утворення центральних органів виконавчої влади для реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення населення є першою організаційною гарантією держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

У статті 8 Конституції України [2] встановлено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це означає, що регулювання будь-яких сфер суспільного життя, зокрема соціального забезпечення, здійснюється правовими методами, тобто шляхом прийняття відповідного законодавства. Прикладами законодавчих актів, прийнятими державою з метою соціального забезпечення населення, є вже згадувані нами Закони України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III [1], «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23.09.1999 № 1105-XIV [3], «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII [4] тощо. Отже, можна зробити висновок, що ще однією організаційною гарантією держави як суб'єкта права соціального забезпечення є гарантія нормативно-правової регламентації соціального забезпечення громадян.

Отже, аналіз статей Основного Закону засвідчив закріплення фундаментальних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення саме у змісті цього нормативно-правового акта. Незважаючи на те, що законодавець не використовує термін «соціальне забезпечення», аналіз виділених нами статей цього документа засвідчив, що у цьому нормативно-правовому акті встановлено гарантії, які можна віднести до кожної із виділених нами груп. Водночас Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III [1] закріплює виключно соціально-економічні гарантії. Правові засоби, близькі за сутністю до соціально-економічних гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення, регламентовано у статтях 17–18 цього нормативно-правового акта: 1) мінімальний розмір заробітної плати; 2) мінімальний розмір пенсії за віком; 3) неоподатковуваний мінімум доходів громадян; 4) розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат; 5) інші державні соціальні гарантії – надаються окремим категоріям осіб.

У пункті 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України [7] визначено, що неоподатковуваним мінімумом доходів громадян є грошова сума у розмірі 17 гривень, яка застосовується при посиланні на неоподаткований мінімум доходів громадян в законах або інших нормативно-правових актах, за виключенням норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги. Тому в контексті теми нашого дослідження, не вважаємо неоподатковуваний мінімум доходів громадян гарантією держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Гарантія мінімального розміру заробітної плати встановлена у Законі України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР [8]. Згідно зі статтею 3 цього нормативно-правового акта, мінімальна заробітна плата – це встановлений законом мінімальний розмір оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці. Тобто оплата за виконану працівниками місячну, а також погодинну норму праці не може проводитися нижче, за встановлений державою мінімум. Це державна соціальна гарантія, обов'язкова на всій території України для підприємств усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці

У статті 9 Закону України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР [8] встановлено, що розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості. При цьому розмір мінімальної заробітної плати не може бути нижчим від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України з урахуванням пропозицій, вироблених шляхом переговорів представників професійних спілок, роботодавців, які об'єдналися для ведення колективних переговорів і укладення генеральної угоди, та переглядається залежно від зміни розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. У статті 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 7 грудня 2017 р. № 2246-VIII [9] встановлено, що мінімальна заробітна плата у 2018 році становить у місячному розмірі 3723 гривні, а у погодинному розмірі – 22,41 гривні. При цьому, мінімальна заробітна плата встановлюється на національному рівні і є однаковою для всіх.

Отже, гарантія мінімального розміру заробітної плати, як гарантія держави як суб'єкта права соціального забезпечення, полягає у тому, що держава з метою соціального захисту громадян, встановляє мінімально можливі розміри оплати праці, яких достатньо для задоволення базових потреб. Відсутність такої гарантії поширило б бідність на працюючих осіб та викликало б необхідність, згідно норм Основного Закону, надання захисту економічно активному населенню.

До інших державних соціальних гарантій віднесено гарантії рівня життя населення, що постраждало внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС; стипендій учням професійно-технічних та студентам вищих державних навчальних закладів; індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх грошових доходів в умовах зростання цін; надання гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, торгівлі та громадського харчування; забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах

та послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки. Тобто це гарантії держави як суб'єкта права соціального забезпечення, які надають не усім громадянам, а лише їх особливим конкретно визначеним категоріям.

Отже, систему гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення становлять:

1. Соціально-економічні гарантії – сукупність економічних та соціальних засобів, які забезпечують умови для задоволення потреб суб'єктів соціального забезпечення: 1) гарантія соціального забезпечення за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин та в інших випадках, передбачених законом; 2) гарантія пенсійного забезпечення інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування та забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму; 3) гарантія забезпечення житлом громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатно або за доступну для них плату; 4) гарантія достатнього життєвого рівня кожної особи та членів його сім'ї; 5) гарантія охорони здоров'я, медичної допомоги та медичного страхування; 6) гарантія мінімального розміру заробітної плати; 7) гарантія мінімального розміру пенсії за віком; 8) гарантія розміру державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат; 9) гарантія інших державних соціальних гарантій для окремих категорій осіб.

2. Політичні гарантії – сукупність засобів, які гарантують можливість особи брати участь у політичному житті держави, і своєю діяльність сприяти соціальному забезпеченню малозабезпечених категорій населення: 1) гарантія об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав на соціальне забезпечення; 2) гарантія участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою здійснення управління соціальною політикою держави та сприяння забезпеченню соціального захисту громадян.

3. Організаційні гарантії – сукупність інституційних та правових засобів, покликаних організовувати соціальне забезпечення населення:

1) гарантія утворення центральних органів виконавчої влади для реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення населення;

2) гарантія нормативно-правової регламентації соціального забезпечення громадян.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що дослідження гарантій держави як суб'єкта права соціального забезпечення засвідчило, що сьогодні держава є головним активним суб'єктом права соціального забезпечення, пасивна роль якого унеможливила би функціонування усього інституту. Нині в законодавстві встановлено низку гарантій для громадян, які в сукупності становлять масштабну систему. Спектр гарантій є дійсно широким – від гарантій функціонування державних інституцій й прийняття нормативно-правових актів і до встановлення мінімальних розмірів заходів соціального забезпечення.

Література

1. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України* від 1 грудня 2000 р. № 48. Ст. 409.

2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України* від 26 листопада 1999 р. № 46. Ст. 403.

4. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*.1992. № 3. Ст. 10.

5. Конституція України: Науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол.: В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 38. Ст. 385.

7. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 13–14. № 15–16. № 17. Ст. 112.

8. Про оплату праці: Закон України від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 17. Ст. 121.

9. Про Державний бюджет України на 2018 р.: Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2246-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 3–4. Ст. 26.

Денега О. П.,
кандидат юридичних наук,
старший помічник заступника
Генерального прокурора України

УДК 349.22

РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ПРАВОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ У НАУЦІ ТРУДОВОГО ПРАВА

Смолярова М. Л.

У статті досліджено розвиток теорії правового стимулювання у науці трудового права. Проаналізовано дискусійні аспекти виникнення правового інституту стимулювання у системі трудового права. На основі аналізу юридичної літератури зроблено висновки щодо впливу наукових концепцій на формування дієвого механізму правового стимулювання учасників трудових правовідносин.

Ключові слова: *правові стимули, правове стимулювання, механізм правового стимулювання, учасники трудових правовідносин, теорія стимулювання.*

В статье исследовано развитие теории правового стимулирования в науке трудового права. Проанализированы дискуссионные аспекты возникновения правового института стимулирования в системе трудового права. На основе анализа юридической литературы сделаны выводы о влиянии научных концепций на формирование действенного механизма правового стимулирования участников трудовых правоотношений.

Ключевые слова: *правовые стимулы, правовое стимулирование, механизм правового стимулирования, участники трудовых правоотношений, теория стимулирования.*

The article explores the development of the theory of legal stimulation in the science of labor law. The controversial aspects of the emergence of a legal institution of stimulation in the system of labor law are analyzed. On the basis of the analysis of legal literature, the conclusions about the influence of scientific concepts on the formation of an effective mechanism of legal stimulation on the participants of labor legal relations are made.

In the early twentieth century the problems of the theory of legal incentives could not yet be explored by researchers of labor law, because the labor law only started its formation on the basis of civil law. The article considers the origins of the emergence of legal incentives in the general theory of law. The achievement of an effective work of employees is significantly hampered by the lack of development a lot of aspects of legal stimulation in the theory of labor law. The problem of legal incentives as a means of legal regulation of social and labor relations didn't receive a thorough scientific analysis. The absence of an integrant understanding of legal incentives, systems, functions and principles of its design and application, that generates significant problems at both the theoretical and practical level, is discovered. Different approaches and views on the relationship of labor law with other branches of law (administrative, tax, etc.) in the mechanism of stimulating the interest of the participants of labor legal relations are analyzed.

An attention is payed to the problems of stimulating the participants of labor relations, in particular, the problem of increasing the efficiency of social production. The creation of new jobs, the establishment of a flexible system of remuneration, the strengthening of labor discipline are studied by researchers from labor law independently, without the profound use of data from related sciences (economics, sociology, psychology), that may affect the development of the theory of stimulation in general.

It is emphasized, that almost all lawyers admitted the legal incentives and found further development both in the general theory of law and in various branches of law. Formulated conclusions can be the basis for further deepened development of the theory of legal incentives in science of labor law.

Key words: *legal incentives, legal stimulation, mechanism of legal stimulation, participants of labor relations, theory of stimulation.*

Постановка проблеми та її актуальність. У сучасний період розвитку держави все більш актуальним стає загальнотеоретичний аспект дослідження проблем правового стимулювання. Досягнення ефективної трудової діяльності працівників значною мірою гальмується недостатньою розробленістю у теорії трудового права багатьох аспектів правового стимулювання. Проблема правових стимулів як засобів правового регулювання суспільно-трудових відносин не отримала ґрунтовного наукового аналізу. Глибоке дослідження правового стимулювання як правової категорії, а також обґрунтування дієвого механізму правового стимулювання учасників трудових правовідносин набувають нині особливого змісту й актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим проблемам правового стимулювання присвятили роботи такі українські й російські дослідники загальної теорії права, як: Н.А. Гущина, В.М. Дуель, Р.А. Калюжний, О.Я. Лапка, О.М. Лебедєва, О.В. Левін, І.М. Луценко, О.В. Малько, С.В. Мирошник, Т.О. Пікуля та інші.

Разом із тим убачається, що з точки зору права, і зокрема, трудового, ця тема була слабко досліджена. Більше того, представники наукових шкіл українського суспільства приділяють невелику увагу цій проблематиці, незважаючи на очевидну її актуальність для будь-якого сучасного економічно розвиненого суспільства. Серед українських теоретиків з трудового права зазначену проблематику досліджували С.В. Венедіктов та М.О. Дей.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі наукових поглядів дослідити юридичну природу стимулювання та сформувати висновки, що можуть бути підставою для подальшої поглибленої розробки теорії правового стимулювання у науці трудового права.

Виклад основного матеріалу. Проблеми теорії правового стимулювання на початку XX століття ще не могли розглядатися дослідниками з трудового права, тому що трудове право тільки починало формуватися, причому на основі цивільного права. Тому вбачається важливим знайти витоки виникнення правового стимулювання у загальній теорії права.

Наукові дослідження проблем стимулюючих засобів у праві розпочали видатні представники світової правової думки. Першість у науковій розробці проблем правового стимулювання належить західним юристам XIX – XX ст. (І. Бентам, Р. Грассері). У своєму трактаті «Теорія покарань і нагород» (1811 р.) І. Бентам писав про значення заохочення як стимулюючого засобу та розгля-

Смолярова М. Л., 2018

дав «державне стимулювання нагородами» як одну з функцій держави [1, с. 129]. Значний вклад у розвиток теорії стимулювання також вніс французький вчений Р. Грессері, який вважав, що у майбутньому «преміальне право» має стати домінуючим у правовій системі, шляхом заохочення можна досягти тих же результатів, що і шляхом покарання [2, с. 30]. У розвиток правового стимулювання значний вклад вніс Н.А. Гредескул. У своїй роботі «До вчення про здійснення права. Інтелектуальний процес, що потребує здійснення права» він стверджував, що вплив права на суспільне життя здійснюється не тільки шляхом примусу, застосування покарання, але й шляхом обіцянок, пільг, нагород, а правове заохочення розглядається як складник позитивної системи права [3, с. 3–4]. На важливість заохочувальних норм звертав увагу В.М. Смирнов, який зазначав, що заохочувальні норми – це норми, що встановлюють застосування заохочувальних заходів у разі досягнення певних результатів у здійсненні позитивних дій, дозволених нормою права (стимулювання) [4, с. 28]. Про проблеми в наявному механізмі правового стимулювання переконливо писав В.М. Кудрявцев. На його думку, стимулююча дія права виражається в юридичному визнанні, забезпеченні та захисті правомірних вчинків, у матеріальному і моральному заохоченні вчинків, корисних для соціалістичного суспільства [5, с. 31–32].

Механізм правового стимулювання, як і будь-який правовий механізм, є складним системним явищем. О.М. Лебедєва слушно зазначає, що об'єктивними складниками цього механізму є: правові норми-стимули, юридичні факти-стимули, стимуляційні відносини, акти реалізації прав і обов'язків, стимулюючі правозастосовні акти, пільги, заохочення, рекомендації, суб'єктивні права; а суб'єктивними – потреби, інтереси, мотиви, цілі, воля, установки, обіцянки, переконання, правосвідомість [6, с. 87]. Справді, саме вони показують особливості правового впливу на поведінку особи. На думку С.В. Мірошнік, правові стимули являють собою найсильніший важіль мотиваційного тиску, найважливіший засіб виховання сучасної людини. Правове стимулювання є ефективним інструментом державного управління, способом вирішення наявних економічних і соціальних проблем [7, с. 4–5].

О.В. Малько розглядає мотивацію як сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, що спонукають людину до діяльності та надають цій діяльності спрямованість, орієнтовану на досягнення певних цілей. На особистість діє внутрішній та зовнішній фактор у вигляді правового стимулу через такі механізми, як цілі, прагнення, інтереси, мотиви. Тому процес правового стимулювання включає в себе не тільки створення зовнішньої сприятливої ситуації, але і необхідну відповідність її внутрішній структурі особистості [8, с. 33].

Звідси можна дійти висновку, що в правовій доктрині сформувалося два основні підходи до юридичної природи стимулювання. Прихильники розуміння стимулювання у вузькому сенсі поділяють цілі застосування заходів стимулювання і заходів відповідальності, вважаючи, що основна ціль заходів стимулювання – заохочення, стимулювання суспільно корисної діяльності суб'єкта, водночас заходи відповідальності покликані здійснювати функції покарання [9, с. 81]. Автори, які розглядають правове стимулювання в широкому сенсі, вважають, що воно включає в себе відносну єдність заохочення і відповідальності, і, відповідно, визнають єдність цілі стимулювання і відповідальності.

Перш ніж переходити до дослідження сучасних теоретико-методологічних підходів до стимулювання у трудовому праві, необхідно визначити досить істотний аспект, який стосується відмежування поняття «заохочення» від поняття «стимулювання». У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» заохочення у трудовому праві визначається як один із методів забезпечення дисципліни праці. Заохоченням є публічне визнання успіхів у роботі та заслуг працівника [10, с. 295]. Стимулювання – вплив стимулятором на когось або на щось [11, с. 416]. Поняття «стимулювання», на наш погляд, набагато ширше за поняття «заохочення». Стимулювання формує мотивацію учасників трудових правовідносин, а заохочення виступає здебільшого винагородою, воно матеріальне.

Докладніше зупинимося на сучасних дослідженнях проблем правового стимулювання. Протягом останніх двох десятиліть теоретичні проблеми правового стимулювання висвітлювалися у спеціальних роботах Р.А. Калюжного, О.Я. Лапки, Т.О. Пікуля, С.В. Венедіктова, М.О. Дей та інших. Р.А. Калюжний, О.Я. Лапка, Т.О. Пікуля у монографії «Правові стимули в механізмі правового стимулювання» висвітлюють концептуальні проблеми стимулювання у праві, зосереджуючи увагу на таких правових категоріях, як «стимулююча функція права», «стимулюючі правові норми». Як ми вже зазначали, до останніх досліджень у сфері правового стимулювання у галузі трудового права можна віднести праці С.В. Венедіктова та М.О. Дей. С.В. Венедіктов розглянув особливості матеріального та морального стимулювання ефективної діяльності працівників органів внутрішніх справ України [12, с. 3–4]. М.О. Дей дослідила правові засоби стимулювання праці в умовах ринкової економіки з позиції сучасного розвитку законодавства про працю в Україні [13, с. 5]. У доктрині вітчизняного трудового права стимулювання як самостійний функціональний інститут не досліджувався. На думку Д.В. Осінцева, правовий інститут заохочення є міжгалузевим. Заохочення може здійснюватися на підставі норм адміністративного, трудового, конституційного, муніципального, кримінально-виконавчого, фінансового, екологічного та інших галузей права [14, с. 61]. Ми вважаємо, що в цьому разі варто говорити про інститут стимулювання. Справді, виходячи із галузевої приналежності правових стимулів, які використовуються в процесі стимулювання, можна виокремлювати адміністративно-правове стимулювання, конституційно-правове стимулювання, муніципально-правове тощо.

Проблеми стимулювання учасників трудових правовідносин, зокрема проблеми підвищення ефективності суспільного виробництва, створення нових робочих місць, встановлення гнучкої системи оплати праці, зміцнення трудової дисципліни, досліджуються вченими з трудового права самостійно, без глибокого використання даних суміжних наук. У економічній та соціологічній науці ці проблеми досліджуються також самостійно. На нашу думку, це не сприяє розвитку теорії стимулювання в цілому. Тому доцільно проводити комплексні дослідження для вирішення зазначених проблем.

Висновки.

Отже, правове стимулювання як правова категорія визнане майже всіма ученими-правниками та знайшло подальший розвиток як у загальній теорії права, так і

у трудовому праві. Аналіз юридичної літератури дав змогу дійти висновку, що на формування дієвого механізму правового стимулювання учасників трудових правовідносин впливають наукові концепції. Але, на наш погляд, відсутність цілісного розуміння правового стимулювання, системи, функцій та принципів його конструювання та застосування будуть породжувати суттєві проблеми як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Література

1. Bentam I. Qeuvtes Theorie des neines et des recompnes. Traite des preuves indiciaires. Bruxelles. Hauman: 1829. P. 129.

2. De-la-Grasserie. Desprincipes sociogigues de la Criminologie. Paris: 1901. P. 30.

3. Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. Харьков : Науч. издан., 1901. 304 с.

4. Смирнов В.Н. Внутренний трудовой распорядок – основа дисциплины труда : дис. …докт. юрид. наук : 12.00.05; Ленинград, 1982. 379 с.

5. Кудрявцев В. Правовое поведение: норма и патология. Москва : Издательство «Наука», 1982. 287 с.

6. Лебедева Е.Н. Механизм правового стимулирования социально-активного поведения (проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов. 2002. 207 с.

7. Мирошник С.В. Теория правового стимулирования : дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2003. 380 с.

8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1994. 184 с.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

10. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

11. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / Под. ред.: Т.Ф. Ефремова. Москва : АСТ: Астрель, 2006. Т. 3. 1160 с.

12. Венедіктов С.В. Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ: теоретичний аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2004.186 с.

13. Дей М.О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: теоретичний аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Національний ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 212 с.

14. Осинцев Д.В. Основы административного права : курс лекций. Москва : Юристъ, 2000. 378 с.

Смолярова М. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
юридичного факультету
Запорізького національного технічного університету

УДК 349.3

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Сокоринський Ю. В.

У статті проаналізовані напрями оптимізації правового регулювання пенсійного забезпечення. Виділені наявні проблеми правового регулювання. Запропоновані шляхи вирішення таких проблем та сформульовані відповідні пропозиції до змін нормативно-правових актів України.

Ключові слова: *пенсійне забезпечення, проблеми пенсійного забезпечення, Пенсійний кодекс України, недержавне пенсійне забезпечення.*

В статье проанализированы направления оптимизации правового регулирования пенсионного обеспечения. Выделены существующие проблемы правового регулирования. Предложены пути решения таких проблем и сформулированы соответствующие предложения к изменениям нормативно-правовых актов Украины.

Ключевые слова: *пенсионное обеспечение, проблемы пенсионного обеспечения, Пенсионный кодекс Украины, негосударственное пенсионное обеспечение.*

The article analyzes the directions of optimization of legal regulation of pension provision. The existing problems of legal regulation are highlighted. The ways of solving such problems are proposed and the corresponding proposals for changes in the normative legal acts of Ukraine are formulated. The attention was drawn to a large number of legislative problems pointed out by domestic researchers in recent years and relevant at present, namely demographic problems, problems of the budget deficit and the Pension Fund of Ukraine, problems associated with the war and the state of the economy (in particular, its shadow parts), etc. The division of the problems of legal regulation of pensions into two groups is proposed: general problems of legal regulation of pensions and problems of the functioning of separate levels of the pension system, in particular the accumulative system of compulsory state pension insurance and non-state pension provision. Thus, to the general problems of the legal regulation of pension provision, let us consider the following: a) the severity of the pension system, which complicates understanding of the pension system for ordinary citizens; b) provision of benefits in the provision of pensions to certain categories of citizens (the existence of special pensions); c) linking the size of the pension by age to the subsistence level, which is not consistent with the growth of wages, the actual financial capacity of the Pension Fund and insurance contributions during the employment activity. It is concluded that solving the problems of pension provision is possible by combining the norms of all normative legal acts that regulate the functioning of the pension system of Ukraine, solving the problems of granting benefits in pension provision to certain categories of citizens, establishing a fairer amount of minimum and maximum pensions, facilitating understanding citizens of the essence of the current pension system of Ukraine.

Key words: *pension provision, pension provision problems, Pension Code of Ukraine, non-state pension provision.*

Вступ. Здійснення в Україні системних демократичних, соціально орієнтованих перетворень із урахуванням необхідності подолання наслідків воєнних дій, фінансово-економічної кризи в нашій державі, постійної трудової міграції працездатного населення за кордон передбачає продовження ефективного реформування пенсійного забезпечення як найбільш важливого складника соціального забезпечення, а також вирішення всіх наявних натепер у цій сфері проблем. Наявна нормативно-правова база, яка регулює систему пенсійного забезпечення, була поступово приведена у відповідність до сучасних світових тенденцій щодо побудови відповідних систем, але це не вирішило всіх проблем пенсійного забезпечення населення.

Тривалий час основною проблемою правового регулювання пенсійного забезпечення була успадкована з радянської доби солідарна основа, яка є повною мірою неконкурентоспроможною у різних сферах суспільного життя, враховуючи сучасні реалії. Втім, у 2003 році в Україні із прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1] була запроваджена трирівнева система пенсійного забезпечення: перший рівень – солідарна система пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду; другий рівень – накопичувальна система пенсійного страхування, заснована на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат; третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, яка полягає у добровільній участі громадян, роботодавців та їхніх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Це породило низку нових проблем правового регулювання пенсійного забезпечення.

Стан дослідження. Актуальність правового регулювання пенсійного забезпечення визначається необхідністю поглибленого вивчення чинних натепер проблемних питань у сфері пенсійного забезпечення з метою створення надійної й адекватної ринковим умовам системи соціального захисту населення. Серед дослідників цього питання виділимо таких, як: С.А. Ачкасова, Н.Ю. Баланюк, С.В. Вишновецька, С.В. Дріжчана, М.І. Іншин, Т.А. Калита, А.Г. Корбутяк, Н.П. Коробенко, Н.К. Королевська, В.Л. Костюк, Т.В. Кравчук, О.Я. Лаврів, Л.І. Лазор, Є.О. Малишко, К.В. Павлюк, Н.В. Саінчук, Я.В. Сімутіна, А.В. Скоробагатько, Н.Я. Сокровольська, М.П. Стадник, Г.В. Татаренко, І.О. Федоров, Н.М. Хуторян, І.З. Шах, В.О. Швець, М.М. Шумило, М.Я. Яструбський тощо. Тобто у цілому наявність такої великої кількості праць свідчить: по-перше, про те, наскільки очевидною є проблематичність правового регулювання пенсійного забезпечення; по-друге, дає

Сокоринський Ю. В., 2018

змогу сформувати уявлення необхідності вирішення наявних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення. З іншого боку, кількість наявних праць не означає втрату актуальності подальших досліджень, адже правове регулювання пенсійного забезпечення поступово удосконалюється, старі проблеми вирішуються, з'являються нові. Тож подальша розробка питання правового регулювання пенсійного забезпечення є необхідною.

Мета статті – дослідження проблем правового регулювання пенсійного забезпечення, надання законодавчих пропозицій щодо вирішення наявних проблем.

Основні результати. Ми виділили такі загальні проблеми пенсійного забезпечення в Україні:

1) проблема дефіциту бюджету Пенсійного фонду України;

2) проблема існування розривів пенсій і заробітної плати;

3) проблема відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень;

4) проблема економічної та воєнної ситуації в Україні;

5) проблема ухиляння платників від сплати страхових внесків шляхом отримування тіньової заробітної плати;

6) проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку.

Шляхи вирішення найсуттєвіших проблем пенсійного забезпечення в Україні вбачаємо у такому:

1. Проблему дефіциту бюджету Пенсійного фонду України можна доцільно вирішити насамперед шляхом розвитку другого і третього рівнів пенсійного забезпечення. По суті натепер законодавець здійснив усі необхідні кроки для цього. Своєю чергою другий рівень пенсійної системи – накопичувальна система пенсійного страхування, лише почала своє функціонування, а тому необхідний певний час її функціонування, щоб зробити відповідні висновки про те, наскільки успішним є її запровадження, а також які проблеми потребують свого усунення. Тобто з приводу цієї проблеми зробимо висновок про те, що натепер є всі передумови для її вирішення, втім необхідна більш активна державна політика інформування, а також час для відповідних висновків щодо накопичувальної системи пенсійного страхування.

2. Проблему існування розривів пенсій і заробітної плати не можна вирішити у виключно законодавчий спосіб. Збільшення пенсій є можливим, по-перше, внаслідок збільшення дохідної частини Державного бюджету України і зменшення видаткової, та по-друге, шляхом збільшення надходжень до Пенсійного фонду України. За всіх інших випадків зменшення розривів між пенсіями та заробітною платою є проблематичним, адже це неминуче призведе до суттєвих економічних проблем держави.

3. Проблема відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень пов'язана передусім із недовірою, низькою обізнаністю та інформативністю в питаннях пенсійного забезпечення, насамперед недержавного чи накопичувального. На нашу думку, проблему відсутності інтересу населення до участі у формуванні пенсійних накопичень можна вирішити такими способами: 1) проведення організованої ідеологічної політики держави щодо інформування широких верств населення про особливості вітчизняної пенсійної системи і важливість формування пенсійних накопичень для самих громадян і для держави; 2) стимулювання роботодавців щодо створення недержавних фондів для своїх працівників, зокрема шляхом надання певних пільг чи заохочень; 3) влучною вважаємо пропозицію Н.В. Саінчук скасувати ставки оподаткування пенсійних внесків до недержавних пенсійних фондів громадян у разі вкладення туди коштів громадянами [2, с. 82]. У такому разі самі працівники будуть зацікавлені у тому, щоб збільшувати свої пенсійні накопичення протягом трудової діяльності, а також відмовитись від тіньових доходів.

4. Проблеми економічної та воєнної ситуації в Україні не можуть бути вирішеними виключно у законодавчий спосіб, та не є такими, вирішення яких є короткотривалим. Натепер щодо України постійно зберігається можливість впливу різноманітних форс-мажорних чинників, спричинених агресією Російської Федерації, кожен із яких, безумовно, матиме вплив і на економіку нашої держави, і на стан пенсійного забезпечення в країні.

5. Проблема ухиляння платників від сплати страхових внесків шляхом отримування тіньової заробітної плати. Варто проводити організовану ідеологічну політики держави щодо інформування широких верств населення про особливості вітчизняної пенсійної системи і важливість формування пенсійних накопичень для самих громадян і для держави, а також про наслідки отримування тіньової заробітної плати для теперішнього й майбутнього держави, її громадян і конкретно особи, яка отримує тіньову заробітну плату, а також важливо штрафувати роботодавців, які сплачують так звану «заробітну плату у конвертах».

6. Проблема погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку за своєю сутністю є демографічною, її вирішення законодавчим шляхом є також проблематичним. Конкретно з приводу України, на нашу думку, доцільними є такі способи вирішення цієї проблеми: 1) збільшення розміру допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами; 2) збільшення розміру допомоги у разі народження дитини; 3) інформативно-ідеологічна діяльність держави щодо важливості збільшення населення України для самої держави.

Проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення, на нашу думку, варто розподілити на дві групи:

1. Загальні проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення.

2. Проблеми функціонування окремих рівнів системи пенсійного забезпечення, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення.

До загальних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення віднесемо такі:

1) розгалуженість системи пенсійного законодавства, що ускладнює розуміння пенсійної системи для пересічних громадян (М.М. Шумило назвав це явище «інфляція пенсійного законодавства»);

2) надання переваг у пенсійному забезпеченні окремим категоріям громадян (існування спеціального пенсійного забезпечення);

3) прив'язка розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму, що не узгоджується зі зростанням заробітної плати, реальними фінансовими можливостями Пенсійного фонду та страховими внесками впродовж трудової діяльності.

Проблемами функціонування окремих рівнів системи пенсійного забезпечення, зокрема накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення, є:

1) гальмування введення в експлуатацію другого рівня пенсійної системи, що, своєю чергою, стримувало функціонування належним чином недержавних пенсійних фондів;

2) погано розвинута система недержавного пенсійного забезпечення.

Проблема інфляції пенсійного законодавства нині є досить гострою для вітчизняної правової системи. Натепер в Україні прийнято величезну кількість нормативно-правових актів у досліджуваній сфері, по суті, пенсійне забезпечення в Україні врегульовується нормами таких нормативно-правових актів, як: закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV [1], «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-XII [3], «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 № 2629-VIII [4], «Про страхування» від 07.03.1996 № 85/96-ВР [5], «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 09.07.2003 № 1057-IV [6], «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III [7], «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 № 2262-XII [8], Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [9], Податковий кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI [10], та багатьма іншими нормативно-правовими актами.

Спосіб вирішення цієї проблеми, по суті, був запропонований уже давно і дотепер обговорюється на науковому рівні – ним є прийняття Пенсійного кодексу України, необхідність якого до цих пір обговорюється у роботах вітчизняних авторів (наприклад, М.М. Шумила [11, с. 81–82] та В.П. Мельника [12, с. 10]). Проект Пенсійного кодексу України було зареєстровано ще в 2014 році, проте згодом у цьому ж році відкликано [13]. Його особливість полягає у тому, що він справді являв собою єдиний, консолідований нормативно-правовий акт, у нормах якого було об'єднано регулювання всіх трьох рівнів пенсійної системи України, спеціального пенсійного забезпечення, питань сплати єдиного соціального внеску, призначення, виплати та перерахунку пенсій тощо, тобто норми всіх вищеперерахованих нами нормативно-правових актів.

Вважаємо, що прийняття Пенсійного кодексу України у тій формі, яка була передбачена проектом № 4290а від 16.07.2014 [14], дало б змогу вирішити одразу комплекс проблем, пов'язаних із пенсійним забезпеченням:

1) об'єднати норми всього масиву нормативно-правових актів, що врегульовують функціонування пенсійної системи України;

2) вирішити проблему надання переваг у пенсійному забезпеченні окремим категоріям громадян;

3) зробити більш справедливими розміри мінімальної та максимальної пенсій;

4) полегшити розуміння громадянами сутності чинної пенсійної системи України.

Ще одна загальна проблема, виділена нами, – прив'язка розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму, що не узгоджується зі зростанням заробітної плати, реальними фінансовими можливостями Пенсійного фонду та страховими внесками впродовж трудової діяльності. Вирішення цієї проблеми вбачаємо у зрівнянні всіх громадян у правах на пенсійне забезпечення, залишивши єдиним критерієм щодо визначення її розміру – розмір заробітної плати, що отримувала особа під час своєї трудової діяльності. Тож проблему прив'язки розміру пенсії за віком до рівня прожиткового мінімуму також доцільно вирішити шляхом внесення аналогічних змін до частини 2 статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058 [1]: «2. Для осіб, які досягли віку 65 років, мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі 40 відсотків середньої заробітної плати за видом економічної діяльності, у якій особа пропрацювала більшу частину страхового стажу, станом на початок кожного року».

Як нами встановлено, другий рівень пенсійного забезпечення, накопичувальна система пенсійного страхування, вже функціонує із 1 січня 2019 року із набуттям чинності відповідного положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII [15]. Проблеми правового регулювання накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення натепер є фактично вирішеними, адже обидві системи врегульовано на нормативно-правовому рівні, обидві системи функціонують, проте в цілому безрезультатно.

Своєю чергою основна проблема недержавного пенсійного забезпечення полягає у його низькому поширенні. На нашу думку, у цьому контексті важливим є здійснення заохочувальних дій з боку держави щодо залучення населення до всіх видів пенсійного забезпечення. Пропонуємо внести зміни до статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI [16] та доповнити її частиною 6: «…6. Єдиний внесок для платників, зазначених у статті 4 цього Закону, та які створили недержавний пенсійний фонд, встановлюється у розмірі 20 відсотків до визначеної статтею 7 цього Закону бази нарахування єдиного внеску».

Висновки. Підсумовуючи дослідження проблем правового регулювання пенсійного забезпечення, зробимо висновок, що безпосередньо проблема правового регулювання натепер одна – правове регулювання пенсійного забезпечення здійснюється занадто великою кількістю нормативно-правових актів. Як наслідок, значна частина населення України не має можливості самостійно розібратись у тонкощах своїх прав, тож кодифікація пенсійного законодавства є вкрай необхідною. Разом із тим наше дослідження продемонструвало, що сучасне пенсійне законодавство врегульовує відповідні правовідносини на досить високому рівні. Насамперед варто звернути увагу на те, що більшість законодавчих проблем, на які вказували вітчизняні дослідники протягом останніх років, були нормативно вирішені. Разом із тим на практиці новоутворені інститути так і не набули належного поширення. Більше того, не втрачають актуальності вже традиційні для України демографічні проблеми, проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, проблеми, пов'язані із війною та

станом економіки (зокрема, її тіньової частини), тощо. Як наслідок, незважаючи на цілком високий рівень правового регулювання, пенсійне забезпечення залишається одним із найбільш проблемних суспільних, фінансових та правових інститутів України.

Література

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 12.12.2003. 2003 р. № 49. Стаття 376.

2. Саінчук Н.В. Стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні. *Науковий вісник Чернівецького національного університету* : збірник наукових праць. Вип. 681. *Економіка*. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т., 2014. С. 79–84.

3. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. *Відомості Верховної Ради України* від 21.01.1992. 1992 р. № 3. Стаття 10.

4. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 14.12.2018. 2018 р., № 50, стор. 5, стаття 400.

5. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* від 30.04.1996. 1996 р. № 18. Стаття 78.

6. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 № 1057-IV. *Відомості* Верховної Ради України від 28.11.2003. 2003 р. № 47. Стаття 372.

7. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України* від 04.01.2002. 2002 р. № 1. Стаття 1.

8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 29. Ст. 399.

9. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *ВВР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України* від 08.04.2011. 2011 р. № 13. № 13–14. № 15–16. № 17. Стор. 556. Стаття 112.

11. Шумило М.М. Сучасний стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні (за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.). *Вісник Національної академії наук України*. 2017. № 2. С. 76–87.

12. Мельник В. Пенсії по інвалідності у пенсійному страхуванні: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2016. № 2(14). URL: http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16mvptpa.pdf

13. Пенсійний кодекс України. Проект № 4290а від 16.07.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712

14. Пенсійний кодекс України. Проект № 4290а від 16.07.2014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51712

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 03.10.2017 № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 13.10.2017. 2017 р. № 40–41. Стор. 5. Стаття 383.

16. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. *Офіційний вісник України* від 20.08.2010. 2010 р. № 61. Стор. 13. Стаття 2108. код

Сокоринський Ю. В.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.951:347.793

АДМІНІСТРАТИВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ФУНКЦІЙ КАПІТАНА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКОГО ТОРГОВЕЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ

Байрак В. В.

У статті розглянуто окремі питання реалізації повноважень і функцій капітаном морського судна та капітаном порту. Виділено проблемні аспекти, що виникають в процесі правозастосування в сфері морського торговельного транспорту. Проведено порівняльний аналіз стану нормативно-правового регулювання адміністративних функцій капітана судна щодо здійснення затримання особи із визначеним порядком здійснення кримінально-процесуального затримання особи. Охарактеризовано правові підстави розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень капітаном морського порту в процесі здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства і правил мореплавства. Запропоновано теоретичні і практичні напрями щодо удосконалення законодавства в сфері організації управління на морському торговельному транспорті.

Ключові слова: *капітан судна, капітан порту, правове регулювання, повноваження, функції, адміністративне затримання, розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень.*

В статье рассмотрены отдельные вопросы реализации полномочий и функций капитаном морского судна и капитаном порта. Выделены проблемные аспекты, возникающие в процессе правоприменения в сфере морского торгового транспорта. Проведен сравнительный анализ нормативно-правового регулирования административных функций капитана судна по осуществлению задержания лица с определенным порядком осуществления уголовно-процессуального задержания лица. Охарактеризованы правовые основания рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложении административных взысканий капитаном морского порта в процессе осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства и правил мореплавания. Предложены теоретические и практические направления по совершенствованию законодательства в сфере организации управления на морском торговом транспорте.

Ключевые слова: *капитан судна, капитан порта, правовое регулирование, полномочия, функции, административное задержание, рассмотрение дел об административных правонарушениях, наложение административных взысканий.*

The article deals with the issues of powers and functions of a sea vessel captain and a port master. The problematic aspects that arise in the process of law enforcement in the field of marine shipping have been highlighted. A comparative analysis of legal regulation of the captain's functions concerning the administrative and criminal detention of a person has been carried out. The legal grounds for hearing cases of administrative offenses and imposition of administrative penalties by a port master in the process of state control over compliance with legislation and rules of navigation have been described. The theoretical and practical ways for improvement of the legislation stipulating management organization on the merchant shipping have been offered.

The conclusion has been made about the weak legal mechanism for the implementation of captain's organizational functions on merchant vessels.

The author's definition of the concept of "administrative and organizational functions of a ship captain or a port master" has been offered: it is a set of organizational and administrative powers implemented by techniques and methods in the field of management of a ship (including navigation) or a port which constitute the mechanism of the captain's influence, as the subject of management, on the object of management; they objectively manifest themselves in the formation of organizational relations between participants in social relations in the field of marine transportation, based on the manegement decisions and legislation (laws, decrees, regulations, orders, instructions, guidelines); they help to regulate the functioning and proper organization in accordance with the tasks.

Key words: *ship captain, port captain, legal regulation, authority, functions, administrative detention, consideration of cases of administrative violations, imposition of administrative penalties.*

Постановка проблеми. Як у галузі будь-яких управлінських відносин, у галузі морської діяльності ефективність її функціонування зумовлена створенням впорядкованої цілісної системи, що потребує тісної взаємодії складових елементів, які входять у сферу єдиного морегосподарського комплексу. Оптимізація управлінських процесів окремих підсистем визначається особливостями національного законодавства, яке в окремих випадках потребує створення системи підзаконних нормативних актів щодо деталізації діяльності в різних галузях забезпечення морського судноплавства.

Стан наукової розробленості. Адміністративно-правовим питанням організації діяльності транспорту присвячено праці таких українських науковців, як В. Авер'янов, Т. Аверочкіна, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Г. Бондаренко, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є.Додін, Д. Калаянов, С. Ківалов, Л.Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, С. Кузніченко, С. Кузнецов, О. Кузьменко, О. Літошенко, Д. Лукянець, О. Миколенко, Н. Нижник, В. Олефір, В. Опришко, І. Підпала, С. Кузніченко, В. Шкарупа, Ф. Шульженко, Х. Ярмакі, О. Ярмиш та інші. Проте, незважаючи на вагомий науковий вклад учених, вбачається відсутність ґрунтовних досліджень з питань, що характеризують адміністративно-організаційні питання управління у галузі морського торговельного транспорту України.

Метою статті є проведення аналізу окремих адміністративно-організаційних питань управління у галузі морського торговельного транспорту України, що дозволить визначити теоретичні і практичні напрями удосконалення законодавства щодо уточнення повноважень та функцій діяльності капітана судна та капітана порту.

Байрак В. В., 2018

Виклад основного матеріалу. У Морській доктрині України на період до 2035 року говориться, що Україна має сприятливі умови для розвитку морської діяльності, проте негативний вплив процесів, характерних для всієї економіки країни, спричиняє загострення комплексу економічних, соціальних та інших проблем, зумовлює різке зниження обсягів виробництва у сфері морської діяльності.

З огляду на просторові та геофізичні особливості, місце й роль у глобальній та регіональній системі міжнародних відносин Україна повинна дотримуватися міжнародних стандартів безпеки мореплавства та охорони суден і портів. Імплементація міжнародно-правових норм вимагає наявності чітко структурованої системи забезпечення безпеки мореплавства і охорони суден та портових засобів, що має належні організаційні, кадрові та матеріальні ресурси і сучасну правову базу. Для підвищення ефективності зазначеної структури необхідно удосконалити наявну нормативно-правову базу, усунувши колізії у законодавстві, вжити дієвих заходів для зміцнення зв'язків між суб'єктами системи управління морською діяльністю держави [1].

Як зазначають С. Кузнецов, Т. Аверочкіна, морське право містить у собі норми цивільного, адміністративного, трудового, цивільного процесуального, кримінального та міжнародного права, а також систему різноманітних технічних норм, що стосуються насамперед безпеки мореплавства та охорони навколишнього морського середовища, а також інших питань судноплавства. Всі ці відносини перебувають у постійному взаємозв'язку та взаємозалежності і становлять певну цілісність.

Цілком очевидним є те, що в морському праві проглядається певна єдність предмета регулювання, що стосується правовідносин, пов'язаних з морем. Якщо погодитися з цією точкою зору, то в морському праві можна було б виокремити норми, які за своєю первинною юридичною природою є нормами цивільного, адміністративного, трудового, кримінального, конституційного права [2, с. 10–11].

Поставлені цілі управління в різноманітних сферах правовідносин досягаються широким комплексом організаційно-розпорядчих методів, які також називаються адміністративними методами.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Організаційні і розпорядчі методи управління є методами прямої дії, оскільки мають директивний, обов'язковий характер [3, с. 213]. Як зазначає Ю. Битяк, методи виявляються у формах управління через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління у зв'язках, що склалися між ними [4, с. 163].

Так, зокрема, І. Підпала, досліджуючи особливості та правові чинники морської служби на торговельному транспорті, стверджує, що адміністративно-правові норми зумовлюють керівництво капітана судновим екіпажем, визначають адміністративно-управлінський статус капітана судна, визначаючи його владні функції, можливість застосування примусу [5, с. 162].

Відповідно, слід вважати, що адміністративний примус є родовим поняттям, і йдеться про примус, який об'єктивно може реалізовуватись у різній формі під час застосування владних повноважень. Дане твердження потребує уточнення відповідно до чинного законодавства України, адже в окремих випадках правовий статус капітана судна як суб'єкта управління згідно з чинним законодавством наділяє його правом здійснювати й кримінально-процесуальні дії.

Досліджуючи правовий статус капітана судна, С. Асєєв зазначає, що «він командує судновим екіпажем, керує ним як господарським механізмом і здійснює судноводіння, а також наділений адміністративними, кримінально-процесуальними і нотаріальними повноваженнями» [6, с. 14].

Кримінальне провадження на морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні, вчиняє капітан судна України як службова особа та який, відповідно до статті 519 Кримінального процесуального кодексу України, уповноважений на вчинення процесуальних дій у разі вчинення кримінального правопорушення на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні [7].

Крім того, у статті 67 Кодексу торговельного мореплавства України зазначено, що капітан судна як службова особа уповноважений на вчинення процесуальних дій у кримінальному провадженні. Якщо на судні, що перебуває у плаванні, вчиняються діяння, передбачені законом України про кримінальну відповідальність, капітан судна уповноважений на вчинення процесуальних дій в порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством України та відповідною Інструкцією, яка затверджується Генеральним прокурором за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства.

Капітан судна має право затримати особу, яка підозрюється у вчиненні кримінально караного діяння, до передачі її відповідним правоохоронним органам у першому порту України. У разі необхідності капітан судна може направити цю особу і зібрані матеріали в Україну на іншому судні, зареєстрованому в Україні.

У разі вчинення діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, під час перебування судна в порту України капітан судна зобов'язаний передати особу, яка підозрюється у вчиненні цього діяння, відповідним правоохоронним органам в порядку, встановленому кримінальним процесуальним законодавством України [8].

Як зазначено в п. 4.2.2. «Інструкції про порядок проведення процесуальних дій під час кримінального провадження на морському чи річковому судні України», що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні, капітан судна (уповноважена особа) має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді позбавлення волі, лише у випадках:

а) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

б) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних

ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

У п.4.2.7. Інструкції зазначено, що капітан судна (уповноважена особа) має право затримати особу на строк, необхідний для її доставляння на територію України, та здійснити при цьому обшук затриманої особи з дотриманням правил, передбачених частиною сьомою статті 223 і статтею 236 КПК України [9]. По суті, в такому разі йдеться про право капітана судна як посадової особи, уповноваженої на вчинення процесуальних дій у кримінальному провадженні, тобто застосовувати заходи кримінально-процесуального примусу, що належить в системі права до галузі кримінально процесуального права. Відтак виникає дискусія: чи охоплюються зазначені повноваження адміністративно-правовим статусом *капітана судна?* Безперечно, кримінально процесуальні відносини не належать до галузі адміністративного права. Натомість стаття 65 Кодексу торговельного мореплавства дозволяє виділити діяльність щодо повноважень капітана як службової особи із застосування адміністративного примусу, по суті, як на наш погляд, адміністративного затримання.

Так, зокрема, в статті 65 Кодексу торговельного мореплавства щодо питань підтримання порядку на судні зазначається, що у разі, коли дії особи, яка перебуває на судні, не містять кримінально караного діяння, але загрожують безпеці судна або людей і майна, що на ньому перебувають, капітан судна має право ізолювати цю особу в окремому приміщенні [8].

Аналіз чинного законодавства України відповідно до статей 261-262 Кодексу України про адміністративне правопорушення свідчить, що адміністративне затримання особи може здійснюватись лише за вчинення адміністративного правопорушення, а також може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України. Серед зазначених у статті 262 КУПАП органів (посадових осіб) капітан судна не зазначається. Окрім того, конкретно визначеного матеріальною частиною КУПАП «діяння особи, яка перебуває на судні, що не містять кримінально караного діяння, але загрожують безпеці судна або людей і майна», як адміністративного правопорушення немає.

З іншого боку, на наш погляд, до діянь, що загрожують безпеці судна або людей і майна, можна віднести керування річковими або маломірними суднами судноводіями в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а так само передача керування судном особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів, а також відмова осіб, які керують річковими або маломірними суднами від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції (ч. 4 ст. 130 КУПАП). Але застосування цієї норми може стосуватись керування лише річковими або маломірними суднами, а не керування морськими суднами, і лише відносно особи, яка має право здійснювати судноводіння (капітану або уповноваженої на це особи).

Вважаємо за необхідне поставити питання про розширення тлумачення норми права, що визначена статтею 65 КТМУ, з наступним закріпленням зазначених особливостей правозастосування у чинному законодавстві, як це наразі відображено в КТМУ, КПКУ та інструкції ГПУ щодо повноважень капітана у разі вчинення на судні діяння з ознаками кримінального злочину.

Якщо фактично враховувати особливості та правові засади у сфері управління морським та річковим транспортом щодо адміністративно-управлінського статусу капітана, який визначає його владні функції та повноваження із розгляду справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень, тобто застосовувати примус у виді адміністративної відповідальності, то чинні адміністративно-правові норми наділяють таким правом капітана морського порту (п. 2 ч. 1. ст.78 КТМУ). Адже морські порти як об'єкти транспортної інфраструктури займають важливе місце у сфері управління морським транспортом, а тому є об'єктом реалізації адміністративні функції.

Як справедливо зазначає В. Попелюк, «морський порт наділений як комерційними функціями в силу статусу державного комерційного підприємства, так і адміністративними (владними) функціями, як орган влади…» [10, с. 298].

Щодо функцій та повноважень капітана морського порту з питань притягнення до відповідальності, то відповідно до статті 78 Кодексу торговельного мореплавства України до функцій капітана морського порту належать:

1) державний нагляд за дотриманням законодавства і правил мореплавства, а також міжнародних договорів України щодо мореплавства, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) розгляд справ про адміністративні правопорушення і накладення адміністративних стягнень.

Згідно зі статтею 79 Кодексу торговельного мореплавства, що визначає повноваження капітана морського порту, розпорядження капітана морського порту з питань забезпечення безпеки мореплавства і порядку в морському порту, що належать до його компетенції, обов'язкові для всіх суден, юридичних і фізичних осіб, які перебувають в акваторії та на території цього морського порту.

Розпорядження капітана морського порту може бути скасовано центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, або адміністративним судом у порядку, встановленому законодавством.

За порушення законодавства і правил щодо безпеки мореплавства та порядку в морському порту капітан морського порту має право накладати адміністративні стягнення відповідно до закону [8].

Слід зауважити, що наказом Міністерства інфраструктури України 27.03.2013 №190 затверджено «Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту», згідно з яким капітан морського порту очолює службу капітана морського порту, яка входить до складу Морської адміністрації України. По суті, дане положення призначене деталізувати функції капітана морського порту та служби капітана морського порту в частині здійснення ними нагляду та забезпечення безпеки мореплавства у морському порту, на підходах до нього та в суміжних акваторіях. На відміну від Кодексу торговельного мореплавства України, зазначене Положення серед функцій капітана морського порту щодо повноважень притягнення до адміністративної відповідальності таких норм права не містить, що фактично вступає в протиріччя з цільовим призначенням наказу як відомчого підзаконного нормативного акту, що видається в межах компетенції Міністерства інфраструктури України, який, на наш погляд,

містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують норми законів, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання.

Зокрема, Є. Гетьман вважає, що підзаконні нормативно-правові акти виконують перш за все регулятивну функцію, яка своєю чергою розділяється на функцію первинного (при первинному встановленні норм права підзаконними нормативно-правовими актами) та вторинного (при конкретизації, розвиненні та вдосконаленні норм права, установлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили) регулювання; управлінську функцію: роз'яснювальну та конкретизуючу функції (норми, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах конкретизують, роз'яснюють, удосконалюють норми, встановлені нормативно-правовими актами вищої юридичної сили); правоустановчу функцію (реалізуються при введенні норм права підзаконними нормативно-правовими актами); правореалізаційну функцію (норми підзаконних нормативно-правових актів закріплюють певні порядки, положення, реалізація яких практично відтворює норми, установлені Конституцією, кодексами та законами України) [11, с. 35].

Зазначені автором функції реалізовуються в порядку організації діяльності капітана морського транспорту як суб'єкта управління у формі видання владних розпоряджень, чим зумовлюють його адміністративно-правовий статус як посадової особи юридичних осіб публічного права.

Під «посадовими особами юридичних осіб публічного права» слід розуміти працівників юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі функції, до яких, на нашу думку, цілком логічно можна віднести і капітана судна чи порту.

Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідуючі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо) [12]. До осіб, що наділені організаційно-розпорядчими функціями, як на нашу думку, цілком можна віднести й капітана судна чи капітана порту в сфері морського торговельного транспорту.

Висновки. Отже, правовий механізм реалізації своїх адміністративних функцій капітаном щодо організації діяльності на морському торгівельному транспорті загалом з часу формування українського законодавства до теперішнього часу недостатньо чітко відображений в актах нормативного регулювання, що створює проблемні питання в правозастосуванні. Тільки з аналізу підзаконних актів, які регулюють діяльність капітанів в структурі морського торгівельного транспорту, можна зробити висновок, що доктринальні основи вироблення державної політики та безпосередня реалізація капітаном своїх адміністративно-організаційних функцій повинні мати цілісну правову форму для різних сфер та рівнів з питань забезпечення реалізації окремих аспектів в діяльності на водному транспорті.

Адміністративно-організаційні функції капітана судна чи порту – це сукупність організаційно-розпорядчих повноважень, що реалізуються методами, прийомами та способами у сфері управління судном (у тому числі судноводіння) чи портом, які складають механізм впливу капітана як суб'єкта управління на об'єкт управління й об'єктивно проявляються у формуванні організаційних відносин між учасниками суспільних відносин у сфері діяльності морського транспорту, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта управління та нормах права (законах, указах, постановах, наказах, розпорядженнях, вказівках, інструкціях), дозволяють регламентувати діяльність та забезпечують належну організацію відповідно до поставлених завдань.

Література

1. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 №1307. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-п.

2. Кузнецов, С.О. Морське право: підручн. / С.О. Кузнецов, Т.В. Аверочкіна. Одеса : Фенікс, 2011. 382 с.

3. Калетнік, Г.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Г.М. Калетнік, А.Г. Мазур, О.Г. Кубай; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, М-во аграр. політики і продовольства України, ВНАУ. К. : Хай-Тек Прес, 2011. 427 с.

4. Адміністративне право України : підруч. / [Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дяченко О.В. та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

5. Підпала І.В. Особливості та правові чинники морської служби на торговельному транспорті / Матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції «Міжнародно-правові проблеми сучасного торговельного мореплавства». Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького 12 грудня 2013 р. 187 с. С. 161–164.

6. Асеев С.В. Транспортное право. Специальная часть: учеб. пособие. Нижний Новгород : Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2009. 117 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

8. Кодекс торговельного мореплавства України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17; URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр.

9. Інструкція про порядок проведення процесуальних дій під час кримінального провадження на морському чи річковому судні України, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні: Наказ Генерального прокурора України від 14.11.2012 № 112. URL: http://www.gp.gov.ua.

10. Попелюк В.П. До питання розмежування адміністративних та комерційних функцій морського порту. *Правове життя сучасної України:* матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу. Т. 3. Одеса: Фенікс, 2012. С. 297–299.

11. Гетьман Є.А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2014. № 2. С. 9.

12. Про роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 № 3. URL: https://rada.gov.ua/uploads/documents/47333.pdf.

Байрак В. В.,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

УДК 342.951(477)

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН

Васильчук Б. Г.

Стаття присвячена аналізу окремих аспектів повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин на сучасному етапі. На основі аналізу норм Закону України «Про прокуратуру» досліджуються адміністративні повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратури. Сформульовано висновок, що всі адміністративні повноваження зазначених суб'єктів можна умовно поділити на три групи: представницькі, організаційно-управлінські та кадрові. При цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватися і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації. Встановлено, що перелік адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру», не є вичерпним, а тому не відображає повний обсяг адміністративної компетенції органів прокуратури.

Ключові слова: *адміністративні повноваження, органи прокуратури України, адміністративна компетенція, представницькі повноваження, організаційно-управлінські повноваження, кадрові повноваження.*

В статье анализируются отдельные аспекты полномочий прокуратуры Украины в сфере административных отношений на современном этапе. На основе анализа норм Закона Украины «О прокуратуре» исследуются административные полномочия Генерального прокурора, руководителей региональной и местной прокуратуры. Делается вывод, что все административные полномочия указанных субъектов можно условно подразделить на три группы: представительские, организационно-управленческие и кадровые. При этом наличие и характер административных полномочий может меняться и зависит от уровня прокуратуры, а также ее специализации. Установлено, что перечень административных полномочий, указанный в Законе Украины «О прокуратуре» не является исчерпывающим, а потому не отображает полный объем административной компетенции органов прокуратуры.

Ключевые слова: *административные полномочия, органы прокуратуры Украины, административная компетенция, представительские полномочия, организационно-управленческие полномочия, кадровые полномочия.*

The article is devoted to the analysis of administrative powers of the prosecutor's offices of Ukraine at the present stage. The problem of the administrative competence of the prosecutor's office is of particular relevance today, since the definition of functional responsibilities directly affects the interrelationship between the state bodies and the further development of the Ukrainian state, which is undergoing a period of significant socio-economic and political change.

The administrative powers of the Prosecutor's Office of Ukraine are a combination of the rights and duties of the prosecutor, which are established and guaranteed by the Constitution and laws of Ukraine, are endowed with a special legal content, the implementation of which affects the behavior and activities of citizens, the functioning of public authorities and officials, carried out in the interests of individuals and the state as a whole, and implementation of which is provided with legal guarantees of their implementation.

On the basis of the analysis of the norms of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", the administrative powers of the Prosecutor General, the heads of the regional and local prosecutor's offices are examined. It is concluded that all administrative powers of the abovementioned entities can be divided into three groups: representative, organizational, managerial and personnel. In this case, the presence and nature of administrative powers may vary and depends on the level of the prosecutor's office, as well as its specialization.

The Attorney General, heads of regional and local prosecutors issue orders on issues that fall within their administrative powers. These are acts of varying legal force, which depends on the competence of the relevant body, however, in any case, they are directly related to administrative powers.

It was established that the list of administrative powers determined by the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" is not exhaustive, and therefore does not reflect the full scope of administrative competence of the prosecutor's office. Most of the statutory administrative authorities of the prosecutor's office are indicated in the general form. The "complete" list of administrative authorities of the prosecutor's office is not in any regulatory act. This reduces the effectiveness of management processes, allowing prosecutors to independently interpret their administrative powers.

It is concluded that the administrative competence of the prosecutor's office is a set of legal means for ensuring the administrative activity of general, regional and local public prosecutors, carried out on behalf of the state, in order to perform the functions assigned to them, by providing for their implementation the corresponding administrative rights and imposing on them administrative duties tries.

Key words: *administrative powers, prosecutor's offices of Ukraine, administrative competence, representative powers, organizational and managerial powers, personnel powers.*

Постановка проблеми та її актуальність. Поняття «компетенція державного органу» у найбільш загальному вигляді можна визначити як сукупність закріплених у законодавстві повноважень державно-владного суб'єкта, які реалізуються ним у певних правовідносинах.

Основними елементами компетенції прокуратури України є її права та обов'язки, які вона реалізує у відповідній сфері, у тому числі в адміністративно-правових відносинах. Як вважає І. Білодід, значну частину всіх повноважень прокуратури становлять саме адміністративні, тобто ті, які реалізуються у сфері публічного управління [1, с. 64].

Разом із тим в юридичній науці немає уніфікованої позиції щодо поняття «адміністративні повноваження». Так, Р. Мельник та В. Бевзенко визначають їх як сукупність прав та обов'язків, що їх такий суб'єкт має змогу використовувати (права) та мусить дотримуватися (обов'язки), здійснюючи свої функції [2, с. 182].

Метою статті є аналіз окремих аспектів повноважень прокуратури України у сфері адміністративних відносин на сучасному етапі.

Васильчук Б. Г., 2018

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи адміністративні повноваження працівників судів, А. Борко визначає їх як сукупність законодавчо встановлених їх прав і обов'язків, спрямованих на здійснення управлінської (організаційно-розпорядчої) функції у сфері організаційного керівництва діяльністю суду з метою забезпечення його нормального функціонування та реалізації покладених функцій [3, с. 274].

Схожий підхід пропонує Д. Лемеш, визначаючи адміністративні повноваження працівника поліції – закріплену в адміністративному законодавстві систему посадових обов'язків у сфері організаційно-розпорядчої діяльності та наданих для їх виконання відповідних прав, що наділяють його гарантованою змогою діяти у межах та у порядку, визначеному законодавством, із метою реалізації покладених на Національну поліцію завдань [4, с. 105].

Вітчизняний дослідник Є. Авдєєнко виокремлює такі «ознаки адміністративних повноважень»: належать спеціально визначеним суб'єктам органу державної влади; закріплені у відповідному нормативно-правовому акті; характеризують можливості посадових осіб щодо здійснення загального управління певним органом чи підрозділом; мають спеціальну процедуру передачі від одного суб'єкта до іншого [5].

На думку І. Білодід, адміністративні повноваження органів прокуратури можна визначити як закріплені в законодавстві їх права та обов'язки, спрямовані на забезпечення реалізації внутрішньоорганізаційних та зовнішньоуправлінських процесів із метою виконання покладених на них завдань [1, с. 64].

Як вважає Р. Сидоренко, адміністративні повноваження прокуратури України являють собою сукупність прав та обов'язків прокурора, які встановлені та гарантовані Конституцією та законами України, наділені особливим правовим змістом, реалізація яких впливає на поведінку і діяльність громадян, функціонування органів державної влади і посадових осіб, що здійснюються в інтересах як окремих осіб, так і держави загалом, та здійснення яких забезпечено правовими гарантіями їх реалізації [6, с. 679].

У трактуванні О. Неврозова, адміністративні повноваження прокуратури – це сукупність правових засобів щодо забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання покладених на них функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадян або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав [7, с. 97].

Як бачимо, визначення О. Неврозова найбільше за обсягом, але це через повне цитування функцій прокуратури, що містяться у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру».

Основними формами реалізації адміністративних повноважень прокуратури, на думку Р. Сидоренка, є видання прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, якими є протест, припис, подання і постанови. Разом із тим адміністративні повноваження прокуратури можуть реалізовуватися не тільки через прийняття прокурорами відповідних документів прокурорського реагування, а й через відповідні повноваження Генерального прокурора України та підлеглих йому прокурорів щодо здійснення керівництва органами прокуратури. Такі повноваження називають адміністративними, або управлінськими, і їх правове закріплення визначено у відповідних нормах Закону України «Про прокуратуру» [6, с. 679].

Продовжуючи цю думку, зазначимо, що більшість адміністративних повноважень Генерального прокурора України, що містяться у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», можна умовно поділити на три групи:

1) представницькі повноваження;

2) організаційно-управлінські повноваження;

3) повноваження, які за своєю природою є кадровими.

Спробуємо проаналізувати ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» з метою розподілення повноважень Генерального прокурора за трьома запропонованими групами. Отже, Генеральний прокурор:

1) представляє прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними *організаціями (п. 1 можна зарахувати до першої групи адміністративних повноважень – представницьких);*

2) організовує діяльність органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевих прокуратур у частині виконання конституційних *функцій (друга група адміністративних повноважень – організаційно-управлінські повноваження);*

3) призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у разі та порядку, встановлених цим *Законом (третя група адміністративних повноважень – кадрові);*

4) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора *(також третя група повноважень – кадрові);*

5) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у разі та порядку, встановлених цим Законом (*третя група – кадрові повноваження);*

6) у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у Генеральній прокуратурі України *(кадрові повноваження);*

6.1) здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступниками Генерального прокурора *(організаційно-управлінські повноваження);*

7) затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури *(організаційно-управлінські повноваження);*

8) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України *(кадрові повноваження);*

9) затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів із метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності *(організаційно-управлінські повноваження);*

9.1) за поданням Генеральної інспекції направляє матеріали до Державного бюро розслідувань (*організаційно-управлінські повноваження);*

10) виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України. *З цього пункту випливає, що перелік повноважень Генерального прокурора, наведений у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», не є вичерпним*.

Таким чином, із дванадцяти адміністративних повноважень Генерального прокурора, що містяться у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру», до першої групи (представницькі) належить один пункт, до другої групи (організаційно-управлінські) – п'ять, до третьої (кадрові) – також п'ять. Ще один пункт (10-й) згадує про «інші повноваження», залишаючи їх перелік «відкритим».

Також у ч. 2 ст. 9 зазначено, що Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України [8].

Аналогічна норма стосується і керівника регіональної прокуратури (прокурор області, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя), який, відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про прокуратуру», видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень [8]. Зазначені у ч. 1 ст. 11 адміністративні повноваження керівника регіональної прокуратури, за аналогією з повноваженнями Генерального прокурора, також можна умовно поділити на три групи:

1) *представницькі повноваження:*

п. 1) представляє регіональну прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями;

2) *організаційно-управлінські повноваження:*

п. 2) організовує діяльність регіональної прокуратури;

п. 4) затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності регіональної прокуратури;

п. 9) контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій;

3) *кадрові повноваження:*

п. 3) призначає на посади та звільняє з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур у встановленому цим Законом порядку;

п. 5) у десятиденний строк із моменту вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади у регіональній прокуратурі;

п. 6) забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів регіональної прокуратури;

п. 7) призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у разі та порядку, встановлених цим Законом;

п. 8) у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування його на посаді прокурора.

Варто підкреслити, що перелік адміністративних повноважень керівника регіональної прокуратури також не є вичерпним, адже у п. 10 зазначеної статті вказано, що він «виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України» [8].

При аналізі адміністративних повноважень керівника місцевої прокуратури (ч. 1 ст. 13 Закону «Про прокуратуру») варто зазначити, що їх перелік є значно меншим за обсягом, ніж адміністративні повноваження Генерального прокурора та керівника регіональної прокуратури, проте наведений перелік також не є вичерпним (п. 5 – виконує інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України). Крім того, керівник місцевої прокуратури також видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень (ч. 2 ст. 13 Закону).

Загалом адміністративні повноваження керівника місцевої прокуратури також можна згрупувати за запропонованим вище критерієм:

1) представницькі повноваження (представляє місцеву прокуратуру у зносинах з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями (п. 1));

2) організаційно-управлінські повноваження (організовує діяльність місцевої прокуратури (п. 2); контролює ведення та аналіз статистичних даних, організовує вивчення та узагальнення практики застосування законодавства, інформаційно-аналітичне забезпечення прокурорів із метою підвищення якості здійснення ними своїх функцій (п. 4^2));

3) кадрові повноваження (у десятиденний строк із дня вивільнення посади повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів про наявність вакантної або тимчасово вакантної посади місцевій прокуратурі (п. 3); забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів місцевої прокуратури (п. 4); призначає на адміністративні посади та звільняє з адміністративних посад прокурорів у випадках та порядку, встановлених цим Законом (п. 4^1)).

Зауважимо, що є інші підходи до розподілу адміністративних повноважень прокуратури. Зокрема, І. Білодід, проаналізувавши та узагальнивши різноманітні адміністративні повноваження прокуратури, визначив, що їх систему можна відобразити таким чином: 1) внутрішньоорганізаційні: представництво органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; організація діяльності відповідної прокуратури; призначення та звільнення прокурорів із посад, забезпечення у разі необхідності притягнення їх до відповідальності; 2) зовнішньоуправлінські: видання обов'язкових для виконання вказівок та розпоряджень із питань здійснення оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ, забезпечення

збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [1, с. 66].

Висновки. Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна констатувати, що, по-перше, проблема адміністративної компетенції органів прокуратури набуває нині особливої актуальності, адже визначення функціональних обов'язків безпосередньо впливає на взаємозв'язок між органами держави та подальшого розвитку української держави, яка переживає період суттєвих соціально-економічних і політичних змін. Варто погодитися з О. Неврозовим у тому, що прокуратура України займає ключове місце в період таких змін, а визначення її адміністративної компетенції допоможе суттєво поліпшити діяльність системи державного механізму [7, с. 96–97].

По-друге, основні адміністративні повноваження Генерального прокурора, керівників регіональної та місцевої прокуратур, закріплені в Законі України «Про прокуратуру», можна умовно поділити на три групи: представницькі, організаційно-управлінські та кадрові повноваження. При цьому наявність і характер адміністративних повноважень може змінюватися і залежить від рівня прокуратури, а також її спеціалізації.

По-третє, Генеральний прокурор, керівники регіональної та місцевої прокуратур видають накази з питань, що належать до їх адміністративних повноважень. Це акти різної юридичної сили, яка залежить від компетенції відповідного органу, проте, у будь-якому разі, вони безпосередньо стосуються адміністративних повноважень.

По-четверте, перелік адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про прокуратуру», не є вичерпним, а тому не відображає повний обсяг адміністративної компетенції органів прокуратури. Більшість визначених у Законі адміністративних повноважень прокуратури вказані в загальному вигляді. «Повного» переліку адміністративних повноважень прокуратури немає в жодному нормативно-правовому акті. Зазначене зменшує ефективність управлінських процесів, дає змогу керівникам прокуратур самостійно тлумачити свої адміністративні повноваження.

По-п'яте, адміністративна компетенція прокуратури – це сукупність правових засобів забезпечення адміністративної діяльності генеральної, регіональних і місцевих прокуратур, що здійснюється від імені держави, з метою виконання покладених на них функцій, шляхом надання для їх виконання відповідних адміністративних прав та покладення на них адміністративних обов'язків.

Література

1. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63–67.

2. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

3. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 528 с.

4. Лемеш Д. Л. Адміністративні повноваження працівника поліції як основа його правового статусу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Ч. 1. С. 103–107.

5. Авдєєнко Є. В. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 191 с.

6. Сидоренко Р. О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674–680.

7. Неврозов О. Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 235 с.

8. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

Васильчук Б. Г.,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету

УДК 34:619

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ХАРЧОВІ ПРОДУКТИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Годяк А. І.

У статті досліджуються особливості правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти. Автор акцентує на Законі України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», який вперше закріпив відповідальність операторів ринку за вказані правопорушення. Також автор зауважує про певні недоліки правового регулювання такої відповідальності.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, харчові продукти, державний контроль, оператори ринку, штраф.*

В статье исследуются особенности правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства о пищевых продуктах. Автор акцентирует внимание на Законе Украины «О государственном контроле за соблюдением законодательства о пищевых продуктах, кормах, побочных продуктов животного происхождения, здоровья и благополучия животных», который впервые закрепил ответственность операторов рынка за указанные правонарушения. Также автор отмечает определенные недостатки правового регулирования такой ответственности.

Ключевые слова: *административная ответственность, пищевые продукты, государственный контроль, операторы рынка, штраф.*

The article deals with the peculiarities of the legal regulation of administrative responsibility for violation of the legislation on food products. The author emphasizes that such responsibility is provided for in the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which applies to individuals, and the Law of Ukraine "On State Control over Compliance with Legislation on Food Products, Feed, Animal By-Products, Animal Health and Welfare", which refers to market operators who can be both individual entrepreneurs and legal entities. The author focuses attention on this Law, because the legislator for the first time has established and fixed the administrative responsibility of market operators for offenses. In particular, Article 65 of the Law lists the composition of administrative offenses for which such responsibility is provided. They include: violation of hygiene requirements established by the legislation for the production and / or circulation of food products if this causes a threat to human life and / or health; production and / or circulation of food products using unregistered power, if the obligatory state registration thereof is established by law; production, storage of food without obtaining an operation permit for the corresponding capacity, if the obligation to receive it is established by law; failure to comply with the statutory obligation to implement permanent procedures based on the principles of the system of hazard analysis and critical control points (HACCP); the implementation of food products, the labeling of which does not comply with the law, if it causes a threat to human life and / or health; violation of the requirements for traceability provided by the legislation on food products; failure to comply with the obligation to remove or withdraw hazardous food products from circulation; use, sale of unregistered objects of sanitary measures, if the obligatory state registration thereof is established by law; offering for sale or sale of unsuitable food products and others. The author mentions certain shortcomings of the legal regulation of such responsibility.

Key words: *administrative responsibility, food products, state control, market operators, fine.*

Постановка проблеми та її актуальність. Підписана Україною Угода про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з однієї сторони, відкрила колосальні можливості для нашої держави. Зокрема, Україна отримала доступ до величезного ринку збуту своєї продукції. З іншої сторони, Угода передбачила велику кількість зобов'язань, які покладаються на Україну і виконання яких контролюється Європейським Союзом. Одним із таких зобов'язань є забезпечення безпечності харчових продуктів відповідно до вимог Європейського Союзу. Як зазначив Голова Представництва ЄС в Україні Я. Томбінський, якщо український виробник хоче потрапити на європейський ринок, у нього є лише один сценарій – дотримуватися тих вимог, які діють в Європі [1]. Ефективність дотримання таких вимог досягається, у тому числі, шляхом здійснення дієвого контролю за обігом харчових продуктів та можливістю притягнення осіб, які вчиняють правопорушення у вказаній сфері, до адміністративної відповідальності. Отже, дослідження особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти адміністративної відповідальності неодноразово були предметом дослідження таких науковців, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, О. І. Остапенко та ін. Разом із тим адміністративна відповідальність за порушення законодавства про харчові продукти, враховуючи його останні зміни, є маловивченою та потребує додаткового дослідження.

Метою статті є аналіз особливостей правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти, а також обґрунтування необхідності вдосконалення такого регулювання.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок,

Годяк А. І., 2018

передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [2, с. 430]. Метою застосування такого адміністративного стягнення є виховання особи, що вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим порушником, так і іншими особами (ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3]).

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України. Відмінність між адміністративною відповідальністю, передбаченою КУпАП та іншими законами (інколи за одне і теж правопорушення), полягає здебільшого в суб'єкті адміністративного проступку. Згідно з положеннями КУпАП, суб'єктом адміністративного проступку визнається лише фізична особа. В інших законах, які встановлюють адміністративну відповідальність за певні правопорушення, такими суб'єктами є зазвичай суб'єкти господарювання – юридичні особи та фізичні особи-підприємці. У перспективному законодавстві юридична особа визнається самостійним суб'єктом адміністративної відповідальності, її засади визначаються в окремому структурному підрозділі проекту КУпАП [4].

Це ж саме стосується адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти. Така відповідальність передбачена як Кодексом України про адміністративні правопорушення – це ст. 16622 «Порушення вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів» (регулює адміністративну відповідальність фізичних осіб), так і Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (регулює адміністративну відповідальність операторів ринку харчових продуктів) [5].

Щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти, передбаченої КУпАП, – кодекс було доповнено ст. 16622 відносно недавно, а саме Законом України від 22 липня 2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» [6]. У Пояснювальній записці до проекту вказаного Закону зазначено, що його розроблено з метою гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу у сфері безпечності та якості харчових продуктів, забезпечення високого рівня захисту здоров'я людей та інтересів споживачів, а також створення прозорих умов ведення господарської діяльності, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних харчових продуктів та зменшення їх ціни [7]. Фактично, цей Закон є одним із перших нормативно-правових актів у сфері безпечності та якості харчових продуктів, який було прийнято на виконання Угоди про асоціацію.

Ст. 16622 КУпАП складається з трьох частин. Перша частина передбачає адміністративну відповідальність за реалізацію незареєстрованих об'єктів санітарних заходів, передбачених Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Згідно з п. 50 ч. 1 ст. 1 цього Закону, об'єктами санітарних заходів є харчові продукти, допоміжні матеріали для переробки, предмети та матеріали, що контактують із харчовими продуктами [8]. Розділ V Закону визначає порядок державної реєстрації об'єктів санітарних заходів. Зокрема, державній реєстрації підлягають такі об'єкти: новітні харчові продукти; харчові добавки; ароматизатори, за виключенням окремої групи ароматизаторів, визначених Міністерством охорони здоров'я України; ензими; допоміжні матеріали для переробки та матеріали, що контактують із харчовими продуктами, які вперше вводяться в обіг та/або вперше використовуються на території України; вода питна, яку планують зарахувати до категорії «вода питна мінеральна».

Варто наголосити, що Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» в редакції вже згадуваного нами Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22 липня 2014 р. є вагомою складовою частиною усього законодавства про харчові продукти та регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів, а також визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї. Саме у цьому Законі вперше була передбачена адміністративна відповідальність операторів ринку (юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) за порушення законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів (ст. 64), а також встановлювався порядок провадження у зазначеній категорії справ (ст. 65). Вказані положення втратили чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Ч. 2 ст. 16622 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за обіг непридатних харчових продуктів. У примітці до цієї статті зазначено, що термін «обіг», який застосовується у цій статті, вживається у значенні, наведеному у Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів». Відповідно до п. 51 ч. 1 ст. 1 цього Закону обігом є реалізація та/або зберігання харчових продуктів для цілей реалізації, включаючи пропонування до реалізації та/або іншої форми передачі, реалізації, поширення або будь-яку іншу форму передачі незалежно від її здійснення на платній чи безоплатній основі. Дії, пов'язані з направленням на переробку (зміну призначеного використання), вилучення та/або відкликання, та/або утилізацію харчових продуктів, не вважаються обігом.

Слід звернути увагу також на те, що ч. 2 ст. 16622 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за обіг саме непридатних харчових продуктів. Такими вважаються харчові продукти, які містять сторонні речовини та/або предмети, пошкоджені в інший спосіб та/або зіпсовані у результаті механічних, та/або хімічних, та/або мікробних факторів. Непридатні продукти, у разі споживання за призначенням за звичайних умов такого споживання, не мають шкідливого впливу на здоров'я людини (п. 48 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»). У разі ж, якщо харчовий продукт є шкідливим для здоров'я та/або непридатним для споживання,

він вважається небезпечним харчовим продуктом (п. 44 ч. 1 ст. 1 цього ж Закону). Саме небезпечність харчового продукту є тією кваліфікуючою ознакою, яка передбачає застосування кримінальної відповідальності за обіг такої продукції (ст. 227 «Умисне введення в обіг на ринку України (випуск на ринок України) небезпечної продукції» Кримінального кодексу України [9]).

Ч. 3 ст. 16622 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення значень параметрів безпечності об'єктів санітарних заходів, встановлених законодавством про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Параметрами безпечності є науково обґрунтовані та затверджені Міністерством охорони здоров'я параметри, включаючи максимальні межі залишків, максимальні рівні, допустимі добові дози, рівні включень, недотримання яких у харчових продуктах може призвести до шкідливого впливу на здоров'я людини (п. 58 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

Як ми бачимо, всі три види правопорушення, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність у ст. 16622 КУпАП, містять формальний склад, тобто норма не передбачає настання наслідків. Суб'єктом цього правопорушення може бути як загальний (громадянин), так і спеціальний – посадова особа [10, с. 409]. Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується виною у формі умислу. Протокол про правопорушення, передбачене вказаною статтею, мають право складати посадові особи Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальних органів (ст. 255 КУпАП). Справа розглядається та рішення по ній приймається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (ст. 221 КУпАП).

Недоліком ст. 16622 КУпАП, на нашу думку, є порівняно невеликий розмір штрафів (максимальний штраф – шістдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), які можуть бути застосовані за вчинення вказаного правопорушення.

Щодо адміністративної відповідальності операторів ринку за порушення законодавства про харчові продукти, така відповідальність, як ми вже зазначали, передбачена Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Зазначений Закон визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України.

Поняття «оператор ринку», знову ж таки, вживається у значенні, передбаченому Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», відповідно до якого оператор ринку харчових продуктів – це суб'єкт господарювання, який провадить діяльність із метою або без мети отримання прибутку та в управлінні якого перебувають потужності, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують з харчовими продуктами), і який відповідає за виконання вимог цього Закону та законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів. Додаткове роз'яснення щодо «оператора ринку» ми можемо побачити також у санкціях ст. 65 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Зокрема, в таких санкціях чітко зазначено, що відповідальність за порушення законодавства про харчові продукти несуть юридичні особи та фізичні особи-підприємці.

Слід зазначити досить вдале викладення в Законі положень щодо відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти (розділ IX). Розробники Закону деталізували адміністративні правопорушення, які вчиняються у вказаній сфері, передбачивши дев'ятнадцять складів таких правопорушень (ч. 1 ст. 65). Зокрема, оператори ринку несуть відповідальність за порушення встановлених законодавством гігієнічних вимог до виробництва та/або обігу харчових продуктів, якщо це створює загрозу для життя та/або здоров'я людини; виробництво та/або обіг харчових продуктів із використанням незареєстрованої потужності, якщо обов'язковість її державної реєстрації встановлена законом; виробництво, зберігання харчових продуктів без отримання експлуатаційного дозволу на відповідну потужність, якщо обов'язковість його отримання встановлена законом; реалізацію харчових продуктів, маркування яких не відповідає законодавству, якщо це створює загрозу для життя та/або здоров'я людини; відмову в допуску посадової особи Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, її територіального органу до здійснення державного контролю з підстав, не передбачених законом, або інше перешкоджання її законній діяльності; невиконання, несвоєчасне виконання рішення головного державного інспектора (головного державного ветеринарного інспектора) про тимчасове припинення виробництва та/або обігу харчових продуктів тощо.

Слід зазначити, що законодавець в ч. 2 ст. 65 Закону передбачив звільнення від адміністративної відповідальності для операторів ринку, які вперше протягом останніх трьох років вчинили одне з таких правопорушень: виробництво та/або обіг харчових продуктів із використанням незареєстрованої потужності, якщо обов'язковість її державної реєстрації встановлена законом; виробництво, зберігання харчових продуктів без отримання експлуатаційного дозволу на відповідну потужність, якщо обов'язковість його отримання встановлена законом; невиконання визначеного законом обов'язку щодо впровадження на потужностях постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР); порушення вимог щодо забезпечення простежуваності, передбачених законодавством про харчові продукти; використання, реалізація незареєстрованих об'єктів санітарних заходів, якщо обов'язковість їх державної реєстрації встановлена законом; пропонування до реалізації або реалізація непридатних харчових продуктів; пропонування до реалізації або реалізація швидкопсувних харчових продуктів, якщо внаслідок цього харчові продукти не стали шкідливими для здоров'я людини; пропонування до реалізації або

реалізація харчових продуктів, мінімальні строки зберігання яких закінчилися, якщо внаслідок цього харчові продукти не стали шкідливими для здоров'я людини.

Запровадження системи звільнення від адміністративної відповідальності за вчинення вказаних правопорушень вперше протягом останніх трьох років є, на нашу думку, позитивним моментом. Закон за таких умов дає право на помилку, якщо це не створює загрозу здоров'ю споживача. Дуже важливо, щоб виробник вчасно ліквідував не лише невідповідність, а й виявив і усунув причину невідповідності (корегувальні дії), щоб не допустити повторної появи та можливих санкцій. Це положення закону є суттєвою підтримкою для виробників [11].

Провадження у справах про порушення операторами ринку законодавства про харчові продукти здійснюється відповідно до ст. 66 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». За цією статтею, протокол про порушення законодавства про харчові продукти за результатами здійснення заходів державного контролю мають право складати державні інспектори та державні ветеринарні інспектори (зазначені посадові особи є працівниками Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та її територіальних органів. Відмінність між державним інспектором та державним ветеринарним інспектором полягає в тому, що останній має відповідати встановленим цим Законом кваліфікаційним вимогам (наприклад, мати освіту у галузі ветеринарної медицини) та до службових обов'язків якого належить здійснення заходів державного контролю харчових продуктів тваринного походження, кормів тваринного походження, побічних продуктів тваринного походження, сіна, соломи, здоров'я та благополуччя тварин (п.п. 7, 8 ч. 1 ст. 1). Форма протоколу про порушення Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», законодавства про харчові продукти та корми затверджена наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 23 січня 2018 р. № 29 [12].

Зазначена категорія справ розглядається Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та її територіальними органами. Від імені зазначених органів розглядати справи мають право головні державні інспектори та головні державні ветеринарні інспектори. Справа розглядається не пізніше п'ятнадцяти робочих днів із дня отримання відповідною посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи (за аналогією з КУпАП). Разом із тим за письмовим клопотанням особи, щодо якої складено протокол, розгляд справи відкладається, але не більше ніж на десять робочих днів, для подання нею додаткових матеріалів або з інших поважних причин.

На відміну від КУпАП, згідно з яким повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три дня до дня розгляду справи в суді (ст. 2772), Закон встановлює п'ять робочих днів для повідомлення особи, щодо якої складено протокол, про час і місце розгляду справи. Важливою є, на наш погляд, також норма, за якою повідомлення про час і місце розгляду справи, надіслане рекомендованим поштовим відправленням за місцезнаходженням (місцем проживання) особи, щодо якої складено протокол, зазначеним в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, вважається врученим незалежно від факту його отримання такою особою (ч. 10 ст. 66 Закону). Це чинитиме перешкоди недобросовісним суб'єктам правопорушення у можливому затягуванні розгляду справи.

Відрізняються від чинного КУпАП також строки накладення адміністративного стягнення. Так, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого КУпАП, може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення, відповідно до цього Кодексу, підвідомчі суду. Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду чи судді (як приклад, такою справою може бути порушення вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів, відповідальність за яке настає на підставі розглянутої нами ст. 16622 КУпАП), стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючого правопорушення – не пізніше ніж через три місяці з дня його виявлення (за винятком деяких справ).

У ст. 66 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» передбачений шестимісячний строк для накладення адміністративного стягнення за порушення законодавства про харчові продукти, з дня виявлення правопорушення, але не пізніше одного року з дня його вчинення. Таким чином, строк накладення адміністративного стягнення є довшим, ніж передбачено КУпАП. У цьому теж є позитивний момент, адже однією з підстав уникнення особою притягнення до адміністративної відповідальності є закінчення строку накладення адміністративного стягнення. Шестимісячний строк у цьому разі буде певною гарантією притягнення до адміністративної відповідальності.

Закон, як і КУпАП, закріплює право потерпілого та особи, щодо якої винесено постанову у справі, оскаржити її в адміністративному (досудовому) порядку або до суду в порядку, визначеному Законом, протягом одного місяця з дня її винесення. Відповідно до ч. 21 ст. 66 Закону, порядок адміністративного (досудового) оскарження постанови у справі затверджується Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Незважаючи на те, що Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» набув чинності ще в квітні 2018 р., порядок адміністративного (досудового) оскарження постанови у справі до цього часу ще не затверджений. Відсутність зазначеного порядку перешкоджає особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також потерпілому в реалізації їхніх прав на оскарження та можливий перегляд винесеного щодо них рішення.

Висновки. Таким чином, на сьогодні регулювання адміністративної відповідальності за порушення законодавства про харчові продукти здійснюється або шляхом застосування норм КУпАП (якщо суб'єктом правопорушення є фізична особа), або шляхом застосування положень Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (якщо суб'єктами правопорушень є оператори ринку, якими можуть бути як юридичні особи, так і фізичні особи-підприємці). І вже залежно від того, кого притягатимуть до адміністративної відповідальності, будуть застосовані певні особливості правового регулювання провадження у справі, передбачені КУпАП або вказаним Законом.

Література:

1. Томбінський Я. Європейці хочуть бути впевненими у безпечності харчових продуктів. URL: https://euukrainecoop.net/2016/03/29/tombinski-4/ (дата звернення 27.12.2018).

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 07.12.1984. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

4. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

5. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин : Закон України від 18.05.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 31. Ст. 343.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів : Закон України від 22.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 41-42. Ст. 2024.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51514.

8. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.

9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.

10. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / За заг. ред. С. В. Пєткова та С. М. Морозова. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 744 с.

11. Оглашенний Ю. Розбудова нової ризик-орієнтованої системи офіційного контролю за дотриманням вимог українського харчового законодавства має бути вигідна всім учасникам процесу. *АгроМаркет*. 2018. Вересень.

12. Про затвердження форми протоколу про порушення Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», законодавства про харчові продукти та корми : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 23.01.2018 р. № 29. *Офіційний вісник України*. 2018. № 20. Ст. 668.

Годяк А. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету
внутрішніх справ

УДК 351.74:342.922

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА, ІММІГРАЦІЇ ТА ЕМІГРАЦІЇ

Данилевич Н. А.

Наукова стаття присвячена висвітленню оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади щодо здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції. Охарактеризовано рішення судів, в яких предметом є: неправомірність вимог відповідача щодо сплати позивачем додаткових фінансових затрат за отримання паспорту для виїзду за кордон, оформлення набуття її дитиною громадянства країни за територіальним походженням тощо.

Ключові слова: *адміністративна процедура, бездіяльність, етапи, дії, імміграція, стадія, оскарження.*

Научная статья посвящена освещению обжалования решений, действий или бездеятельности субъектов власти по осуществлению административных процедур в сфере гражданства, иммиграции и эмиграции. Охарактеризованы решения судов, в которых предметом являются: неправомерности требований ответчика по уплате истцом дополнительных финансовых затрат за получение паспорта для выезда за границу, оформление приобретения ее ребенком гражданства страны по территориальному происхождению и тому подобное.

Ключевые слова: *административная процедура, бездействие, этапы, действия, иммиграция, стадия, обжалования.*

The scientific article is devoted to the coverage of appeals against decisions, actions or inactivity of the authorities in the implementation of administrative procedures in the area of citizenship, immigration and emigration. The decision of the courts in which the subject is: the unlawfulness of the claims of the defendant to pay the plaintiff additional financial costs for obtaining a passport for traveling abroad; on the registration of the child's acquisition of the citizenship of the country by territorial origin, etc.

It is proved that the requirement of the State Migration Service for the necessity of paying the passport's form is in the amount of 304.32 UAH. is unreasonable.

The peculiarities of appealing decisions, actions or inactivity of the bodies of public administration regarding the implementation of administrative procedures in the area of citizenship, immigration and emigration in court are established: 1) the subject of disputes is the legal relationship regarding: setting the amount of fees for the implementation of administrative procedures in the area of citizenship, immigration and emigration; excess of authority by an authorized entity performing administrative procedures; failure to comply with administrative procedures; refusals to acquire citizenship etc.; 2) Disputes concerning the administration of administrative procedures in the area of citizenship, immigration and emigration in court are divided into three groups: a) the legal status of a refugee; b) the legal status of an individual, including the realization of power management functions in the area of citizenship; c) the legal status of an individual, including the registration and restriction of travel and the free choice of place of residence.

Key words: *administrative procedure, inaction, stages, actions, immigration, stage, appeal.*

Данилевич Н. А., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. Висвітлимо зміст Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 липня 2016 р. № 826/5116/16 [5]. Так, до окружного адміністративного суду міста Києва звернувся позивач із позовом до ГУ ДМС України у місті Києві про визнання дій протиправними та зобов'язання повернути йому безпідставно сплачені кошти в розмірі 391,47 грн.

Свої вимоги позивач обґрунтовує неправомірністю вимог відповідача щодо сплати позивачем додаткових послуг за отримання паспорту для виїзду за кордон, окрім тих, що визначені Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» [9], оскільки визначена цим Декретом сума покриває вартість витрат, пов'язаних із вчиненням дій щодо видачі закордонного паспорта, в тому числі і вартість бланку.

У судовому засіданні позивач позовні вимоги підтримав і просив їх задовольнити з підстав, викладених у позовній заяві. Представник відповідача в судове засідання не з'явився, хоча про день, час та місце розгляду справи повідомлений належним чином. Надіслав клопотання, в якому просив надати час для представлення суду заперечень проти адміністративного позову.

У письмових запереченнях, надісланих до суду, відповідач просив відмовити в задоволенні позову. Провадження з видачі паспорта передбачає вчинення територіальними підрозділами ДМС України дій не тільки щодо прийняття від суб'єкта звернення документів, пов'язаних з оформленням анкети споживача (фізичної особи) відповідного паспорта.

Відповідні дії визначають зміст адміністративних послуг з оформлення та видачі паспорта, які надаються територіальними підрозділами ДМС України. Також суд зазначив, що видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон спрямована на набуття особою права на виїзд з України і в'їзд в Україну, що є результатом надання ДМС України відповідної адміністративної послуги.

Метою статті є висвітлення оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів влади щодо здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Постанови КМУ № 795 від 04.06.2007 р. [12] та № 1098 від 26.10.2011 р. [1] адміністративна послуга з оформлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон є платною в розмірі 87,15 грн., а також передбачає видачу бланка паспорта, вартість якого становить 304,32 грн. А тому сплата коштів у розмірі 391,47 грн. відповідає вимогам чинного законодавства.

10 лютого 2016 р. позивач звернувся до ГУ ДМС України в м. Києві з запитом, в якому просив надати інформацію про необхідні документи та платежі для отриман-

ня паспорта громадянина України для виїзду за кордон, який містить безконтактний електронний чіп.

15 лютого 2016 р. листом ГУ ДМС України у місті Києві № 1-18/12іх-16 позивачу було надано відповідь на його запит від 10.02.2016 р. та роз'яснено, що з 1 січня 2015 р. в Україні запроваджена видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон із безконтактним електронним носієм та паспорта громадянина України для виїзду за кордон, що не містить безконтактного електронного носія на підставі Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [10] та Постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення» № 152 від 04 травня 2014 р. [11].

Як вбачається з матеріалів справи, 19 лютого 2016 р. за оформлення закордонного паспорта з електронним носієм позивачем було сплачено 391,47 грн., а саме: про сплату вартості нетермінового оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон у розмірі 87,15 грн. і про сплату вартості бланка паспорта у розмірі 304,32 грн., а загалом у розмірі 391,47 грн.

Підставою для звернення з адміністративним позовом стали неправомірні, на думку позивача, дії відповідача щодо вимоги сплати ним коштів у розмірі 391,47 грн., оскільки для оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон законодавством передбачено обов'язок сплати тільки державного мита в розмірі 170 грн.

Вирішуючи цей спір, суд виходить із такого нормативно-правового регулювання спірних правовідносин.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, є Закон України № 3857 від 21.01.1994 р. [14].

Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 152 від 07.05.2014 р. [11] затверджено порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового затримання та вилучення, де в п. 16 передбачено, що за оформлення паспорта для виїзду за кордон, його обмін справляється плата у порядку та у розмірах, встановлених законодавством [11].

Відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України № 7-93 від 21.01.1993 р. «Про державне мито» [9] платниками державного мита на території України є фізичні та юридичні особи за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами.

У п. 5 ст. 2 та п.п. «б» п. 6 ст. 3 цього Декрету визначено, що державне мито справляється за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб з інших країн, за продовження строку їх дії та за внесення змін до цих документів та встановлюються в таких розмірах: за видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон – 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 170,00 грн.

Жодних інших обов'язкових платежів цими нормативними актами на момент звернення позивача із заявою про оформлення і видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон не передбачено.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 [1] затверджено порядок надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, п. 4 якої передбачає, що у разі надання послуги, що передбачає видачу бланка або номерного знака, розмір плати за її надання визначається з урахуванням витрат, пов'язаних із придбанням відповідної продукції. Обсяг таких витрат визначається МВС.

Водночас нормативний документ МВС України, який би визначив вартість бланку паспорта, відсутній.

Таким чином, вимога відповідача стосовно необхідності сплати вартості бланку паспорта саме в розмірі 304,32 грн. є необґрунтованою.

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [12] визначено перелік платних послуг, серед яких послуга за оформлення та видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон, вартість якої становить 87,15 грн.

Відповідно до п. 2 Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 [1], послуги надаються за письмовою заявою фізичних або юридичних осіб.

Таким чином, платні послуги можуть бути надані за заявою особи, тобто за наявності у неї бажання отримати таку послугу. Своєю чергою, законодавче закріплення переліку платних послуг, що надаються підрозділами МВС та ДМС, не означає обов'язковість замовлення такої послуги з метою, зокрема, оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Доказів звернення позивача з такою заявою відповідач не надав.

У своїй постанові Верховний Суд України від 17.12.2013 р. по справі № 21-441а13 [4] зазначив, що сплата установленого Декретом державного мита покриває вартість всіх витрат, пов'язаних з учиненням державною міграційною службою дій щодо видачі суб'єкту звернення (громадянину України) відповідного закордонного паспорта на право виїзду за кордон, у тому числі сюди входить вартість бланка, вартість оплати труда співробітника ДМС тощо. Саме тому державна міграційна служба не може вимагати від суб'єкта звернення повторної сплати тих самих дій на підставі іншого підзаконного нормативно-правового акта.

Враховуючи викладене, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку про протиправність дій державної міграційної служби щодо надання та сплати за оформлення і видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон документів і платежів, які не передбачені Законом України № 3857-XII [14] та спеціальними правилами відповідних нормативно-правових актів, що врегульовують зазначені правовідносини.

Отже, посилання представника відповідача на постанову Кабінету Міністрів України № 795 від 04.06.2007 р. [12] у твердженні правомірності стягнення оплати за надання адміністративної послуги з оформлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон у розмірі 87,15 грн. та на п. 4

Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1098 від 26.10.2011 р. «Деякі питання надання підрозділами МВС та ДМС платних послуг» [1], як на обґрунтування правомірності стягнення вартості бланка паспорта в розмірі 304,32 грн., з огляду на вищенаведене суд оцінює критично. Згідно з п. 2 Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України 03.09.2013 р. № 787 [13], зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25 вересня 2013 р. за № 1650/24182, де визначено процедури повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів, а саме: податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету, коштів від повернення до бюджетів бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі, та кредитів, у тому числі залучених державою (місцевими бюджетами) або під державні (місцеві) гарантії.

Аналогічна правова позиція зазначена в Постанові Вищого адміністративного суду України від 19 лютого 2015 р. (К/800/52665/14) у справі № 813/1280/14 [7] за позовом до ГУ ДМС України у Львівській області, Головного управління Державної казначейської служби України у Львівській області про визнання дій протиправними.

За змістом ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені основним законом та іншими нормативно-правовими актами у вигляді законів України [3].

Відповідно до ст. 9 КАС України [2] суд під час винесення рішення по справі керується принципом законності, відповідно до якого вирішуються справи на підставі нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [3].

В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 71 КАС України [2]) .

З огляду на викладені вище обставини, суд дійшов висновку про протиправність дій відповідача щодо вимоги сплати позивачем коштів у розмірі 87,15 грн. як плати за послуги ДМС України та 304,32 грн. як плати за вартість бланку паспорта громадянина України для виїзду за кордон. А тому підлягає задоволенню і позовна вимога про зобов'язання відповідача повернути позивачу зайво сплачені кошти за додаткові послуги ДМС у розмірі 87,15 грн. та за вартість бланку паспорта громадянина України для виїзду за кордон в розмірі 304,32 грн., загалом у розмірі 391,47 грн. На підтвердження сплати грошових коштів у сумі 391,47 грн. позивачем надано копію квитанцій від 19.02.2016 р.

Стосовно судових витрат, то відповідно до ст. 94 КАС України [2] якщо судове рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав стороною у справі, або якщо стороною у справі виступала його посадова чи службова особа.

Враховуючи викладене, сплачений судовий збір у розмірі 1102,40 грн. підлягає стягненню з ГУ ДМС України у місті Києві за рахунок бюджетних асигнувань цього суб'єкта владних повноважень на користь позивача.

Керуючись КАС України [2], суд постановив адміністративний позов задовольнити повністю.

Визнати протиправними дії ГУ ДМС України у місті Києві щодо вимоги сплати позивачу коштів за оформлення та видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон у розмірі 391,47 грн. (триста дев'яносто одна гривня сорок сім копійок).

Також суд вирішив зобов'язати підрозділ Державної міграційної служби України у місті Києві повернути позивачу сплачені кошти за оформлення та видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон у розмірі 391,47 грн. (триста дев'яносто одна гривня сорок сім копійок).

Стягнути з ГУ ДМС України у місті Києві за рахунок бюджетних асигнувань цього суб'єкта владних повноважень на користь позивачу сплачений судовий збір у розмірі 1 102,40 грн. (одна тисяча сто дві гривні сорок копійок).

Наведемо приклад, де викладено рішення суду щодо здійснення адміністративної процедури у вигляді набуття громадянства фізичною особою.

Так, Постановою Харківського окружного адміністративного суду від 6 червня 2016 р. справа № 820/2258/16 [6] позивач звернулася до Харківського окружного адміністративного суду з позовом, в якому просить суд зобов'язати Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області за заявою позивача про оформлення набуття її дитиною громадянства країни за територіальним походженням від 28.08.2015 р., прийняти рішення про реєстрацію позивача 27.06.2011 р., на підставі ч. 3 ст. 8 Закону України «Про громадянство» [8] громадянином України за територіальним походженням. Із матеріалів справи вбачається, що позивач є громадянкою Республіки В'єтнам.

9 квітня 2008 р. Головним управління Державної міграційної служби України в Харківській області оформлено позивачу посвідку на постійне проживання в Україні. 27 червня 2011 р. у позивача на території України народилася дитина позивача, батьком якої є також громадянин Республіки В'єтнам.

Так, 28.08.2015 р. позивач через адвоката позивача, що діяв на підставі договору про надання правової допомоги від 28.08.2015 р., звернувся до начальника ГУ ДМС України в Харківській області із заявою для оформлення набуття громадянства України за територіальним походженням дитини громадянина та надав такі документи: оригінал заяви позивача про оформлення набуття його дитиною громадянства України за територіальним походженням від 28.08.2015 р.; нотаріально посвідчена копія свідоцтва про народження дитини; оригінал витягу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян про державну реєстрацію народження відповідно до ст. ст.ст .126, 133, 135 Сімейного кодексу України від 07.07.2014 р. [15]; 4 фотокартки дитини; оригінал зобов'язання про припинення його дитиною іноземного громадянства; оригінал декларації позивача про відмову від іноземного громадянства його дитини;

копія посвідки на постійне проживання позивача; копія нотаріально посвідченого перекладу українською мовою паспорта дитини для виїзду за кордон; оригінал квитанції про оплату 137,75 грн.

Відповідним Листом ГУ ДМС України в Харківській області повідомило позивачу, що для особистої подачі документів на дитину позивачу необхідно мати оригінали документів, ксерокопії яких долучені до заяви.

Якщо документи оформлені належним чином і підтверджують наявність фактів, з якими закон України [8] пов'язує набуття особою громадянства України, а стосовно поновлення особи у громадянстві України також відсутні передбачені законом України [8] підстави, за наявності яких поновлення у громадянстві України не допускається, начальник головного управління міграційної служби в Автономній Республіці Крим, області, містах Києві та Севастополі або його заступник приймає рішення про оформлення набуття особою громадянства України.

Таким чином, саме відповідач перевіряє відповідність оформлення документів щодо оформлення набуття дитиною громадянства України за територіальним походженням, підтвердження ними наявності фактів, з якими Закон (ч. 3 ст. 8 Закону України «Про громадянство України») [8] пов'язує набуття особою громадянства України та приймає рішення щодо оформлення набуття дитиною громадянства України за територіальним походженням.

Як вбачається з матеріалів справи, дитина позивача 27.06.2011 р. народилася на території України, що підтверджується свідоцтвом про народження та витягом із Державного реєстру актів цивільного стану громадян про державну реєстрацію народження, позивач є батьком дитини та, відповідно до чинного законодавства, її законним представником.

Отже, суд задовольнив частково адміністративний позов позивача до ГУ ДМС України в Харківській області та зобов'язав вчинити певні дії, а саме: скасувати рішення ГУ ДМС України в Харківській області від 14.12.2015 р. про припинення провадження за заявою дитини позивача; зобов'язати Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області розглянути заяву позивача про оформлення набуття її дитиною громадянства країни за територіальним походженням від 28.08.2015 р. [6].

Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області подало апеляційну скаргу до Харківського апеляційного адміністративного суду, на що є відповідні ухвали зазначеного суду від 6 липня 2016 р. [16], в якій суд ухвалив залишити без руху апеляційну скаргу ГУ ДМС України в Харківській області та надати відповідному підрозділу Державної міграційної служби України до 27.07.2016 р. усунути недоліки щодо поданої апеляційної скарги.

Після зазначеної ухвали суд чомусь змінив рішення та все ж таки відкрив апеляційне провадження за апеляційною скаргою ГУ ДМС України в Харківській області, на що є також відповідна ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 28.07.2016 р. [16].

І все ж таки 22 серпня 2016 р. Харківський апеляційний адміністративний суд прийняв рішення у вигляді ухвали, де результатом є залишення без задоволення розгляд апеляційної скарги ГУ ДМС України в Харківській області [16].

Висновки. Отже, встановлено особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції в наведеному нижче судовому порядку.

1. Предметом спорів є правовідносини щодо: встановлення розміру плати щодо здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції; перевищення повноважень уповноваженим суб'єктом який здійснює адміністративні процедури; недотримання строку здійснення адміністративних процедур; відмови громадянину щодо набуття громадянства тощо.

2. Спори, що стосуються здійснення адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції, в судовому порядку поділено на три групи: а) правовий статус біженця; б) правовий статус фізичної особи, у тому числі реалізації владних управлінських функцій у сфері громадянства; в) правовий статус фізичної особи, у тому числі реєстрації та обмеження пересування і вільного вибору місця проживання.

Література

1. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84. С. 37. Ст. 3068, код акту 58884/2011.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Постанова Верховного Суду України від 17.12.2013 р. по справі № 21-441а13. *Офіційний веб-сайт Верховний суд України*. URL: http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/C24C6831C71056F8C2257C94003C0B0D.

5. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 липня 2016 р. № 826/5116/16. *Офіційний веб-сайт Єдиного державного реєстру судових рішень*. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59078876.

6. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 6 червня 2016 р. Справа № 820/2258/16. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58211809.

7. Постанова Вищого адміністративного суду України від 19 лютого 2015 р. (К/800/52665/14) у справі № 813/1280/14. *Офіційний веб-сайт Єдиного державного реєстру судових рішень*. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua.

8. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 9. С. 1. Ст. 342, код акту 17913/2001.

9. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93. URL: http://zakon.rada.gov.ua/.

10. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 51. Ст. 716; 2014. № 14. Ст. 255; № 36. Ст. 1190.

11. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, його тимчасового

затримання та вилучення : Постанова КМУ від 7 травня 2014 р. № 152. *Офіційний вісник України*. 2014. № 45. С. 47. Ст. 1188, код акту 72732/2014.

12. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання (у редакції постанови Кабінету Міністрів України № 260 від 25.03.2016 р.) : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795. *Офіційний вісник України*. 2007. № 42. С. 69. Ст. 1671, код акту 39981/2007.

13. Про затвердження Порядку повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України 03.09.2013 р. № 787. *Офіційний вісник України*. 2013. № 77. С. 72. Ст. 2886, код акту 69094/2013.

14. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 18. Ст. 101.

15. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III. *Офіційний вісник України*. 2002. № 7. С. 1. Ст. 273, код акту 21469/2002.

16. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 6 липня 2016 р. Справа № 820/2258/16. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58785640

Данилевич Н. А.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

УДК 355.45.02:005.21

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ТИМЧАСОВІ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ З ЕЛЕМЕНТАМИ ВІЙСЬКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СКЛАДІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Дулгер В. В.

У статті розглядається питання належності військових адміністрацій до державних органів у складі сектору безпеки й оборони України. Військові адміністрації можуть утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Розглядається поняття «сектор безпеки і оборони», який є системою органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Указується, що військові адміністрації – це тимчасовий захід з елементами військової організації управління, тому досліджуються управлінські аспекти військової сфери. У висновку вказується, що об'єктом військового управління в мирний час є сектор безпеки й оборони, а у разі введення воєнного стану або у воєнний час – також інші сфери діяльності, де застосовуються військові методи управління, зокрема в організації діяльності військових адміністрацій. Визначено, що заходи правового режиму воєнного стану можна умовно розділити на такі, що методами військового управління регулюють: застосування військової сили, фінансово-економічні відносини на певній території, використання матеріально-технічного потенціалу, організацію цивільно-військових відносин, обмеження політичної активності, а також деяких конституційних прав і свобод, нормативно-правову базу, яка визначає діяльність установ, організацій та громадян на території, на якій діє воєнний стан.

Військові адміністрації, які утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан, є складовою частиною системи органів державної влади, а їхня діяльність полягає в цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є органами розпорядницько-виконавчими.

Ключові слова: *військові адміністрації, сектор безпеки й оборони, правовий режим воєнного стану, військове управління.*

В статье рассматривается вопрос о принадлежности военных администраций к государственным органам в составе сектора безопасности и обороны Украины. Военные администрации могут образовываться на территориях, на которых введено военное положение, для обеспечения действия Конституции и законов Украины и осуществления мер правового режима военного положения, обороны, гражданской защиты, общественного порядка и безопасности, охраны прав, свобод и законных интересов граждан. Рассматривается понятие «сектор безопасности и обороны», который является системой органов государственной власти, Вооруженных Сил Украины, других законных воинских формирований, правоохранительных и разведывательных органов, государственных органов специального назначения с правоохранительными функциями, сил гражданской защиты, оборонно-промышленного комплекса Украина, деятельность которых находится под демократическим гражданским контролем и в соответствии с Конституцией и законами Украины по функциональному назначению направлена на защиту национальных интересов Украины от угроз, а также граждане и общественные объединения, добровольно участвующие в обеспечении национальной безопасности Украины. Указывается, что военные администрации – это временная мера с элементами военной организации управления, поэтому исследуются управленческие аспекты военной сферы. В заключении указывается, что объектом военного управления в мирное время является сектор безопасности и обороны, а при введении военного положения или в военное время – и другие сферы деятельности, где применяются военные методы управления, в том числе и в организации деятельности военных администраций. Определено, что меры правового режима военного положения можно условно разделить на такие, которые методами военного управления регулируют: применение военной силы, финансово-экономические отношения на определенной территории, использование материально-технического потенциала, организацию гражданско-военных отношений, ограничения политической активности, а также некоторых конституционных прав и свобод, нормативно-правовую базу, которая определяет деятельность учреждений, организаций и граждан на территории, на которой действует военное положение.

Военные администрации, которые образуются на территориях, на которых введено военное положение, являются составной частью системы органов государственной власти, а их деятельность заключается в целенаправленном воздействии на организацию деятельности на определенной территории в интересах успешного и эффективного решения поставленных перед ними задач. По своему правовому статусу эти временные органы являются органами распорядительно-исполнительными.

Ключевые слова: *военные администрации, сектор безопасности и обороны, правовой режим военного положения, военное управление.*

The article deals with the issue of the military administrations belonging to state bodies within the security and defense sector of Ukraine. Military administrations may be formed in territories where martial law is imposed to ensure the operation of the Constitution and laws of Ukraine and the implementation of measures of the legal regime of martial law, defense, civil

Дулгер В. В., 2018

protection, public order and security, protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens. The concept of "security and defense sector" is considered, which is a system of state authorities, the Armed Forces of Ukraine, other legitimate military formations, law enforcement and intelligence agencies, state special-purpose bodies with law enforcement functions, civil defense forces, the military-industrial complex Ukraine, whose activities is under democratic civilian control and, in accordance with the Constitution and laws of Ukraine, for its functional purpose, appearing on the protection of national interests of Ukraine of threats, as well as citizens and public associations, voluntarily participating in the national security of Ukraine. It is indicated that military administrations are a temporary measure with elements of the military organization of management, therefore, the managerial aspects of the military sphere are investigated. In conclusion, it is indicated that the object of military administration in peacetime is the security and defense sector, and when martial law is introduced or during wartime, other areas of activity where military methods of administration are applied, including organizing the activities of military administrations. It was determined that measures of the legal regime of the military situation can be divided into those that regulate the methods of military administration: the use of military force, financial and economic relations in a certain territory, the use of material and technical potential, the organization of civil-military relations, restrictions on political activity, and certain constitutional rights and freedoms, the legal framework that determines the activities of institutions, organizations and citizens in the territory in which it operates ennoe position.

The military administrations that are formed in the territories where martial law has been imposed are an integral part of the system of state bodies, and their activity consists in purposefully influencing the organization of activities in a certain territory in the interests of successfully and effectively solving their tasks. According to their legal status, these temporary bodies are administrative-executive bodies.

***Key words**: military administrations, security and defense sector, legal regime of martial law.*

Постановка проблеми та її актуальність. 26 листопада 2018 р. Верховна Рада України на позачерговому засіданні затвердила введення воєнного стану в країні у зв'язку з агресією Росії в Керченській протоці. Воєнний стан вводиться від 14:00 26 листопада строком на 30 діб до 26 грудня 2018 р. Воєнний стан було введено в областях, що межують із Росією та непідконтрольним уряду Молдови регіоном (так званою «Придністровською молдавською республікою»), зокрема у Вінницькій, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Херсонській, Чернігівській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії.

Необхідність введення воєнного стану була зумовлена наявною небезпекою широкомасштабного вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації на тлі окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та частини Донецької та Луганської областей, загрозою державному суверенітету та незалежності України, її територіальній цілісності.

Водночас Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» передбачалося приведення у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період із введенням ступеня «Повна готовність» визначених об'єктів єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних і територіальних підсистем. Оголошення воєнного стану має сприяти такому: мобілізації необхідних сил і засобів для відсічі збройної агресії; веденню політичної, економічної, збройної та інших видів боротьби для запобігання агресії, відбиття нападу та розгрому агресора; координації зусиль усіх органів державної влади та управління, громадських організацій і населення країни для відсічі збройної агресії та завдання такої шкоди противнику, що примусить його відмовитися на умовах, які відповідають інтересам країни, від подальшого ведення бойових дій.

Також указом було визначено необхідність обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню в запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Водночас відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII, на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. І хоча за інформацією, яку поширило військове командування України, підстав для того, щоб вводити військові адміністрації, не було, тобто в усіх населених пунктах сільські, селищні, міські ради та (або) їхні виконавчі органи в повному обсязі здійснювали покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а фактів саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їхніх повноважень не зафіксовано, водночас необхідність наукового дослідження функціонування військових адміністрацій як складників сектора безпеки й оборони України заперечень не викликає.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі є лише поодинокі дослідження, які тою чи іншою мірою стосуються проблем управління військовою організацією в особливих умовах, а саме роботи В.М. Александрова [1], В.Ю. Богдановича [2], В.В. Говорухи [3], П.О. Демчика [4], С.О. Кириченка [5], С.М. Нечхаєва [6], П.Й. Процика [7], І.С. Руснака [8], А.І. Семенченка [9], Г.П. Ситника [10], В.І. Слуговіна [11], В.О. Шамрая [12]. Окремо варто виділити ґрунтовну роботу професора С.О. Кузніченка «Адміністративно-правовий режим воєнного стану», в якій з'ясовано закономірності становлення та розвитку інституту адміністративно-правового режиму воєнного стану, розроблено й обґрунтовано практичні рекомендації щодо подальших напрямів розвитку теорії цього інституту [13]. Але взагалі військова організація держави не отримала належного наукового висвітлення. На думку науковців, нагальним є створення програми розвитку сектора безпеки і оборони, розроблення положення про діяльність кожного суб'єкта сектора. Ними мають бути визначені основні принципи подальшого розвитку сектору безпеки та оборони, сфери їхньої діяльності, функції та повноваження всіх їхніх суб'єктів, також і в особливих умовах для захисту національних інтересів України від воєнних загроз будь-якого характеру [14].

Поза увагою залишається розгляд самої теорії воєнної організації, концепція її розвитку, чинників, що впливають на її зміст і структуру, а також проблеми управління її складниками під час виконання особливих завдань у період упровадження правових режимів надзвичайного та воєнного стану.

Також відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» законодавець запровадив поняття «сектор безпеки і оборони», який є системою органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Аналізуючи розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» того ж Закону, можна дійти висновку, що терміном «сектор безпеки і оборони» було замінено термін «воєнна організація держави», який, відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV (втратив чинність), є сукупністю органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства та безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII визначає «організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління (підкреслення – В. Д.) для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та (або) скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування».

Саме тому треба звернутися до дослідження управлінських аспектів військової сфери. Увагу науковців варто привернути до формування концепції сектора безпеки та оборони як підсистеми держави. Особливо вагомими для суспільства є наукові напрацювання, що дають змогу зблизити військове та цивільне управління, зробити сектор безпеки і оборони більш відкритим і контрольованим для суспільства.

Виклад основного матеріалу. Проблема ефективного військового управління ніколи не втрачала своєї актуальності, тим більше у зв'язку з удосконаленням сил і засобів збройної боротьби. Вона стала ще актуальнішою і висунулася в теперішній час на перший план. Уникнути фатальних помилок в управлінні, ціна яких в умовах воєнного стану або воєнного часу незмірно зросте, можна тільки в одному випадку – якщо взяти за основу теорію управління, загальні закономірності і принципи науки управління.

Управління в людському суспільстві існувало споконвіку. Уже в первісному суспільстві необхідно було організовувати, планувати і контролювати видобуток і створення запасів їжі, будівництво житла, охорону племені, а також передавати знання, уміння, навички, традиції і звичаї. Цими функціями в суспільстві займалися певні категорії людей: вожді, старійшини, воєначальники, жерці. Згодом процеси управління стали дедалі більш організованими і відокремленими, у них включалися великі групи людей, що здійснюють спеціальні функції управління державою, армією. Сократ, аналізуючи діяльність управлінців у різних сферах, говорив про те загальне, що становить основу їхньої праці: «Головне завдання – поставити потрібну людину на потрібне місце і домогтися виконання своїх вказівок».

Суттєвий внесок у розвиток управлінської думки зробив італійський державний діяч Ніколо Макіавеллі. Він, зокрема, говорив: «Багато хто вважає, що дехто з государів, яких уважають мудрими, славою своєї зобов'язані не собі самим, а добрим порадам своїх підлеглих, але думка ця є хибною. Оскільки правило, яке не знає винятків, говорить: государю, який сам не має мудрості, марно давати добрі поради» [15, с. 115]. Управління виділилося в самостійну галузь людських знань лише наприкінці XIX ст. Більш інтенсивно наука про управління почала розвиватися з початку XX ст.

На сучасному етапі розвитку військової науки теорія військового управління виділилася у відносно самостійну галузь знань, яка має свої фундаментальні і прикладні аспекти. Вона повною мірою використовує досягнення загальної теорії управління, одночасно будучи складовою частиною військової науки. Військова наука розробляє свою теорію військового управління, змістом якої є закони і закономірності, принципи, функції, форми і методи цілеспрямованої діяльності людей у процесі управління. Теорія озброює фахівців у галузі управління професійними знаннями щодо створення систем управління і здійснення управлінської діяльності, уміннями прогнозувати, планувати і здійснювати процес управління в різних умовах, оцінювати його ефективність. Необхідною умовою формування теорії військового управління як самостійної прикордонної галузі знань є визначення її предмета, завдань і місця в системі військово-наукових знань. При цьому визначити предмет теорії військового управління можна лише на основі глибокого проникнення в сутність військового управління.

Досліджуючи в рамках свого предмета управлінську діяльність, теорія військового управління обґрунтовує свої висновки з урахуванням теоретичних положень суспільних, природничих і технічних наук. Однак не правильно було б уважати, що теорія військового управління лише об'єднує різні розділи інших наук. Зв'язок теорії військового управління з іншими науками є діалектичним. Теорія військового управління, творчо використовуючи досягнення цих наук, у свою чергу ставить нові завдання, пов'язані з вирішенням проблем управління різними елементами військової організації. Теорія військового управління розглядає і досліджує свій предмет із різних взаємопов'язаних між собою сторін. Основними аспектами, на основі яких розглядається і аналізується військове управління, є політичні, організаційні, економічні, технічні, соціологічні, психологічні та правові аспекти. Структурно в теорії військового управління можна виділити її основи, які є загальними для інших її складових. Самостійними розділами в неї входять: теорія управління збройними силами; теорії управління видами і родами збройних сил; теорія управління військами (силами); теорії управління іншими елементами військової організації [16].

Виділення таких розділів у самостійні зумовлено тим, що під час утворення систем більш високого рівня виявляються нові закономірності, що відображають сутність цих систем, їхні цілі, критерії, завдання та функції. Закономірності та принципи, які були притаманні системам більш низького рівня, продовжують функціонувати в кожній складовій частині (підсистемі) нової системи, але

домінуюче значення набувають нові закономірності, що відображають зв'язки загальної системи. Сучасна теорія військового управління прагне до створення стрункої системи категорій і понять, які повинні бути взаємопов'язані між собою і бути ланками одного ланцюга. Категорії і поняття узагальнюють сфери професійної діяльності, створюють мову спілкування. Оволодіння понятійним апаратом, мистецтво оперувати ним утворюють основу пізнання теорії військового управління [16].

З одного боку, управління уявляється як забезпечення спрямованості, вибудовування процесів у певному напрямі, для досягнення певної мети («... спрямовувати діяльність, роботу... » [17, с. 1511]). З іншого – управління розуміється як покращання, виправлення, приведення у порядок («виконувати, завершувати якусь роботу, справу; надавати кому-небудь належного вигляду, задовольняти його потреби; доводити до ладу що-небудь» [17, с. 1511]) деяких процесів, що означатиме реалізацію в управлінні так званого принципу негативного зворотного зв'язку.

Категорії теорії військового управління в сукупності представляють собою її своєрідну наукову мову. З її допомогою найбільш чітко виражається сутність законів і закономірностей управління, а також механізми їх прояву в практиці управлінської діяльності, формулюються принципи управління, аналізуються стан і перспективи розвитку органів і засобів управління, розкриваються структура і методи функціонування систем військового управління, оцінюється їх ефективність. Через них виражається зв'язок теорії військового управління з іншими науками. Із розвитком основних положень військової науки в її рамках триває подальше становлення такої галузі знань, як військове управління. Головна мета військового управління полягає у визначенні структури, складу, чисельності та забезпеченості військової організації, кожного її елемента; збереженні або зміні досягнутого рівня її стану відповідно до призначення і виконуваних завдань; упорядкуванні і підтриманні режиму діяльності; своєчасному приведенні її елементів в новий стан з урахуванням розвитку і зміни військово-політичної та військово-стратегічної обстановки. Основним змістом військового управління є визначення цілей і завдань розвитку, життєдіяльності, підготовки і застосування сектора безпеки і оборони, його елементів; здійснення всієї сукупності повноважень і функцій управління, визначених нормативно-правовими актами держави в мирний і воєнний час. Об'єктом військового управління в різний час можуть виступати оборонна сфера, військова організація держави, а в період дії особливих правових режимів – і населення, територія, економіка, тобто вся система суспільних відносин і інститутів, певним чином упорядкованих в інтересах забезпечення безпеки й оборони країни.

У мирний час це повною мірою стосується тієї частини сектора безпеки і оборони, де є військова служба та застосовується озброєння, військова і спеціальна техніка під час виконання завдань, визначених законодавством. Отже, об'єктом військового управління в мирний час є сектор безпеки і оборони, а під час введення воєнного стану або у воєнний час – також інші сфери діяльності, де застосовуються військові методи управління, зокрема і в організації діяльності військових адміністрацій.

Військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про правовий режим воєнного стану» та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, установлених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Стаття 15 указаного закону визначає повноваження військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій на відповідній території, які поряд із повноваженнями місцевих державних адміністрацій, мають повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

У державі або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану. Вичерпний перелік заходів правового режиму воєнного стану надано в ст. 8 указаного Закону. Ці заходи можна умовно розділити на такі, що методами військового управління регулюють: застосування військової сили, фінансово-економічні відносини на певній території, використання матеріально-технічного потенціалу, організацію цивільно-військових відносин, обмеження політичної активності, а також деяких конституційних прав і свобод, нормативно-правову базу, яка визначає діяльність установ, організацій та громадян на території, на якій діє воєнний стан.

Отже, структуру сектора безпеки і оборони можна уявити як складну, багатофункціональну та багаторівневу систему. У широкому розумінні вона може включати такі основні підсистеми [18]:

– військову силу (збройні сили, інші війська, військові та воєнізовані формування та органи, що залучаються до виконання завдань оборони і безпеки країни);

– фінансово-економічну базу реформування й удосконалення воєнної організації, приведення її у відповідність до економічних можливостей держави та загроз її безпеці;

– матеріально-технічну основу організації підготовки і застосування військової сили (сукупність структурних елементів держави і суспільства, що забезпечують функціонування й розвиток воєнної організації);

– організацію цивільно-військових відносин у суспільстві, визначення їхнього стану, необхідності постійного розвитку, у першу чергу з метою приведення у відповідність до європейських стандартів, створення оптимального співвідношення цивільного та військового персоналу в органах сектора безпеки;

– морально-інтелектуальний потенціал держави, який поєднує значний спектр духовно-етичних, психологічних, соціальних явищ, що синтезуються в укладі життя, національному характері, традиціях народу, його історичній пам'яті, у ставленні суспільства та громадян до військової служби, військового обов'язку щодо захисту Батьківщини;

– правову базу, яка визначає правову основу функціонування воєнної організації в мирний час та в особливих умовах.

Тобто сектор безпеки і оборони повинен бути системою диференційного поєднання органів державного і військового управління, діяльність яких забезпечує захист національних інтересів і безпеки держави [16]. Інакше кажучи, військове управління – це специфічна функція державного управління. Воно охоплює практичну сторону військової діяльності за рішенням організаційно-управлінських проблем військового будівництва та будівництва військової організації, забезпечення її життєдіяльності в мирний час і воєнний час та застосування в цілях забезпечення військової безпеки і оборони країни. Військове управління як елемент і одночасно функція такої складної організованої системи, якою є сектор безпеки і оборони, зводиться до постійного формування і здійснення управляючих впливів органів військового управління на всі її підсистеми (елементи), що дозволяють відповідати своєму призначенню і забезпечувати військову безпеку і оборону країни. Елементом, перш за все, слід уважати взаємозв'язок суб'єкта військового управління (органи військового управління) з керованим об'єктом (керованими об'єктами військової організації). У командній структурі органи військового управління, спеціально створені державою, визначають державно-владний характер і переважно особливу правову форму керуючого впливу елементів військової організації. У цій системі перевага знаходиться на боці суб'єкта управління, а керовані об'єкти сприймають його рішення, дії і трансформують їх у процесі свого функціонування. Функція військового управління є безперервним процесом вироблення і реалізації керуючих впливів, спрямованих на створення, функціонування і застосування сектора безпеки і оборони.

Отже, можна стверджувати, що сутність військового управління полягає в регулюючому, забезпечувальному, виконавчому та організуючому впливі органів державної влади в межах сектора безпеки і оборони, у цілеспрямованій діяльності органів військового управління щодо створення й удосконалення сектора безпеки і оборони, всебічного забезпечення його життєдіяльності, організації підготовки та застосування відповідно до призначення, а також з управління збройними силами, іншими військовими формуваннями та державними органами при виконанні завдань забезпечення воєнної безпеки та оборони країни, визначених законодавством, також і тим, що регулює правовий режим воєнного стану.

Військові адміністрації, які утворюються відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є органами розпорядницько-виконавчими. До них повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів державного управління як розпорядницьких та виконавчих органів державної влади, але з використанням методів, властивих військовому управлінню. Компетенція військових адміністрацій передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів. Водночас органи військової адміністрації, будучи не лише виконавчими, але й розпорядницькими, наділені відповідно до принципу централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов'язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління як нормативні, так і індивідуальні, які спрямовані на запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Література

1. Александров В.М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2009. 20 с.

2. Богданович В.Ю., Єжеєв М.Ф., Свида І.Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика. Л.: ЛІСВ, 2008. 300 с.

3. Говоруха В.В. Державне управління військово-цивільними відносинами в Україні: теоретичні засади та механізми: дис. ... канд. держ. упр. *ХарІДУ НАДУ при Президентові України*. Х., 2007. 191 с.

4. Демчук П.О. Соціально-політичні проблеми державного і воєнного управління: навч. посібник. К.: НАО України, 2002. 172 с.

5. Кириченко С.О. Система управління Збройних Сил України: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку. *Наука і оборона*. 2007. № 3. С. 13–18.

6. Нечхаєв С.М. Органи вищого військового управління держави. *Наука і оборона*. 1999. № 1. С. 23–27.

7. Процик П.Й., Кохно В.Д. Військове будівництво в Україні: єдність теорії та практики. *Наука і оборона*. 2002. № 3. С. 9–14.

8. Руснак І.С., Телелим В.М., Рейш О.Е. Про сутність понять «управління» («керування»), «командування», «координація» та їх застосування у військовій сфері. *Наука і оборона*. 2000. № 1. С. 31–33.

9. Семенченко А.І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. *Наука і оборона*. 2008. № 1. С. 13–19.

10. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України. К.: Вид-во НАДУ, 2004. 407 с.

11. Слуговін В.І. Трансформація системи державного управління у військовій сфері: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02; Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2004.

12. Шамрай В.О. Військові формування та військова служба (організаційно-правові та управлінські аспекти). К.: Український фінансово-економічний ін-т, 1998. 225 с.

13. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 232 с.

14. Петрів І.В. Функції та структура воєнної організації держави як складової сектора безпеки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: «Юридичні науки»*. 2010. № 82. С. 29–31.

15. Макиавелли Н. Государь: Сочинения. Харьков: «Фолио», 2001. 656 с.

16. Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / За ред. д-ра військ. наук, проф. І.С. Руснака. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.

18. Сергієнко М.Г., Болбас О.М. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). С. 283–289.

Дулгер В. В.,
здобувач
Одеського державного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Зубрицький М. І.

У статті проаналізовано тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Опрацьовано чинні нормативно-правові акти, які визначають ці тенденції на законодавчому рівні. Досліджено наукові праці з цих питань.

Ключові слова: *юридична відповідальність, державні службовці, законодавство України, тенденції розвитку.*

В статье проанализированы тенденции развития правового регулирования юридической ответственности государственных служащих. Проработаны действующие нормативно-правовые акты, которые определяют данные тенденции на законодательном уровне. Исследованы научные работы по этим вопросам.

Ключевые слова: *юридическая ответственность, государственные служащие, законодательство Украины, тенденции развития.*

The article analyzes the tendencies of development of legal regulation of legal responsibility of civil servants. The worked out legal acts, which determine the given tendencies at the legislative level. The analysis of the current legislation has shown that all legislative priorities set by the legislator for the development of legal regulation of legal liability of civil servants have already been implemented, that is, this institution actually exists in the form in which the legislator seeks to see him for several years to come. The attention is drawn to the necessity of the reform of the civil service and the optimization of the system of state bodies, and the planned activities include: declaring the property status of public servants; prevention and settlement of conflicts of interest; verification of employees' integrity and monitoring their lifestyle; control over the integrity of employees; creation of an effective, transparent, open and flexible structure of public administration with the use of the latest information and communication technologies; renewal of civil servants' staff. The necessity of introducing clear and transparent mechanisms of bringing civil servants to responsibility is substantiated. The main purpose of its realization is the legislative establishment of a procedure for disclosure of information on bringing a civil servant to justice. The necessity of creating a single legal act aimed at regulating the disciplinary responsibility of a civil servant – the Disciplinary Statute – is emphasized, realization in practice is possible through the adoption of the Disciplinary Code (statute) of civil servants. It is concluded that the tendencies of further development of legal regulation of legal responsibility of civil servants are as follows: a) strengthening of responsibility of civil servants in various spheres; b) introduction of clear and transparent mechanisms of bringing civil servants to justice; c) creation of a single legal act aimed at regulating the civil servant's disciplinary responsibility; d) replacement of the terms "official", "civil servant" with "public servant"; accordingly, it will be about the legal regulation of the responsibility of public servants.

Key words: *legal responsibility, civil servants, legislation of Ukraine, tendencies of development.*

Зубрицький М. І., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. Тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців є недостатньо дослідженими у вітчизняній науці з огляду на такі обставини: 1) втрату актуальності низки праць через прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1]; 2) перебування в полі зору науковців більш загальних питань, пов'язаних із тенденціями розвитку правового регулювання державної служби загалом. Саме тому цьому питанню юридична наука приділяє недостатню увагу. За останнє десятиліття у рамках реформ державної служби було схвалено низку стратегій та програм, які у тій чи іншій мірі декларували тенденції подальшого розвитку правового регулювання державних службовців. Значна їх кількість втратили актуальність чи були виконані, проте положення цих документів дають змогу виділити окремі тенденції подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До науковців, які досліджували більш загальні питання, пов'язані з тенденціями розвитку правового регулювання державної служби, віднесемо таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, Н.О. Бондарчук, Л.М. Гогіна, М.А. Дідиченко, Г.М. Дрок, С.Д. Дубенко, Б.Є. Желік, К.С. Зазерін, Ю.В. Ковбасюк, В.М. Князєв, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, Р.А. Науменко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, С.П. Пасіка, Л.А. Пашко, Т.А. Соколова, В.М. Сороко, Ю.П. Сурмін, О.Ю. Шапран, О.І. Шкуропацький, Л.Г. Штик та ін. Але недослідженість цього питання зумовлює необхідність відповідного аналізу тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Метою статті є дослідити тенденції подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Нами проаналізовано низку чинних і таких, що втратили актуальність нормативно-правових актів, відповідно до змісту яких ми можемо визначити основні тенденції розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Першим із них виділимо Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278 [2]. У пункті 2 цієї Концепції встановлено, що вдосконалення правових засад функціонування державної служби потребує, серед іншого, більш чіткого законодавчого визначення основ державної служби, її місця в системі державного управління, кола осіб, які належать до державних службовців, критеріїв віднесення їх до відповідних категорій посад

і механізмів прирівнювання певних посад з огляду на зміст роботи, її вплив на прийняття кінцевого рішення, а також рівня посадової відповідальності [2]. Тобто посилення відповідальності державних службовців розглядається одразу в декількох контекстах: 1) як стратегічний (один із найважливіших) напрям удосконалення законодавства про державну службу; 2) як один із стандартів Європейського Союзу, що потребує втілення у вітчизняній правовій системі.

У досліджуваному контексті звернемось до Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [1]. У ньому питанню відповідальності державних службовців присвячувалась лише одна стаття, у якій йшлось про те, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Тобто дисциплінарний і матеріальний види відповідальності, притаманні інституту державної служби сьогодні, тоді ще не існували взагалі у правовому просторі. Те саме можна сказати також про підстави та процедуру притягнення державних службовців до відповідальності. Ці категорії отримали свою регламентацію в останній редакції Закону України «Про державну службу».

Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. № 140 [3] містив положення, згідно з яким до основних засад вдосконалення правового регулювання державної служби було віднесено такі: патріотичність, самовіддане служіння Українському народові, політичну нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, які їх обіймають. Зі змісту цього програмного документа ми виокремили такі тенденції, пов'язані з відповідальністю державних службовців:

1) тенденція до посилення відповідальності державних службовців визначена як одна з основних засад удосконалення правового регулювання державної служби;

2) тенденція до визначення видів дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень, порядку та процедури розслідування дисциплінарного порушення, фіксації факту його вчинення, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також оскарження такого рішення, захисту прав державного службовця;

3) тенденція до посилення відповідальності державних службовців за порушення вимог щодо декларування доходів і зобов'язань фінансового, майнового характеру.

Щодо першої тенденції, як нами встановлено, то вона була актуальною на той момент, адже відповідальність державних службовців визначалась як сукупність цивільної, кримінальної та адміністративної відповідальності. Тенденція до визначення видів дисциплінарних порушень і дисциплінарних стягнень була реалізована в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], власне, як і тенденція до посилення відповідальності державних службовців за порушення вимог щодо декларування доходів і зобов'язань фінансового, майнового характеру. Тобто із виділених зі змісту цієї Концепції тенденцій жодна не є актуальною сьогодні, тому що вони були реалізовані в нормах чинного законодавства.

У 2012 р. було прийнято Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [4], яка реалізовується і сьогодні. Пункт 3.4 цього документа присвячений цілям реалізації Стратегії за напрямом державного регулювання професійної діяльності. Проте питанню відповідальності державних службовців у цьому акті не було присвячено уваги взагалі. При цьому на момент прийняття Стратегії відповідальність державних службовців все ще являла собою комплекс адміністративних, цивільних і кримінальних норм.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прийнятій 11 грудня 2014 р. [5], визначено такі цілі діяльності вищого органу в системі органів виконавчої влади України у сфері вдосконалення проходження державної служби в Україні: скорочення кількості державних службовців на 10 %, відповідне збільшення заробітної плати (2015–2016 рр.); оновлення державних кадрів, зокрема конкурсний відбір на новій основі (починаючи з 2015 р.); запровадження персональної відповідальності державних службовців (починаючи з 2015 р.); запровадження надання електронних безконтактних послуг (2015–2016 рр.), відмова від паперового документообігу (2015–2016 рр.); розроблення та сприяння прийняттю закону про відкриті дані (2015 р.). Основною тенденцією Програми Кабінету Міністрів України на 2015 р., яка, зокрема, мала вплив на інститут відповідальності державних службовців, було прийняття нового Закону України «Про державну службу». Ця тенденція була успішно реалізована, завдяки чому виник інститут відповідальності державних службовців у тому вигляді, у якому він функціонує й сьогодні.

Звернемо увагу на те, що аналіз чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2016 р. [6] засвідчив відчутність завдань, пов'язаних із відповідальністю державних службовців.

Наступним програмним документом, важливим для розвитку державної служби, стало прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/20151 [7]. У Стратегії реалізацію реформи державного управління визначено як одну з першочергових реформ, у ній встановлено також її мету – створення професійного інституту державної служби та забезпечення його ефективності. Реформа державної служби також включена до найважливіших напрямів. Серед першочергових пріоритетів реалізації Стратегії виділено проведення реформи державної служби та оптимізацію системи державних органів, а до запланованих заходів зараховано такі: декларування майнового стану публічних службовців; запобігання та врегулювання конфліктів інтересів; перевірка доброчесності службовців і моніторинг їхнього способу життя; здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців; створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій; оновлення кадрового складу державних службовців. Тобто в будь-якому разі всі положення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що пов'язані з реформою державної служби, сьогодні виконані.

Дещо згодом було прийнято Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затверджено план заходів щодо її реалізації [8]. У цій

Стратегії питання юридичної відповідальності державних службовців визначено як проблему, яка потребує розв'язання. Звернемо увагу на те, що всі тенденції, які визначались до прийняття Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], мали досить загальний характер, і їх сутність зводилась до того, що механізм відповідальності державних службовців є необхідним, а на державу та законодавця покладався обов'язок забезпечення його прозорості. Тобто йшлося не про тенденції вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, а про тенденцію встановлення такої відповідальності.

Ще одним стратегічним документом, на який варто звернути увагу, є Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/20152 [9].

Таким чином, тенденції подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців варто умовно розподілити на дві групи: тенденції, розроблені до прийняття чинного Закону України «Про державну службу», та тенденції, актуальні на сьогодні. До першої належить група тенденцій, які обумовлені депрофесіоналізацією та деградацією державної служби та які полягають передусім у необхідності розробки та встановлення відповідних механізмів. Ці тенденції були реалізовані у змісті Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], який визначив принципи державної служби, враховуючи основні напрями вдосконалення проходження державної служби, щодо створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, запровадження прозорого механізму притягнення державних службовців до відповідальності відповідно до європейських принципів і стандартів. У свою чергу, тенденції, які є актуальними сьогодні, фактично потребують свого визначення.

Єдиним програмним документом, прийнятим після набуття чинності Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], є розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р [10], яким закріплено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. Аналіз її змісту дає змогу зробити висновок, що основні проблеми державної служби в Україні сьогодні пов'язані з недотриманням принципів прийняття на державну службу на основі здобутків, політичної нейтральності, відкритості та прозорості в роботі державних службовців, що супроводжується слабкою дисципліною, відповідальністю та незбалансованими процедурами.

Отже, аналіз вітчизняного законодавства засвідчив, що тенденції розвитку правового регулювання відповідальності державних службовців сьогодні не є актуальними, оскільки нормативно реалізовані під час проведення реформи державної служби. У такому разі корисним уважаємо звернення до наукової літератури, що дасть змогу вирішити одразу два завдання дослідження: 1) встановити, чи мало позитивні наслідки прийняття відповідних змін до законодавства на відповідальність державних службовців; 2) визначити перелік тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, актуальних і сьогодні.

Як нами встановлено, в чинних стратегічних нормативно-правових актах напрями подальшого вдосконалення правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців відсутні, а отже, відповідні зміни не заплановані. Існування ж проблем у цій сфері нами вже встановлено. Однією з тенденцій убачаємо прийняття спеціального нормативно-правового акта у сфері дисциплінарної відповідальності державних службовців – Дисциплінарного статуту. На необхідність прийняття такого законодавчого акта звертають увагу вітчизняні дослідники [11, с. 93]; такі нормативно-правові акти чинні у високорозвинених державах, зокрема Федеративній Республіці Німеччина; вони діють у сферах, які належать до державної служби – сьогодні є чинними Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [12] та Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [13]; у тих сферах, де такі нормативно-правові акти відсутні чи втратили чинність, йдуть дискусії про необхідність їх прийняття (наприклад, щодо прийняття Дисциплінарного статуту прокуратури [14, с. 80; 15]). Тенденцією є «напрям розвитку чого-небудь» [16, с. 1440]. Тобто це конкретний напрям розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців. Якщо науковці зазначають наявність певної проблеми та пропонують шляхи її вирішення, це означає передбачення можливості розвитку цього інституту саме в такому напрямі. Тому зробимо висновок, що створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, Дисциплінарного статуту, варто виділити як першу тенденцію подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців.

Багато науковців звертають увагу на необхідність розширення переліку дисциплінарних стягнень. Справді, порівнюючи першу редакцію Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1] та чинну, можна зробити висновок, що за цей час перелік видів дисциплінарних стягнень не змінився взагалі. Проте у наукових джерелах постійно розглядається можливість розширення цього переліку. Найбільш удалою вважаємо позицію О.О. Губанова, який пропонує доповнити систему заходів дисциплінарної відповідальності державних службовців тими, що мають матеріальний характер (штраф, скорочення заробітної плати) [17, с. 100]. Існування цієї тенденції, на відміну від попередньо проаналізованої, є більш спірним, адже сьогодні відсутні будь-які передумови для прогнозування таких змін. З іншого боку, деякі науковці вказують на таку необхідність [18, с. 123–124]. Ба більше, зарубіжний досвід свідчить про те, що чотирьох дисциплінарних стягнень сьогодні недостатньо. Тому зробимо висновок, що у разі внесення змін до чинного законодавства про державну службу в контексті відповідальності державних службовців такий напрям його розвитку є цілком доречним.

Наступний напрям, який доцільно виділити та реалізувати, – це встановлення єдиної термінології в цій сфері. У роботі ми звернули увагу на те, що у сфері юридичної відповідальності державних службовців ця проблема має особливе вираження, адже Кримінальний

кодекс України [19] не оперує терміном «державний службовець», а сутність «службових осіб» є дещо вужчою за сутність «державних службовців»; у свою чергу, в Кодексі України про адміністративні правопорушення [20] законодавець оперує терміном «посадова особа» у значенні «державний службовець», хоча останній є значно ширшим поняттям. Враховуючи, що все більше і більше дослідників наголошують на необхідності введення в обіг терміна «публічна служба», та з огляду на те, що деякі законодавчі акти вже сьогодні використовують таку термінологію, зробимо висновок про існування передумов для виділення саме такої тенденції.

Наступною тенденцією, яку ми вважаємо за доцільне виділити, є підвищення публічності юридичної відповідальності державних службовців. А.П. Горзов та О.О. Долгий звертають увагу на існування проблеми недостатнього висвітлення питання публічності процесів накладення дисциплінарних стягнень, яка полягає в тому, що інформація про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців залишається поза загальною увагою [21, с. 52].

Отже, дослідження засвідчило, що тенденціями подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців є такі:

1) посилення відповідальності державних службовців у різних сферах;

2) упровадження чітких і прозорих механізмів притягнення державних службовців до відповідальності;

3) створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця;

4) заміна термінів «посадова особа», «службова особа», «державний службовець» на «публічний службовець»; відповідно, йтиметься про правове регулювання відповідальності публічних службовців.

Серед напрямів реалізації тенденції до посилення відповідальності державних службовців у різних сферах виділимо такі:

1) внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [1], які полягають у розширенні видів дисциплінарних стягнень і встановленні невичерпності переліку підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності;

2) посилення санкцій за правопорушення та злочини, вчинені державними службовцями під час виконання службових обов'язків, у Кримінальному кодексі України [19] та Кодексі України про адміністративні правопорушення [20].

Наступною виділеною нами тенденцією є тенденція до впровадження чітких і прозорих механізмів притягнення державних службовців до відповідальності. Цей напрям уже був детально розглянутий нами у роботі. Основна мета його реалізації – законодавче встановлення процедури оприлюднення інформації про притягнення державного службовця до відповідальності. Вважаємо ймовірність реалізації цієї тенденції дуже високою, адже сьогодні прозорість є одним із основних принципів державної служби, який характерний для всіх її підінститутів.

Тенденція до створення єдиного нормативно-правового акта, покликаного врегулювати дисциплінарну відповідальність державного службовця, – Дисциплінарного статуту – була детально проаналізована нами у роботі. Зазначимо лише, що її реалізація на практиці можлива одразу декількома способами. Одним із пріоритетних і таких, що найчастіше розглядається у наукових джерелах, є прийняття Дисциплінарного кодексу (статуту) державних службовців.

Висновки. Підбиваючи підсумок дослідження тенденцій подальшого розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців, зазначимо, що еволюція цього інституту сьогодні не є пріоритетною для вітчизняного законодавця. Аналіз чинного законодавства засвідчив, що всі виділені законодавцем пріоритетні напрями розвитку правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців вже сьогодні реалізовані. Тобто цей інститут фактично існує в тій формі, у якій законодавець прагне його бачити наступних декілька років. Звернення до наукової літератури вказує на втрату актуальності більшості праць, присвячених подальшому розвитку законодавства про державну службу.

Нами було здійснено виділення таких тенденцій, які, з одного боку, окреслюють вирішення виділених нами раніше проблем, а з іншого – уже не один рік обговорюються вітчизняними науковцями, а отже, дійсно розглядаються як можливі шляхи покращення досліджуваного інституту. Аналіз напрямів реалізації кожної з них засвідчив необхідність внесення комплексних змін до інституту державної служби, а також різноманітних галузей права, зокрема кримінального та адміністративного. Тобто подальший розвиток правового регулювання юридичної відповідальності державних службовців матиме комплексний і масштабний характер.

Література

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

2. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. С. 31. Ст. 578. Код акта 28042/2004.

3. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. С. 39. Ст. 421. Код акта 35288/2006.

4. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр.: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 4. С. 68. Ст. 127.

5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 102. С. 7. Ст. 3005. Код акта 75163/2014.

6. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 18. Ст. 208.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.

8. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. С. 74. Ст. 680. Код акта 76189/2015.

9. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 (дата звернення: 14.08.2017).

10. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36. Ст. 1919. Код акта 82442/2016.

11. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 5. С. 87–94.

12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 245.

13. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 197.

14. Лавренко Б.В. Щодо питання дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2016. № 22. С. 79–82.

15. Окрема думка судді Конституційного Суду України Євграфова П.Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» (справа про Дисциплінарний статут прокуратури). URL: http://www.ccu.gov.ua/docs/9 (дата звернення: 28.05.2017).

16. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). К.; Ірпінь: «Перун», 2005. 1728 с.

17. Губанов О.О. Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні та Німеччині: порівняльний аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.

18. Тимощук В.П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: «Конус Ю», 2007. 735 с.

19. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

21. Горзов А.П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1 (13). С. 48–54.

Зубрицький М. І.,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника Департаменту –
начальник управління організаційно-аналітичного
забезпечення діяльності керівництва
Департаменту забезпечення діяльності

УДК 347.73

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПОДАТКОВОГО ПРИМУСУ У РАЗІ НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ

Карпенко Н. В.

Стаття присвячена актуальним питанням застосування заходів примусу до платників податку у разі невчасної реалізації ними податкового обов'язку. Зроблено акцент на деліктності подібного роду правовідносин, що зумовлює як необхідність притягнення винних осіб до відповідальності, так і застосування до них примусових заходів із метою погашення податкового боргу, який виникає у таких випадках, і компенсації державі або територіальній громаді шкоди, заподіяної внаслідок ненадходження вчасно узгоджених сум грошового зобов'язання.

Ключові слова: *відповідальність, грошове зобов'язання, пеня, податкове зобов'язання, податковий примус, примус, санкція.*

Статья посвящена актуальным вопросам применения мер принуждения к налогоплательщикам в случае несвоевременной реализации ими налоговой обязанности. Сделан акцент на деликтности подобного рода правоотношений, что обусловливает как необходимость привлечения виновных лиц к ответственности, так и применение к ним принудительных мер с целью погашения налогового долга, возникающего в таких случаях, и компенсации государству или территориальной общине вреда, причиненного вследствие непоступления вовремя согласованных сумм денежного обязательства.

Ключевые слова: *ответственность, денежное обязательство, пеня, налоговое обязательство, налоговое принуждение, принуждение, санкция.*

The article is devoted to the actual issues of application of coercive measures to taxpayers in case of untimely implementation of their tax liability.

The purpose of this work is to determine the structure of the system of compulsory measures of a tax-legal nature, the establishment of the interconnection of its elements.

The emphasis is placed on the delicacy of this kind of legal relationship, which stipulates both the necessity of bringing the perpetrators to responsibility and the use of coercive measures for them to repay the tax debt that arises in such cases, and compensation to the state or territorial community for damage caused due to non-receipt of timely agreed amount of monetary obligation.

As a result of the investigation of procedures for the application of measures of tax coercion due to improper performance of the tax duty, a number of conclusions were made. Firstly, according to the rules for calculating the fine, a payment for implementation of the mechanisms of deferral or installment of payment of the tax liability, stipulated in Art. 100 of the Tax Code of Ukraine, which stipulates not bringing a person to financial liability. Secondly, the approach of academic administrators, who, for the most part, as the main feature of administrative coercion call his state-power nature of application on behalf of the state by the authorized state bodies and their officials, in our opinion, in most cases, is quite equitable in describing the tax- legal coercion. Thirdly, coercive measures in the regulation of tax relations have their own specifics, due, first of all, to the subject and method of regulation of the industry.

Key words: *liability, monetary obligation, fine, tax liability, tax coercion, coercion, sanction.*

Постановка проблеми та її актуальність. Сплата загальнообов'язкових платежів, якими є податки і збори, завжди пов'язується з необхідністю відчужувати частину грошових коштів платників на користь держави або територіальної громади. Часто це призводить або до небажання виконувати податковий обов'язок узагалі, або до прострочення з його виконанням. У будь-якому разі до платника при цьому застосовуються примусові заходи впливу, що спрямовані не тільки на забезпечення виконання податкового обов'язку, але й на компенсацію, зумовлену подібним простроченням або несплатою. При цьому недостатня чіткість нормативного регулювання подібних конструкцій зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення застосування заходів податкового примусу. Саме цим аспектам присвячена стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми застосування заходів податкового примусу майже постійно перебувають у фокусі уваги як науковців, так і практиків. Зокрема, їм було присвячено роботи й публікації українських учених: Р.Ф. Ханової, А.М. Тимченка, М.П. Кучерявенка, О.О. Головашевича, О.О. Ємельянової та інших. Також досліджували ці проблеми у країнах ближнього зарубіжжя В.В. Кузовков, Л.Л. Попова, В.М. Горшеньов та інші науковці.

Не вирішені раніше питання загальної проблеми. Незважаючи на постійне звернення уваги на проблематику застосування заходів примусу науковою спільнотою, низка питань досі залишається недостатньо розкритою. Стосується це, насамперед, правового регулювання пені, відмежування цього заходу впливу від заходів фінансової відповідальності, окреслення інституціональних особливостей її обрахування та сплати.

Метою статті є визначення структури системи примусових заходів податково-правового характеру, встановлення взаємозв'язків її елементів.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи обов'язок зі сплати пені та податковий обов'язок, П.М. Дуравкін наполягає на можливості появи пені «у рамках податкового зобов'язання» тільки у разі порушення строків сплати податків і зборів. При цьому фахівець доходить висновку, що пеня не є обов'язковим елементом податкового зобов'язання. Він пише: «Пеня виступає доповненням, оскільки виникає після перетворення податкового зобов'язання (сум податків і зборів) на недоїмку, що є складником податкового боргу. При цьому сума податків і зборів, яка підлягала сплаті до прострочення, не включала в себе пеню. Отже, остання є додатковим майновим обтяженням порівняно з обов'язком зі сплати податків і зборів, який покладався на особу (платника податків) початково» [1, с. 3].

Карпенко Н. В., 2018

Маємо, загалом, погодитись із таким висновком, але при цьому варто зауважити, що за правилами обчислення пені може сплачуватися плата за реалізацію механізмів відстрочення або розстрочення сплати податкового зобов'язання, що передбачене у статті 100 Податкового кодексу України [2]. Отже, у цьому разі платник не несе податкової відповідальності, тобто податкові відносини не мають деліктного характеру, але додатково сплачується сума у відсотках до грошового зобов'язання, аналогічна за розміром сумі пені.

Виконання податкового обов'язку передбачає відчуження частини грошових коштів на користь держави (сплата всіх загальнодержавних податків) або територіальної громади (у разі сплати місцевих податків і зборів або деяких загальнодержавних податків). Безумовно, така зміна власника коштів не завжди сприймається всіма платниками позитивно та завжди йде у розріз з економічними інтересами платника. Отже, у разі небажання виконувати податковий обов'язок держава має застосовувати до таких платників певні заходи впливу. Такі заходи фактично примушують платників податків діяти у рамках чинного податкового законодавства.

На переконання А.М. Тимченка та А.В. Сліденка, податково-правовий примус є особливим різновидом державного примусу. При цьому вчені наполягають на існуванні системи заходів впливу, встановленої нормами податкового права, яка застосовуються до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин у разі порушення податково-правових норм із метою забезпечення реалізації податкового обов'язку, надходження податків і зборів до публічних грошових фондів [3, с. 213; 4, с. 93].

Під час дослідження способів забезпечення виконання податкового обов'язку В.В. Кириченко намагався дати визначення податково-правового примусу як зумовленого методом регулювання податкових відносин особливого різновиду державного примусу, що реалізується контролюючими органами й полягає в застосуванні примусових заходів до платників податків та інших зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин у разі порушення ними встановленого порядку виконання податкового обов'язку [5, с. 202]. Отже, вчений розглядає податковий примус саме як різновид примусу державного. Державний примус розглядається вченими-правознавцями як спосіб правового регулювання, спосіб впливу з метою формування належної поведінки учасників суспільних відносин та як метод реалізації державної влади в суспільстві [6, с. 162].

Відомий учений Ю.П. Битяк зі свого боку визначає державний примус як психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб із метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [7, с. 544]. Тотожної позиції дотримується В.М. Горшеньов [8, с. 258]. Проте Д.М. Бахрах робить наголос на тому, що примус варто розуміти як заперечення волі підвладного й зовнішній вплив на його поведінку, коли владний суб'єкт діє на моральну, майнову, організаційну або фізичну сферу підвладного, щоб перетворити його волю та досягти підпорядкування [9, с. 640]. А.Т. Комзюк зазначає, що державний примус потрібно розглядати як один із неодмінних складників здійснення державної влади, як її засіб (метод), а в кінцевому результаті – як основну ознаку держави взагалі [10, с. 129–137]. Т.О. Коломоєць переконливо доводить, що застосування державою примусу в межах і на засадах, чітко визначених законодавством, потрібно розглядати як засіб забезпечення правопорядку, дотримання вимог, встановлених нормами права [10, с. 404]. Під терміном «адміністративний вплив деякі вчені розуміють психологічний або фізичний вплив держав¬них органів (посадових осіб) на певних осіб [7, с. 544].

Загалом, вчені-адміністративісти як основну ознаку адміністративного примусу як складника соціального, державно-правового примусу називають його державно-владний характер застосування від імені держави уповноваженими державними органами та їхніми посадовими особами [11, с. 404; 12; 13]. В.О. Іванцов у своїй роботі наводить ґрунтовний перелік ознак, що характеризують адміністративний примус: «1) заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їхніми посадовими особами; 2) заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб; 3) адміністративний примус не пов'язаний із підпорядкованістю; 4) однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу застосовуються саме в примусовому порядку; 5) застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права; 6) заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу; 7) специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як під час учинення протиправних діянь, так і під час настання надзвичайних ситуацій; 8) адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності; 9) адміністративний примус застосовується з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил; запобігання чи припинення протиправних дій; надзвичайних ситуацій, забезпечення громадської безпеки у разі їх виникнення та локалізації їх наслідків; притягнення правопорушників до відповідальності; 10) процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю» [14, с. 76–79].

Підхід учених-адміністративістів, на наш погляд, здебільшого є цілком справедливим також під час характеристики податково-правового примусу. Утім, у науковій літературі натрапляємо на досить цікаві погляди на суть останнього. Наприклад, А.М. Тимченко розглядає податковий примус як систему. Він пише: «… це особливий вид державно-правового примусу, який є встановленою нормами податкового права системою заходів впливу, що застосовують до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин, які порушують податково-правові норми, з метою забезпечення реалізації податкового обов'язку, надходження податків і зборів до держави та територіальних громад» [15, с. 18]. В.В. Сергєєва вказує, що зміст податкового та іншого примусу полягає у застосуванні до конкретних учасників правовідносин передбачених законодавством спеціальних заходів (форм примусу) [6, с. 162].

Н.А. Сатарова, характеризуючи особливості реалізації податкових відносин, також звертає увагу на застосування контролюючими органами примусових заходів. При цьому під терміном «податково-правовий примус» вона пропонує розуміти «вплив податкових ор-

ганів або їхніх посадових осіб на зобов'язаних суб'єктів через застосування до них примусових заходів, передбачених податковим законодавством, які пов'язані з настанням негативних наслідків особистого, майнового та організаційного характеру» [16, с. 392]. Основною метою такого примусу науковець називає необхідність боротьби з правопорушеннями у сфері оподаткування та іншими небажаними наслідками. При цьому, що саме мається на увазі під небажаними наслідками, не уточнюється.

Характеризуючи вплив органів державної влади на податкові відносини, Н.В. Гребенюк диференціює його на майновий (який спрямовано на відновлення порушених фіскальних прав держави) та організаційний (який передбачає створення організаційних обмежень щодо здійснення фінансово-господарської діяльності платником податків). На переконання вченого, у цьому полягає основна відмінність податково-правового примусу від адміністративно-правового. Утім, О.В. Джафарова, наводячи співвідношення адміністративного та інших різновидів державного примусу, вказує, що раніше вчені одностайно наголошували на регулюванні адміністративного примусу нормами адміністративного права, але з появою фінансового, митного, податкового, земельного, екологічного права виникає питання щодо існування нових різновидів державно-правового примусу. При цьому вчений робить припущення, що «… всі ознаки перелічених різновидів державного примусу, крім матеріально-технічної бази, запозичуються в адміністративного примусу, що ставить під сумнів доцільність їх відокремлення як самостійних, оскільки в Україні відсутні соціальні, а як наслідок, і правові передумови для збільшення різноманітних примусових заходів» [17, с. 290–291]. Навряд чи подібний підхід є однозначно правильним, адже примусові заходи під час регулювання податкових відносин мають власну специфіку, зумовлену, насамперед, предметом і методом регулювання відповідної галузі. Наприклад, якщо в адміністративному регулюванні застосовується владний метод регулювання, що передбачає чітке підпорядкування одних суб'єктів іншим, то метод фінансового права є владно-майновим. Вектор регулювання суспільних відносин у цьому разі спрямований не просто на підпорядкування, а на врегулювання майнових аспектів діяльності підконтрольних суб'єктів.

Власне бачення суті та призначення податково-правового примусу пропонує у своїх роботах Н.В. Гребенюк. Характеризуючи сучасні підходи до розуміння податкового-правового примусу, вчений указує на недоцільність виокремлення як суб'єкта, що має застосовувати державний примус поряд із посадовими особами, відповідного податкового органу. Вона пише: «Державний орган, яким і є Державна фіскальна служба України, становить організовану групу осіб, спеціально призначених для реалізації державної влади в передбачених законом випадках. Отже, примус у сфері оподаткування реалізується саме посадовими особами органів Державної фіскальної служби України. З огляду на це вважаємо, що під час визначення податково-правового примусу доречно робити акцент на тому, що його застосовують або фіскальні органи, або посадові особи таких органів. Останні чинять відповідний вплив на податково зобов'язаних суб'єктів, якими є платники податків і зборів, що мають виконувати свій першочерговий податко¬вий обов'язок, встановлений у статті 67 Конституції України» [18, с. 37].

З таким підходом складно однозначно погодитись. Зумовлено це особливостями нормативної регламентації механізмів притягнення осіб до податкової відповідальності. Безумовно, що особа, яка застосовує заходи примусу, повинна мати відповідну деліктоздатність. Це дасть змогу у разі помилкового застосування заходів примусу притягнути винну особу до відповідальності. Проте у статті 109 Податкового кодексу України вказано, що податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів та/або їхніх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів. Утім, у подальших статтях глави 11 розділу II Податкового кодексу України, які регулюють питання притягнення до податкової відповідальності, вже не згадується про посадових осіб контролюючого органу як про відповідальних осіб [2]. Отже, притягнути їх до податкової відповідальності відповідно до чинного законодавства не уявляється можливим. У цьому аспекті, на наше переконання, не можна говорити про те, що вони виступають самостійними суб'єктами, які реалізують заходи податково-правового примусу, адже всіх складників правосуб'єктності (включно з деліктоздатністю) ці особи не мають.

Функціональний підхід під час характеристики податково-правового примусу застосовує В.В. Кириченко, яка виокремлює низку цілей, на реалізацію яких він має спрямовуватися. При цьому вчений виокремлює загальні (забезпечення режиму законності; охорона податкових відносин від протиправних посягань; виховання платників податків у дусі подальшого дотримання норм податкового законодавства тощо) та спеціальні цілі. До кола останніх вона відносить такі: «а) припинення неправомірного стану або неправомірних дій платників податків; б) відновлення порушеного правового стану (захист прав та забезпечення виконання обов'язків суб'єктів податкових правовідносин); в) притягнення до відповіідальності осіб, які порушують норми податкового законодавства» [5, с. 202].

На необхідності розуміти мету застосування податково-правового примусу загострюють увагу вчені-фінансисти. При цьому мета застосування податкового примусу кореспондується з метою захисту публічного інтересу в оподаткуванні. В останньому випадку йдеться про своєчасне й у повному обсязі отримання коштів від сплати податків і зборів платниками. У рамках цього глобального орієнтиру виокремлюють видові особливості конкретного примусового заходу, де метою їх застосування можуть бути запобігання, припинення, відновлення, покарання тощо [18, с. 37]. Ми поділяємо думку А.М. Тимченка, який із цього приводу пише: «Завдяки такому критерію, як цільове призначення, ми зможемо встановити той результат, на досягнення якого спрямовано застосування певного заходу податково-правового примусу» [19, с. 210]. З цього можна зробити висновок, що кінцевою метою застосування будь-якого з різновидів податково-правового примусу буде забезпечення належної реалізації податкового обов'язку.

В.В. Сергеєва під поняттям податково-правового примусу розуміє «зумовлений методом правового регулювання податкових відносин особливий вид державного примусу щодо застосування спеціально

уповноваженими державними органами примусових заходів до платників податків або інших зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин у разі порушення ними встановленого порядку виконання податкового обов'язку» [6, с. 162]. Вона підкреслює, що примус у податковому праві реалізується у різних формах за своєю сутністю, підставами та метою застосування, способами впливу, призначенням у системі правового регулювання податкових відносин. Учений пропонує виокремлювати декілька форм реалізації такого примусу: а) у формі відповідальності за порушення податкового законодавства; б) у формі спеціальних забезпечувальних заходів – способів забезпечення виконання податкового обов'язку; в) у формі примусового погашення податкового боргу (примусового стягнення коштів і продажу інших активів платників податків, що мають податковий борг). Вона переконливо доводить, що вказані форми примусу відповідною мірою пов'язані з виконанням податкового обов'язку платниками податків. Причиною їх застосування є неналежна реалізація цього обов'язку [6, с. 162].

Варто звернути увагу на відсутність однозначної думки щодо класифікації заходів податкового впливу примусового характеру. Наприклад, Ю.П. Битяк вважає, що заходи примусу розподіляють на такі: а) заходи запобігання; б) заходи припинення правопорушень; в) заходи стягнення [7, с. 544]. М.П. Кучерявенко вказує, що примус у сфері оподаткування здійснюють запобіжними заходами, заходами припинення й відновлювальними заходами [20, с. 668]. На переконання В.В. Кузовкова, заходи фінансово-процесуального примусу можуть бути попереджувальними, припиняючими, забезпечувальними або відновлювальними [21, с. 26]. А.М. Тимченко зазначає, що податково-правовий примус як системне явище містить припиняючі, правовідновлювальні й каральні заходи [15, с. 18]. Л.Л. Попова пропонує заходи примусу поділити на такі: а) попереджувальні заходи; б) заходи припинення; в) заходи відповідальності; г) заходи забезпечення [22, с. 703].

На наш погляд, спроби класифікації заходів податкового примусу мають ґрунтуватися на вимогах чинного законодавства. Відповідно до Податкового кодексу України можна виділити такі заходи податкового примусу:

– податкова застава (статті 88, 89 Податкового кодексу України); адміністративний арешт майна платника податків (окрім коштів) за рішенням контролюючого органу з подальшим підтвердженням обґрунтованості рішення контролюючого органу в судовому порядку (підпункт 20.1.9 статті 20, стаття 94 Податкового кодексу України);

– арешт коштів на рахунку платника податків у банку за рішенням суду (підпункт 20.1.9 статті 20, стаття 94 Податкового кодексу України);

– зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків у банку за рішенням суду (підпункт 20.1.31 статті 20, підпункт 20.1.32 статті 20, пункт 89.4 статті 89, пункт 91.4 статті 91);

– арешт товарів (пункт 94.7 статті 94 Податкового кодексу України);

– штраф (статті 113, 117-1281 Податкового кодексу України);

– пеня (стаття 129 Податкового кодексу України) [2].

Це далеко не повний перелік можливих заходів податкового примусу, що може застосовуватися у світовій практиці. Учені-фінансисти під час класифікації заходів примусу виходять із їх мети, специфіки застосування та виокремлюють декілька груп: 1) запобіжні; 2) припиняючі; 3) правовідновлювальні; 4) каральні (штрафні). Критерієм такого поділу є цільова спрямованість правового захисту публічного інтересу в оподаткуванні [23, с. 10]. При цьому, як справедливо наголошує Д.П. Дорошенко, «… обтяжуючі (майнові) заходи примусу безпосередньо спрямовані на зменшення майнового капіталу платника податків, позаяк у такий спосіб ліквідовується податкова заборгованість, тоді як стимулюючі заходи податково-правового примусу можуть застосовуватися під час створення платниками податків перешкод у реалізації контролюючими органами законних повноважень задля припинення вчинення таких дій. Тобто, як і заходи забезпечення позову, вони спрямовані на уникнення/запобігання перешкодам, які можуть виникнути під час здійснення контролюючими органами своїх безпосередніх повноважень зі стягнення податкової заборгованості» [24, с. 63].

Висновки. Унаслідок дослідження процедур застосування заходів податкового примусу за неналежного виконання податкового обов'язку було зроблено низку висновків. По-перше, за правилами обчислення пені може сплачуватися плата за реалізацію механізмів відстрочення або розстрочення сплати податкового зобов'язання, що передбачене у статті 100 Податкового кодексу України, що зумовлює не притягнення особи до фінансової відповідальності. По-друге, підхід учених-адміністративістів, які здебільшого як основну ознаку адміністративного примусу (як складник соціального, державно-правового примусу) називають його державно-владний характер застосування від імені держави уповноваженими державними органами та їхніми посадовими особами, на наш погляд, здебільшого є цілком справедливим також під час характеристики податково-правового примусу. По-третє, примусові заходи під час регулювання податкових відносин мають власну специфіку, зумовлену, насамперед, предметом і методом регулювання відповідної галузі. Вектор регулювання суспільних відносин у цьому разі спрямований не просто на підпорядкування, а на врегулювання майнових аспектів діяльності підконтрольних суб'єктів.

Література

1. Дуравкин П.М. Пеня в податковому праві: між способом забезпечення і санкцією. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_19.

2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229–230.

3. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 213 с;

4. Сліденко А.В. До проблеми визначення законних інтересів платників податків під час застосування заходів податкового примусу. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: «Юридичні науки»*. 2018. Т. 29 (68). № 3. С. 90–96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_3_18.

5. Кириченко В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2005. 202 с.

6. Сергєєва В.В. Способи забезпечення виконання податкового обов'язку в системі заходів податково-правового примусу. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 1. С. 161–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2005_4_1_51.

7. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Київ: «Юрінком Інтер», 2006. 544 с.

8. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в советском обществе. М.: «Юридическая литература», 1972. 258 с.

9. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. Москва: «Норма», 2001. 640 с.

10. Комзюк А.Т. Державно-владний аспект адміністративного примусу. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. Вип. 4. С. 129–137.

11. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія. Запоріжжя: «Поліграф», 2004. 404 с.

12. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Х., 2002.

13. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. К., 2004.

14. Іванцов В.О. Питання щодо нормативного закріплення поняття адміністративного примусу. *Проблеми сучасного цивільного захисту: теорія і практика* / За заг. ред. В.П. Садкового та Г.Є. Гребенюка. Галузеве видання. Зб. статей. 2006. № 2.

15. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 18 с.

16. Саттарова Н.А. Принуждение в финансовом праве: монография / Под ред. И.И. Кучерова. Москва: «Юрлитинформ», 2006. 392 с.

17. Джафарова О.В., Іванцов В.О. Заходи адміністративного примусу в діяльності органів державної податкової служби України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 36. С. 288–297, 290–291. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2007_36_47.

18. Гребенюк Н.В. Функції податково-правового примусу: поняття та види. *Право та державне управління*. 2015. № 3. С. 37, 39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2015_3_10.

19. Тимченко А.М. Види примусових заходів у податковому праві: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 210 с.

20. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права: в 6 т. Харьков: «Легас»; «Право», 2005. Т. 3: «Учение о налоге». 668 с.

21. Кузовков В.В. Финансово-процессуальное принуждение: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 26 с.

22. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: «Юрист», 2005. 703 с.

23. Гребенюк Н.В. Стимулююча функція податково-правового примусу: поняття та форми реалізації. *Право та державне управління*. 2015. № 4. С. 7–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ptdu_2015_4_4.

24. Дорошенко Д.П. Обтяжуючі та стимулюючі заходи податково-правового примусу: до розмежування понять. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2017. Вип. 28. С. 63–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_28_18.

Карпенко Н. В.,
здобувач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

УДК [342.951:351.73](477)

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (НА ПРИКЛАДІ РЕЄСТРАЦІЙНИХ І ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР)

Книш С. В.

У статті проаналізовано сучасні теоретичні розробки сутності та змісту адміністративних процедур, для яких характерна наявність сукупності етапів і стадій, кількість і зміст яких залежить від кожної окремої процедури. Визначено коло учасників адміністративних процедур, серед яких органи виконавчої влади та інші фізичні чи юридичні особи, а також особливості цих процедур залежно від їхнього виду і сфери реалізації. На прикладі розгляду здійснення реєстраційних і дозвільних процедур досліджено специфіку адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я, яка переважно відображається в об'єктах, суб'єктах і змісті.

Ключові слова: *адміністративні процедури, реєстраційні процедури, дозвільні процедури, сфера охорони здоров'я, особливості адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я.*

В статье проанализированы современные теоретические разработки сущности и содержания административных процедур, для которых характерно наличие совокупности этапов и стадий, количество и содержание которых зависит от каждой отдельной процедуры. Определен круг участников административных процедур, среди которых органы исполнительной власти и другие, физические или юридические лица, а также особенности этих процедур в зависимости от их вида и сферы реализации. На примере рассмотрения осуществления регистрационных и разрешительных процедур исследована специфика административных процедур в сфере здравоохранения, которая в основном отражается в объектах, субъектах и содержании.

Ключевые слова: *административные процедуры, регистрационные процедуры, разрешительные процедуры, сфера здравоохранения, особенности административных процедур в сфере здравоохранения.*

The author of the article has analyzed modern theoretical developments of the essence and content of administrative procedures, which are characterized by the presence of a set of stages and phases, the number and content of which depend on each individual procedure. The author has defined the range of participants of administrative procedures, including executive agencies and other individuals or legal entities, as well as the features of these procedures depending on their type and scope of realization. It has been established that administrative procedures provide the execution of activities of the subjects of management (executive authorities) related to the consideration and resolution of administrative cases and conclusion of administrative agreements, regulated by the norms of national legislation, which is aimed at ensuring the functioning of a particular sphere and facilitating the realization of human rights and freedoms. For its part, specific features of administrative procedures in the health care sphere are considered by the example of studying the process of introduction of registration and licensing procedures. It has been concluded that administrative procedures in the health care sphere, along with the common features, characteristic for all administrative procedures, have their own specific features, which are mainly reflected in objects, items and content. The procedure of legal regulation of administrative procedures has been considered; the author has emphasized that implementation of practically every administrative procedure takes place in accordance with the provisions of separate legal acts, which in most cases require the implementation of a set of concrete actions. The similarity of the process of implementation of administrative procedures in the health care sphere, the plurality of legal acts regulating their implementation, and the presence of mainly the same key participants indicates the need for unification of legal acts regulating the implementation of certain types of administrative procedures, including procedures of registration and licensing.

Key words: *administrative procedures, registration procedures, licensing procedures, health care, specific features of administrative procedures in the health care sphere.*

Постановка проблеми та її актуальність. Інститут адміністративних процедур хоча і є відносно новим для адміністративного права, утім поряд з іншими інститутами (принципи адміністративного права, адміністративна відповідальність та ін.) входить до його системи. Сама по собі категорія адміністративна процедура є достатньо змістовною, а тому сутність її складових елементів є предметом дискусій у науці адміністративного права, наслідком яких є різні погляди на її юридичну природу та значення. Адміністративні процедури мають місце у всіх сферах суспільного життя, які віднесені до відання держави, зокрема до сфери охорони здоров'я. Актуальність їх дослідження обумовлюється необхідністю переосмислення багатьох фундаментальних понять адміністративного права, обумовлених реформуванням цієї галузі та поширенням моделі здійснення публічно-сервісної діяльності. При цьому необхідно розуміти, що адміністративні процедури у сфері охорони здоров'я є одним із видів адміністративних процедур, які зі свого боку є різновидом юридичної процедури, та співвідносяться між собою як частина і ціле. В такому разі доцільно використовувати дедуктивний підхід (від загального до конкретного), який забезпечить ґрунтовний і всебічний розгляд адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я та дозволить визначити особливості їх реалізації і перспективні напрями вдосконалення національного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання сутності, змісту, видів і порядку здійснення адміністративних процедур досліджували чимало вчених у галузі адміністративного права, серед яких: І.В. Бойко, В.В. Галунько, І.В. Гиренко, П.В. Діхтієвський, О.Т. Зима, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, А.В. Луцик, О.М. Соловйова, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький та ін. Водночас реалізація адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я як самостійний предмет

Книш С. В., 2018

системного дослідження висвітлювались у незначній кількості досліджень (наприклад, у працях Б.А. Логвиненко, В.М. Пашкова). Цю обставину можна вважати прогалиною в адміністративно-правовій науці, що безпосередньо негативно позначається на розробці та вдосконаленні законодавства, яке регламентує проведення таких процедур.

Мета статті – надати загальнотеоретичну характеристику адміністративним процедурам і проаналізувати положення нормативно-правових актів, які регламентують процес їх здійснення, задля визначення особливостей адміністративно-реєстраційних та адміністративно-дозвільних процедур у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Юридична процедура є завершеним процесом, включає власні етапи та стадії, основним змістом яких є упорядкована діяльність суб'єктів-учасників таких правовідносин. Як справедливо відмічає В.І. Теремецький, «процедура виступає нічим іншим як інструментарієм, що покликаний сприяти суб'єктам відповідних правовідносин у здійсненні їх власних завдань і мети, через встановлення найбільш доцільного та ефективного порядку (послідовності) реалізації цими суб'єктами своїх прав, виконання обов'язків і повноважень в певній сфері суспільного життя» [1, с. 96–97]. Зважаючи на статус учасників таких правовідносин, де один із них обов'язково є органом державної влади чи її посадовою особою такі процедури будуть носити офіційний характер. Порядок здійснення юридичної процедури регламентований нормами матеріального права, що міститься у чинному законодавстві, а їх вчинення спрямоване на досягнення конкретної мети. При цьому кожне діяння реалізоване в межах юридичних процедур тягне за собою певні наслідки, які визначають подальший характер таких відносин. Саме таке розуміння юридичної процедури лягло в основу категорії адміністративної процедури – «встановленого законодавством порядку розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [2, с. 224].

Множинність і неоднорідність адміністративних процедур обумовлює необхідність їх класифікації на підставі різних критеріїв залежно від: а) ініціатора: заявні (передбачає наявність заяви від особи до органу виконавчої влади) та втручальні (не потребують заяви, тому що здійснюються на основі підстав визначених у законодавстві); б) складності реалізації: прості (потребують здійснення невеликої кількості однорідних дій) та складні (передбачають наявність різних за своїм характером дій з можливим залученням необхідних спеціалістів і експертів); в) кількості фізичних і юридичних осіб, що очікують на результат внаслідок здійснення такої процедури: одноособові (стосуються однієї особи) та конкурсні (обумовлюють наявність певного «змагання» за отримання права на участь у такій процедурі) [3, с. 202]; г) кількості органів виконавчої влади, що беруть участь у конкретній адміністративній процедурі: такі, що здійснюються один органом і такі, що реалізуються двома та більше органами виконавчої влади; ґ) наслідків: правонадавальні, правообмежувльні, зобов'язальні; д) змісту процедури: реєстраційна, дозвільна, ліцензійна, інспекційна, експертна, контрольно-наглядова, приватизаційна, екзаменаційна, акредитаційна, пов'язана з розглядом звернень громадян, щодо притягнення до адміністративної відповідальності, пов'язана з укладенням адміністративних договорів тощо [4, с. 10-13]. Отже, як слушно зауважує А.М. Луцик, «… в сучасній адміністративно-правовій науці не склалося єдиного підходу до класифікації адміністративних процедур, що здійснюються органами публічної влади. Кожен з учених пропонує власні критерії класифікаційного поділу адміністративних процедур, які тією чи іншою мірою відображають зміст правовідносин у конкретній сфері життєдіяльності, тому мають право на самостійне існування» [5, с. 143].

Отже, адміністративні процедури передбачають діяльність суб'єктів управління (органів державної виконавчої влади) пов'язану з розглядом і вирішенням адміністративних справ або укладенням адміністративних договорів регламентовану національним законодавством, що здійснюється з метою забезпечення функціонування тієї чи іншої сфери, а також гарантування прав і свобод осіб. Водночас для того, щоб визначити особливості реалізації адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я необхідно дослідити зміст кожної з них. Зважаючи на обмежений обсяг викладення матеріалу в цьому дослідженні, з'ясувати зміст усіх адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я не уявляється можливим. Тому зупинимося на детальному розгляді конкретних видів – реєстраційних і дозвільних адміністративних процедур, що здійснюються у сфері охорони здоров'я.

Реєстраційні процедури. Здійснення таких процедур в основному передбачає встановлення певного статусу фізичної чи юридичної особи та визначення порядку використання об'єктів. Вони також можуть бути спрямовані на виконання обов'язку певними особами. У системі охорони здоров'я реєстраційні процедури мають місце при необхідності здійснення державної реєстрації: а) медичної техніки, інших виробів медичного призначення, а також осіб, які вводять їх в обіг; б) живонароджених і мертвонароджених; в) хворих на туберкульоз; г) донорів крові та її компонентів; ґ) хворих, які потребують імплантації електрокардіостимуляторів; д) рецептів на наркотичні засоби, психотропні речовини, включені до таблиць II і III переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; е) косметичних засобів, які містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням; є) харчових добавок та ароматизаторів; ж) дезінфікуючих засобів; з) лікарських засобів, в тому числі тих, що містять генетично модифіковані організми або отримані з їх використанням, а також медичних імунобіологічних препаратів.

Наведемо конкретний приклад необхідності проходження реєстраційної процедури, особливість якої полягає в тому, що предметом реєстрації в цьому випадку виступає не об'єкт медичного характеру, а особа. Так, відповідно до п. 31 Технічного регламенту щодо медичних виробів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 753 [6], кожен виробник медичних виробів, який від власного імені вводить останні в обіг або фізична чи юридична особа відповідальна за комплектування медичного набору повинні надати Державній лікарській службі відомості про своє місцезнаходження та перелік з повним

описом відповідних медичних виробів. Таке повідомлення є підставою для реєстрації фізичної чи юридичної особи, яка провадить такого роду діяльність і внесення відомостей про неї до Реєстру осіб, відповідальних за введення медичних виробів в обіг.

Проаналізувавши положення вказаних вище нормативно-правових актів можна виділити такі особливості реєстраційних процедур в системі охорони здоров'я. По-перше, вказані процедури мають на меті зафіксувати відомості про об'єкти, суб'єктів або факти зміни фізичного чи психологічного стану особи. По-друге, норми, які регламентують таку процедуру, як правило, містяться в спеціалізованих нормативно-правових актах і передбачають умови, які особа повинна виконати для того, щоб суб'єкт реєстрації мав змогу її здійснити. По-третє, найчастіше одною з обов'язкових умов є подання пакету документів, який містить інформацію про об'єкт реєстрації, рідше – реєстраційні процедури не потребують подання документації, зокрема у випадках, коли вони пов'язані зі зміною фізіологічного чи психологічного стану особи та супроводжується внесенням відомостей про це до облікових документів медичної установи чи спеціальних реєстрів. По-четверте, реєстраційна процедура на підставі зміну стану особи (фізичного чи психічного) здійснюється автоматично та не потребує будь-яких дій від особи, тобто фактично мова йде про односторонні дії суб'єкта реєстрації, внаслідок яких перша може отримати підтверджуючі адміністративні документи. По-п'яте, правила реєстраційних процедур найчастіше передбачають необхідність взаємодії суб'єктів, які провадять реєстрацію з іншими суб'єктами системи охорони здоров'я. Наприклад інформування останніх про факт звернення особи чи зміну її стану, що є однією з необхідних умов продовження процесу реєстрації.

Дозвільні процедури. Зазначений вид процедур передбачає отримання спеціального документу – дозволу на здійснення дій, які мають юридичне значення або провадження окремих видів діяльності. Метою видання дозволів є охорона прав і свобод громадян, у першу чергу права на життя та здоров'я, забезпечення нормального фізичного та емоційного стану осіб. Дозвіл у цьому випадку виступає одним із засобів регулювання адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.

Цікавим є той факт, що деякі вчені (наприклад, В.М. Пашков [7]), розглядають ліцензування як окремий вид дозвільної процедури. Вважаємо, що ці види процедур слід розрізняти, адже отримання дозволу не завжди передбачає проходження процедури ліцензування, яка необхідна для початку здійснення певних видів діяльності, в тому числі господарського характеру. Більше того, після завершення вказаних процедур видаються різні юридичні документи – дозвіл і ліцензія, які мають неоднакову форму, структуру і вигляд. Імовірно, що підґрунтям для ототожнення дозвільної процедури та процедури ліцензування стала відсутність усталеної законодавчої позиції. Так, у Порядку видачі медичної довідки для отримання дозволу (ліцензії) на об'єкт дозвільної системи затвердженому наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) від 20 жовтня 1999 р. № 252 [8] дозвіл і ліцензія вживаються як тотожні, тоді як в окремих нормах законодавства у сфері охорони здоров'я чітко вказано на необхідність отримання саме дозволу, а не ліцензії. Як приклад наведемо положення ст. 74-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я [9], де закріплено, що особа може займатись народною медициною чи цілительством тільки після отримання нею спеціального дозволу відповідно до Порядку видачі спеціального дозволу на зайняття народною медициною (цілительством), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2012 № 1145 [10]. Отже, у цьому випадку йдеться про отримання дозволу внаслідок реалізації такої процедури, а не ліцензії.

Для дозвільних процедур, які здійснюються в системі охорони здоров'я, характерним є і те, що дозволи можуть мати різну юридичну форму. Зокрема, у п. 9 Положення про МОЗ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267, до його повноважень віднесено надання дозволу на «ввезення незареєстрованих в Україні лікарських засобів в установленому законодавством порядку» [11]. Тобто йдеться про дозвільну процедуру, результатом якої є отримання не дозволу, а повідомлення – «листа із зазначенням інформації щодо можливості або неможливості ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів, засвідчений підписом керівника уповноваженого підрозділу Міністерства охорони здоров'я України або його заступників, який видається за наслідками відповідного опрацювання наданих заявником документів на безоплатній основі» [12]. Іншим видом дозволу є сертифікат, який особа отримує внаслідок «проведення сертифікації виробництва лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, а також сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів» [12].

Окрім цього, необхідно до дозвільних процедур відносити не тільки такі, результатом яких є отримання різного виду документів-дозволів, а і дозволи, що оформлюються рішенням або отримуються внаслідок погодження. Такі дозволи, як правило, не персоніфіковані. Вони надають право на здійснення будь-яких дій певному колу суб'єктів. Основним суб'єктом реалізації таких процедур є МОЗ України. Такий висновок випливає з аналізу повноважень цього органу, до яких слід віднести надання дозволу: а) суб'єктам господарювання здійснювати цивільний захист населення; б) на методи та способи проведення профілактики, діагностики, лікування, реабілітації, а також застосування імплантації електрокардіостимуляторів і анатомічних матеріалів (шляхом затвердження переліку медичних показань, за умови яких необхідно провести таку діяльність); в) на вилучення у донора-трупа, плода дитини окремих органів, тканин і їх компонентів або фрагментів, анатомічних утворень і фетальних матеріалів; г) на застосування лікарських засобів на території держави, які відпускаються в аптеках і їх структурних підрозділах без рецептів; ґ) узгодження нормативної та технічної документації у сфері виробництва лікарських засобів.

Відповідно до п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів також виконує «завдання і функції з реалізації державної політики у сфері сані-

тарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників)» [13].

Дозвільні процедури у сфері охорони здоров'я характеризуються тим, що є упорядкованою системою дій, які здійснюються спеціальними суб'єктами (переважно МОЗ України та Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), та передбачають отримання документів різної юридичної форми (дозвіл, сертифікат, висновок, рішення, погодження). Серед таких дозвільних процедур доцільно розрізняти два види. Перший вид передбачає надання дозвільного документу особі, який надає їм право на здійснення сукупності дій або провадження діяльності пов'язаної з охороною здоров'я громадян і медичної практикою. Результатом другого виду дозвільних процедур є прийняття рішення чи отримання погодження.

Висновки. Отже, розглянуті у статті адміністративні процедури у сфері охорони здоров'я, поряд із загальними рисами характерними для всіх адміністративних процедур, мають власну специфіку, яка відображається в об'єктах, суб'єктах та змісті цих процедур. Водночас необхідно акцентувати увагу на порядку їх регламентації: здійснення майже кожної адміністративної процедури відбувається відповідно до положень конкретного нормативно-правового акта, що в більшості випадків передбачає необхідність здійснення сукупності однорідних за своїм змістом діянь. Схожість окремих адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я, множинність нормативно-правових актів, які регулюють порядок реалізації та переважно одні і ті ж самі ключові суб'єкти їх втілення, може свідчити про необхідність уніфікації законодавства щодо здійснення окремих видів адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я.

Вважаємо, що перспективи подальших розвідок у цьому напрямі мають бути спрямовані на розроблення спеціального нормативно-правового акта, який би визначив перелік способів захисту порушених прав суб'єктів, яким надаються адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я, адже в чинному українському законодавстві відсутні механізми захисту прав цієї категорії осіб.

Література

1. Теремецький В.І. Адміністративні процедури у сфері податкових правовідносин. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2012. № 2. С. 100–104.

2. Адміністративне право України: навч. посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко та ін..; за ред. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон: «ОЛДІ-ПЛЮС», 2018. 446 с.

4. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: «Право», 2017. 132 с.

5. Луцик А.М. Види адміністративних процедур у сфері оподаткування в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 5-2. Т. 3. С. 142–145.

6. Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів: постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 753. *Офіційний вісник України*. 2013. № 82. Ст. 3046.

7. Пашков В.М. Дозвільний тип правового регулювання у сфері охорони здоров'я. *Медичне право*. 2017. № 1. С. 47–54.

8. Про затвердження Порядку видачі медичної довідки для отримання дозволу (ліцензії) на об'єкт дозвільної системи: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 20 жовтня 1999 р. № 252. *Офіційний вісник України*. 1999. № 45. Ст. 2256.

9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

10. Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціального дозволу на зайняття народною медициною (цілительством): постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2012 р. № 1145. *Офіційний вісник України*. 2012. № 93. Ст. 3790.

11. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141.

12. Про затвердження Порядку ввезення на територію України незареєстрованих лікарських засобів, стандартних зразків, реагентів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26 квітня 2011 р. № 237. *Офіційний вісник України*. 2011. № 63. Ст. 2508.

13. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348. *Офіційний вісник України*. 2017. № 43. Ст. 1329.

Книш С. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту
Київського університету права
Національної академії наук України

УДК 342.951:[349.3-624](477)

ФОНД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ У СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Кропивницький М. О.

У науковій статті обґрунтовуються причини зростання значення цільових фондів поряд із бюджетом як централізованим фондом грошових коштів, насамперед у площині соціального захисту населення. З'ясовано нормативне розуміння явища «інвалідності» й наведено термінологічне тлумачення поняття «інвалід», зокрема в міжнародному контексті. Окреслено адміністративно-правову характеристику Фонду соціального захисту інвалідів в системі бюджетних цільових фондів соціального забезпечення населення України.

Ключові слова: *фонд, цільовий фонд, бюджетний цільовий фонд, особа з інвалідністю (інвалід), Фонд соціального захисту інвалідів.*

В научной статье обосновываются причины роста значения целевых фондов наряду с бюджетом как централизованным фондом денежных средств, прежде всего в плоскости социальной защиты населения. Выяснено нормативное понимание явления «инвалидности» и приведено терминологическое толкование понятия «инвалид», в частности в международном контексте. Обозначенная административно-правовая характеристика Фонда социальной защиты инвалидов в системе бюджетных целевых фондов социального обеспечения населения Украины.

Ключевые слова: *фонд, целевой фонд, бюджетный целевой фонд, лицо с инвалидностью (инвалид), Фонд социальной защиты инвалидов.*

The research problem for this study is to analyze an actual legal status of the Fund of Social Protection of Disabled Persons in the framework of the system of Ukrainian budget target funds for social purposes in the context of administrative law. A number of themes are considered including the increasing importance of budget target funds in the system of social protection of the population of Ukraine. The author examines various aspects of using the concept of "disabled person" in social studies and its implementation in legal area in accordance with the principles of the comparative law studies and holistic interdisciplinary research methodology as well as system-structural analysis. It is mentioned that the policy of social protection of disabled persons should include new conceptual approaches covering socio-economic, political, legal, organizational, managerial, scientific, methodological, moral, ethical and informational aspects like increase of state guarantees in achieving higher social standards in the material provision of the disabled persons, ensuring active interaction of public organizations etc. This paper is an attempt to present the distinctive list of responsibilities of the above mentioned Fund which performs certain functions of the state on a royalty-free basis, i.e. carries out social protection of a separate category of socially unprotected groups of population. The author highlights noticeable shortcomings in its functioning confirmed by the results of control of the State Service of Ukraine on Labor on employment and employment of disabled persons, herewith most of the violations are connected with the non-fulfillment of the standard of workplaces for the employment of the disabled persons. The findings in this paper can be used for the theoretical framework of Social Security Law and Administrative Law as well as in practice of financing of social security.

Key words: *fund, target fund, budget target fund, person with disabilities (disabled), Fund for Social Protection of Disabled Persons.*

Кропивницький М. О., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. У сучасних умовах через державні фонди цільового спрямування здійснюється важливий вплив на соціальні процеси. Їх об'єктивна необхідність пов'язана з тим, що за умов товарно-грошових відносин держава має ефективно організувати перерозподіл валового внутрішнього продукту, формуючи фонди грошових коштів із метою повної реалізації своєї політики, пом'якшуючи (за потреби) кризові явища в суспільстві чи додатково залучаючи ресурси для виконання державою своїх функцій, а тимчасово вільні кошти можуть бути використані для соціально-економічного розвитку. Тож аналіз адміністративно-правового статусу цільових фондів соціального забезпечення населення України, насамперед Фонду соціального захисту інвалідів, бачиться украй актуальним як із погляду його подальшої нормативної еволюції, беручи до уваги розширення кількості й обсягу соціальних ризиків у сьогоденні, так і з погляду всебічного підвищення якості соціального забезпечення найбільш уразливих верств населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблематики у своїх працях з'ясовували О.М. Бандурка, О.П. Гетьманець, М.В. Кравченко, А.В. Хомутенко, С.І. Юрій та ін.

Метою статті є з'ясувати дефініцію поняття «бюджетний цільовий фонд», концептуально окреслити параметри розуміння поняття «інвалідність» у сучасній правовій практиці й надати адміністративно-правову характеристику Фонду соціального захисту інвалідів у системі цільових фондів соціального призначення (з урахуванням проблематичних аспектів його діяльності).

Виклад основного матеріалу. Етимологія поняття «фонд» закорінена в латинському слові «fundus» – основа, традиційні значення якого такі: 1) запас, накопичення грошових коштів, грошовий капітал; 2) грошові та матеріальні кошти, що зосереджені в єдину сукупність з метою використання на визначені цілі; 3) організація, установа, створена для надання сприяння певним видам діяльності, соціальним групам людей [1, с. 277]; 4) організація, діяльність якої пов'язана з використанням наданих їй грошових засобів для вирішення певних завдань; 5) резерв грошових засобів, утворений для використання в певних цілях [2, с. 664].

Фонди коштів – важлива складова частина загальної системи економічних відносин, що мають матеріальний вигляд і функціонують у господарстві для концентрації ресурсів на основних напрямах розвитку суспільного виробництва, для задоволення потреб держави та особистості, для розвитку виробництв [3, с. 13]. Фондування постає як форма реалізації організаційних розподільчих грошових відносин, які виникають унаслідок планомірного утворення, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів [4, с. 7]. Чинна українська нормативно-правова база не містить визначення понять категорій «фонд» і «грошовий фонд», водночас у ч. 1 ст. 13 БКУ [5] йдеться про те, що «бюджет може складатися із загального і спеціального фондів» (курсив – М. К.), у ч. 9 згаданої статті йдеться про позабюджетні фонди, у ст. 24– про резервний фонд бюджету, ст. 24-1 – державний фонд регіонального розвитку. В Україні функціонує безліч бюджетних установ (закладів), у назвах яких зустрічається слово «фонд» та які в тій чи іншій мірі здійснюють захист інтересів громадян та суспільства [6, с. 61].

Зростання значення цільових фондів (збільшення кількості фондів й обсягу фінансових ресурсів, що акумулюється в них) поряд із бюджетом має низку причин: 1) в органів державної влади з'являються додаткові кошти для регулювання господарського життя і надання фінансової підтримки підприємництву, особливо в умовах нестабільної економіки; 2) ці фонди призначені для розв'язання нових завдань, які потребують особливої уваги з боку держави; 3) за наявності активного сальдо фонди цільового призначення можуть використовуватися як одне з джерел покриття бюджетного дефіциту [7, с. 229, 376–377]. Основне призначення державних цільових фондів полягає у: 1) забезпеченні соціального захисту населення шляхом виплати субсидій, пенсій, фінансування соціальної інфраструктури; 2) сприянні економічному піднесенню держави через фінансування, субсидування, кредитування вітчизняних підприємств; 3) фінансуванні природоохоронних заходів; 4) наданні позик, кредитів [8, с. 224].

Бюджетний фонд – відокремлена частина вартості валового внутрішнього продукту, доходів від зовнішньоекономічної діяльності та частини національного багатства, що концентрується в розпорядженні відповідного органу державної влади й органу місцевого самоврядування та використовується для виконання функцій і завдань, що належать до його компетенції [2, с. 664–665]. Під ***цільовими бюджетними фондами*** слід розуміти грошові фонди, що утворюються у складі бюджету держави за рахунок цільових джерел засобів і використовуються на фінансування певних державних чи місцевих витрат під контролем фіскальних органів держави [8, с. 225]. При цьому в науковій літературі також пропонують розглядати цільовий бюджетний фонд як утворений відповідно до законодавства у складі бюджету коштом доходів цільового призначення або ж у порядку цільових відрахувань від конкретних видів доходів (інших надходжень), що використовуються за окремим кошторисом, фонд грошових коштів [9, с. 171].

Залежно від покладених на них завдань (спрямування діяльності) бюджетні фонди грошових коштів класифікують на фонди 1) соціального спрямування: Фонд соціального захисту інвалідів (наказ Мінсоцполітики України «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів» від 14 квітня 2011 р. № 129 [10]); 2) економічного спрямування: Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Розпорядження Кабінету Міністрів УРСР «Про утворення Українського фонду підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів по виробництву сільськогосподарської продукції» від 27 червня 1991 р. № 83-р [11]), Державний фонд регіонального розвитку, Резервний фонд та ін.; 3) екологічного спрямування: Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, Державний фонд поводження з радіоактивними відходами та ін.; 4) наукового спрямування: Державний фонд фундаментальних досліджень; 5) іншого спрямування: Державний дорожній фонд, Державний фонд регіонального розвитку, Державний фонд розвитку водного господарства, Державний спеціалізований фонд фінансування загальнодержавних витрат на авіаційну діяльність та ін.

Об'єктом нашої уваги в контексті фінансування соціального забезпечення населення виступає, відповідно, Фонд соціального захисту інвалідів, який на безоплатній основі виконує певні функції держави – здійснює соціальний захист окремої категорії соціально незахищених верств населення.

Насамперед коротко з'ясуємо нормативне розуміння явища «інвалідності» й термінологічне тлумачення поняття «інвалід», зокрема в міжнародному контексті. В українській мові до кінця XVIII ст. особа з вадою розвитку тлумачилась як каліка, калька, хромець, сліпець (давньоруською). На початку XVIII ст. в слов'янських мовах починає вживатися слово «інвалід» (безсилий, слабкий, важкопоранений), яке за походженням прийшло в українську мову з французької і до кінця XIX ст. вживалося в значенні «служилий, заслужений воїн, який не придатний до служби через каліцтво, поранення, старість». У сьогоденні інвалідами вважають людей із такими вадами здоров'я, як ураження опорно-рухового апарату та центральної і периферичної нервової системи; психічними захворюваннями та розумовою відсталістю; ураженнями органів слуху та зору; ураженнями внутрішніх органів; онкологічними захворюваннями [12]. Міжнародні стандарти у сфері регулювання пов'язаних із інвалідністю проблем закріплені в міжнародних документах, зокрема Всесвітній програмі дій відносно осіб з інвалідністю (1981 р.), Принципах захисту психічнохворих осіб і поліпшення психіатричної допомоги (1991 р.), Стандартних правилах забезпечення рівних можливостей для осіб з інвалідністю (1993 р.), Декларації про права осіб з інвалідністю (1975 р.), Конвенції про права осіб з інвалідністю (2006 р.) та інших. Конвенція про права осіб з інвалідністю [13] не дає визначення термінів «інвалідність» та «особа з інвалідністю». У Преамбулі зазначається, що держави-учасниці визнають, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, і що інвалідність є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми, які мають порушення здоров'я, і відносницькими та середовищними бар'єрами і яка заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими (п. «е»). У ч. 2 ст. 1 Конвенції вказано, що до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати

їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Законом України від 22 грудня 2011 р. терміни «інвалідність» та «особа з інвалідністю» дано з урахуванням Конвенції про права осіб з інвалідністю. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» [14] інвалідність – міра втрати здоров'я в зв'язку із захворюванням, травмою (її наслідками) або вродженими вадами, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження життєдіяльності особи, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист. Особа з інвалідністю – особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист. У публікаціях українських авторів Б.І. Сташків виокремив вживання таких понять: 1) інвалід; 2) особа з обмеженими функціональними можливостями; 3) особа з обмеженою дієздатністю; 4) особа з особливими потребами; 5) особа з вадами розвитку; 6) неповносправна особа тощо [15, с. 795]. Варто звернути увагу, що терміни «інвалід», «дитина-інвалід», «інвалід з дитинства» замінено термінами «особа з інвалідністю», «дитина з інвалідністю», «особа з інвалідністю з дитинства» і т. ін. (наприклад, Закон України від 19 грудня 2017 р. № 2249-VIII). За підрахунками М.В. Кравченка, в Україні кожен 18-й громадянин – інвалід, тобто людина, яка потребує допомоги та підтримки від держави не лише в грошовому еквіваленті, а й особливого планування житла, облаштування під'їздів, громадського транспорту, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення, сприяння у здобутті освіти, професійних знань, працевлаштування, медичних і культурних послуг. Сучасна державна політика соціального захисту інвалідів включає в себе низку заходів, зокрема створення умов для інтеграції інвалідів до активного суспільного життя; підвищення державних гарантій у досягненні вищих соціальних стандартів у матеріальному забезпеченні інвалідів; створення безперешкодного середовища для інвалідів; забезпечення активної взаємодії державних органів та громадських організацій інвалідів у розв'язанні проблем інвалідів тощо. При цьому політика соціального захисту інвалідів має включати нові концептуальні підходи, що охоплюють соціально-економічні, політико-правові, організаційно-управлінські, науково-методологічні, морально-етичні та інформаційні аспекти [12].

Фонд соціального захисту інвалідів був створений постановою КМУ № 92 від 18 липня 1991 р [16]. У 2002 р. він був реорганізований в урядовий орган державного управління в складі Міністерства праці та соціальної політики України. Згідно з постановою КМУ № 49 від 19 січня 2011 р. [17] він реорганізований у бюджетну установу. Сьогодні Фонд функціонує відповідно до Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, що було затверджено наказом Мінсоцполітики України № 129 від 14 квітня 2011 р. (у редакції наказу № 477 від 27 березня 2017 р.) [10].

Основними завданнями Фонду є:

1) фінансове забезпечення заходів щодо соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні;

2) забезпечення в межах своїх повноважень реалізації заходів щодо зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема створення робочих місць. Згідно з п. 6 Положення Фонд відповідно до покладених на нього завдань: I) спрямовує, координує та контролює роботу територіальних відділень Фонду з питань діяльності, визначеної в положеннях про відділення, у тому числі щодо: I[i]) реєстрації в них підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю; I[ii]) організації прийому звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, зарахування кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю до нормативу таких робочих місць, їх аналізу та перевірки правильності в них розрахунків; I[iii]) обліку підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю; I[iv]) збору сум адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання підприємствами, установами, організаціями, у тому числі підприємствами, організаціями громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичними особами, які використовують найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю; I[v]) обліку зазначених сум адміністративно-господарських санкцій і пені та використання шляхом надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій на створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, забезпечення функціонування реабілітаційних установ для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю відповідно до законодавства, фінансування заходів, спрямованих на фізкультурно-спортивну реабілітацію осіб з інвалідністю, фінансування витрат на професійну підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку осіб з інвалідністю та інші заходи відповідно до законодавства; I[vi]) обліку заборгованості зі сплати сум адміністративно-господарських санкцій і пені, які нараховані підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичним особам, які використовують найману працю; I[vii]) ведення претензійно-позовної роботи в судах різних інстанцій; I[viii]) здійснення в межах компетенції внутрішнього контролю за цільовим та ефективним використанням коштів розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, а також коштів, наданих підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських об`єднань осіб з інвалідністю, фізичним особам, які використовують найману працю, у вигляді фінансової допомоги, цільової позики та дотації на створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю; I[ix]) видачі підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичним особам, які використовують найману працю, довідок про чисельність працюючих осіб з інвалідністю, які мають основне місце роботи; I[x]) наповнення в межах компетенції централізованого банку даних з проблем інвалідності інформацією щодо створення робочих місць, кількості осіб з інвалідністю, яким передплачено друковані видання за рахунок коштів Фонду та оплачено навчання, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації,

користування ЦБІ з інших питань; II) розробляє, формує та подає Мінсоцполітики України обґрунтовані пропозиції стосовно визначення потреби щодо надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій роботодавцям на створення робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, забезпечення функціонування реабілітаційних установ для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю відповідно до законодавства, фінансування заходів, спрямованих на фізкультурно-спортивну реабілітацію осіб з інвалідністю, фінансування витрат на професійну підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку осіб з інвалідністю та інші заходи відповідно до законодавства;

3) сприяє створенню робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю шляхом надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій заявникам-роботодавцям відповідно до норм чинного законодавства (аналіз поданої заявником-роботодавцем інформації для отримання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій відповідно до норм чинного законодавства, а також наявності обігових коштів, достатності виробничого та кадрового потенціалу, платоспроможності; оцінювання бізнес-проекту заявника-роботодавця стосовно актуальності впровадження, строку окупності, відповідності видам його діяльності, конкурентоздатності товарів (робіт, послуг), які планується виробляти (виконувати, надавати), цінових пропозицій вартості обладнання, робіт, послуг, які планується закуповувати; прогноз ризиків неповернення коштів у разі надання фінансової допомоги на поворотній основі та цільової позики; підготовка обґрунтування доцільності надання або відмови в наданні фінансової допомоги, цільової позики, дотацій заявнику-роботодавцю; збір та аналіз інформації щодо діяльності підприємств, організацій, які отримали фінансову допомогу, цільову позику, дотації; контроль за виконанням рішень Мінсоцполітики України, умов договору про надання фінансової допомоги, цільової позики та дотацій, у тому числі за фактичною наявністю обладнання та його цільовим використанням);

4) збирає, аналізує, узагальнює та подає Мінсоцполітики України інформацію для формування потреби на утримання стаціонарних (реабілітаційних) відділень первинного і складного протезування та ортезування;

5) збирає, аналізує та узагальнює інформацію в кількісних та вартісних показниках щодо формування потреби в забезпеченні осіб з інвалідністю автомобілями, санаторно-курортним лікуванням, виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування, а також потреби в забезпеченні осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших осіб технічними та іншими засобами реабілітації, у тому числі виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, що відсутні в Україні, учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, та подає Мінсоцполітики України пропозиції щодо їх розподілу між адміністративно-територіальними одиницями для подальшого забезпечення ними вказаних осіб;

6) здійснює фінансування програм щодо соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, забезпечення їх санаторно-курортним лікуванням, автомобілями, технічними та іншими засобами реабілітації, у тому числі виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, що відсутні в Україні, учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, перерахування коштів підприємствам за видані технічні та інші засоби реабілітації, а також заміну приймальної гільзи (куксоприймача) учасникам антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, і надання послуг із їх післягарантійного ремонту;

7) формує пропозиції щодо граничних цін на технічні та інші засоби реабілітації, вироби підвищеної функціональності за новітніми технологіями для учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, з урахуванням проведеного моніторингу цін на сировину, комплектувальні вироби та матеріали;

8) щороку подає Мінсоцполітики України пропозиції щодо формування граничних цін на технічні та інші засоби реабілітації, вироби підвищеної функціональності за новітніми технологіями для учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок, що виготовляються за індивідуальним замовленням;

9) здійснює моніторинг забезпечення осіб з інвалідністю автомобілями, санаторно-курортним лікуванням, виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування, а також забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших осіб технічними та іншими засобами реабілітації, у тому числі виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, що відсутні в Україні, учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок (формування та перевірка сформованих в ЦБІ реєстрів на виготовлені та видані технічні та інші засоби реабілітації);

10) бере участь у роботі комісії, що проводить огляд технічних та інших засобів реабілітації, якими забезпечені особи з інвалідністю, діти з інвалідністю, інші особи, та аналізує документи, на підставі яких особам із порушеннями функцій нижніх кінцівок визначено ступінь функціональних можливостей, для забезпечення протезно-ортопедичними виробами;

11) забезпечує адміністрування ЦБІ в частині виготовлення та видачі технічних та інших засобів реабілітації, здійснює обмін інформацією між ЦБІ та Єдиним інформаційним автоматизованим банком даних Фонду щодо реєстрації роботодавців та даних про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю;

12) взаємодіє в межах своїх повноважень із центральними органами виконавчої влади;

13) забезпечує функціонування та ведення Єдиного інформаційного автоматизованого банку даних Фонду щодо реєстрації роботодавців та даних про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю;

14) співпрацює з громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю і заснованими ними підприємствами та організаціями;

15) вносить Мінсоцполітики України пропозиції щодо розподілу коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки громадським об`єднанням осіб з інвалідністю, які мають статус всеукраїнських, проводить моніторинг заходів, реалізованих за рахунок коштів державного бюджету, аналізує ефективність таких заходів;

16) розподіляє бюджетні кошти, передбачені на відшкодування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, витрат на лікування в закладах охорони здоров'я на території України, придбання ліків, що відсутні в таких закладах, виробів медичного призначення, протезів, крім зубних протезів із дорогоцінних металів і металокераміки, аналізує стан виконання цих заходів та отримані результати;

17) взаємодіє з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, міжнародними установами та організаціями з питань щодо соціального захисту осіб з інвалідністю та надання їм соціальної допомоги, у тому числі під час розроблення проектів відповідних програм;

18) отримує та спрямовує благодійні внески підприємств, установ, організацій і громадян на заходи та виконання програм щодо соціального захисту осіб з інвалідністю;

19) бере участь у розробленні та вдосконаленні актів законодавства в сфері соціального захисту та працевлаштування, зокрема створення робочих місць для осіб з інвалідністю;

20) організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

21) організовує планово-фінансову роботу, здійснює контроль за цільовим використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

22) проводить у межах повноважень, передбачених законодавством, заходи щодо запобігання корупційним діям та виявлення таких дій;

23) оприлюднює на офіційному веб-сайті інформацію, яка стосується його діяльності щодо: зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема створення робочих місць; виконання програм соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, забезпечення санаторно-курортного лікування осіб з інвалідністю, забезпечення осіб з інвалідністю автомобілями, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших осіб, у тому числі виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, що відсутні в Україні, учасників антитерористичної операції, які втратили функціональні можливості кінцівок; звернень і стану опрацювання документів, поданих заявниками-роботодавцями до Фонду та його відділень, з питань надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій та виконання рішень Мінсоцполітики України щодо надання фінансової допомоги, цільової позики, дотацій і причин відмови в розгляді документів на засіданні робочої групи;

24) розглядає звернення громадян, підприємств, установ та організацій з питань, пов'язаних з діяльністю Фонду;

25) бере участь у міжнародному співробітництві з питань, що належать до його компетенції, забезпечує реалізацію міжнародних проектів і програм у межах своєї компетенції та виконує інші функції відповідно до покладених на нього завдань.

Фонд очолює директор, який призначається на посаду шляхом укладання контракту та звільняється з посади державним секретарем Мінсоцполітики України за погодженням із Міністром соціальної політики України. Фонд утворює, ліквідовує та реорганізовує територіальні відділення Фонду в межах граничної чисельності працівників Фонду і коштів, передбачених на утримання Фонду, за погодженням із Мінсоцполітики України. Гранична чисельність працівників, штатний розпис і кошторис Фонду затверджуються Мінсоцполітики України за поданням директора Фонду. Структура Фонду затверджується Мінсоцполітики України за поданням директора Фонду в межах граничної чисельності працівників. Фонд утримується за рахунок коштів державного бюджету. Умови оплати праці працівників Фонду визначаються наказом Мінсоцполітики України.

У роботі Фонду помітні недоліки, підтверджені результатами контролю Державної служби України з питань праці щодо додержання законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів: так, у 15% перевірених у першому кварталі 2017 р. роботодавців виявлені порушення законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів (у бюджетників – 23 %), при цьому більша частина порушень пов'язана з невиконанням нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів. Рахункова палата встановила, що у 2015–2016 рр. люди з особливими потребами не були повною мірою забезпечені санаторно-курортними путівками (при наявності виділених коштів та закуплених путівок) [6, с. 61]. Незважаючи на стабільні джерела фінансування створення робочих місць для осіб з інвалідністю за Державною цільовою програмою «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року, затвердженою постановою КМУ від 1 серпня 2012 р. № 706, фактичні обсяги видатків безпосередньо на цю мету та оплату навчання таких осіб у загальній структурі були не лише низькими, але й стабільно зменшувалися. Недосконалість організаційно-правової системи працевлаштування осіб з інвалідністю не мотивувала роботодавців до створення для них робочих місць, а відсутність важелів впливу державних органів у разі невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів і належних механізмів контролю за використанням коштів Фонду негативно позначалась на наповненні спеціального фонду та ефективному використанні його ресурсів [18, с. 176–177].

Висновки. Фонди цільового призначення – це централізовані фонди грошових коштів, що утворюються поза державним бюджетом для реалізації прав громадян на пенсійне і соціальне забезпечення та соціальне страхування; вони є сукупністю коштів, що знаходяться в розпорядженні центральних або місцевих органів влади і мають цільове призначення. Цільові фонди з'явилися раніше, ніж єдиний центральний фонд – державний бюджет – у вигляді спеціальних фондів і особливих рахунків. Із розширенням діяльності держава потребувала дедалі нових видатків. Кошти для їх відшкодування нагромаджувалися в особливих фондах і використовувалися для спеціальних цілей. Бюджетні фонди грошових коштів класифікують, зокрема, за напрямом діяльності, пріоритетним серед яких є, без сумніву, соціальний. Соціальний напрям серед бюджетних цільових фондів реалізується насамперед через діяльність Фонду соціального захисту інвалідів, при цьому результати перевірок державних контролюючих органів засвідчують, що повнота адміністративно-правового статусу Фонду реалізується не повною мірою, наслідком чого стають численні порушення законодавства про зайнятість та працевлаштування інвалідів.

Література

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Сов1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: «Инфра-М», 2007. 495 с.

2. Шаркова А.В., Килячков А.А., Маркина Е.В. и др. Словарь финансово-экономических терминов / Под общ. ред. д. экон. н., проф. М.А. Эскиндарова. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К*», 2015. 1168 с.

3. Фінансове право: підручник / За заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетьманця; Ю.М. Жорнокуй, О.В. Кашкарьова, Т.В. Колесник та інші. Х.: «Екограф», 2015. 500 с.

4. Алисов Е.А. Финансовое право Украины: учеб. пособие. Х.: «Эспада», 2000. 285 с.

5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

6. Хомутенко А.В. Проблематика управління державними бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів в Україні. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 60–66.

7. Теорія фінансів: підручник / За ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

8. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: підручник. Тернопіль, 2002. 394 с.

9. Парыгина В.А., Тедеев А.А. Бюджетное право и процесс: учебник. М.: «Эксмо», 2005. 384 с.

10. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів: наказ Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 р. № 129. *Офіційний вісник України*. 2011. № 34. Ст. 109.

11. Про утворення Українського фонду підтримки селянських (фермерських) господарств і кооперативів з виробництва сільськогосподарської продукції: розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР від 27 червня 1991 р. № 83-р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-91-р

12. Кравченко М.В. Актуальні проблеми соціального захисту інвалідів в Україні. URL: http:/www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmvziu.pdf (дата звернення: 03.01.2019).

13. Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї: Закон України від 16 грудня 2009 р. № 1767-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 9. Ст. 77.

14. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 р. № 2961-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 44. Ст. 15.

15. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Особлива частина: навч. посібник. Чернігів: ПАТ «ПВК «Десна», 2018. 1092 с.

16. Про створення Фонду Української РСР соціального захисту інвалідів: постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 18 липня 1991 р. № 92. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-91-%D0%BF

17. Деякі питання Фонду соціального захисту інвалідів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 2011 р. № 49. *Офіційний вісник України*. 2011. № 6. Ст. 20.

18. Звіт Рахункової палати за 2017 рік. К., 2018. 316 с. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main

Кропивницький М. О.,
аспірант кафедри адміністративного
та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ

Маліков В. В.

У статті обґрунтовано необхідність розвитку адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України та Європейського Союзу у сфері боротьби з тероризмом. Охарактеризовано та виокремлено такі напрями взаємодії: організація реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; профілактика тероризму; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів у сфері боротьби з тероризмом; розшук та затримання злочинців; удосконалення правової бази боротьби з тероризмом.

Ключові слова: *тероризм, національна безпека, взаємодія, загрози, правоохоронні органи, ЄС.*

В статье обоснована необходимость развития административно-правовых принципов взаимодействия правоохранительных органов Украины и Европейского Союза в сфере борьбы с терроризмом. Охарактеризованы и выделены такие направления взаимодействия: организация реализации государственной политики в сфере борьбы с терроризмом; профилактика терроризма; выявление, прекращение, раскрытие и расследование преступлений в сфере борьбы с терроризмом; розыск и задержание преступников; усовершенствование правовой базы борьбы с терроризмом.

Ключевые слова: *терроризм, национальная безопасность, взаимодействие, угрозы, правоохранительные органы, ЕС.*

The article substantiates the necessity of development of administrative-legal principles of interaction of law enforcement agencies of Ukraine and the European Union in the sphere of combating terrorism. The directions of interaction are characterized and singled out, such as: organization of implementation of state policy in the field of combating terrorism; prevention of terrorism; detection, termination, disclosure and investigation of crimes in the area of the fight against terrorism; search and apprehension of criminals; improvement of the legal framework for the fight against terrorism. Among the main areas of cooperation between law enforcement agencies of Ukraine and the EU are: organization of implementation of state policy in the field of combating terrorism; prevention of terrorism; detection, termination, disclosure and investigation of crimes in the area of the fight against terrorism; search and apprehension of criminals; improvement of the legal framework for the fight against terrorism. These forms of interaction between law enforcement agencies and the EU are considered in detail. It is noted that one of the most important places among others is the joint organization and the implementation of measures to combat terrorism. The joint development of activities includes the identification of various circumstances relevant to the fight against terrorism, their study and evaluation, and the definition of measures to improve preventive work on this basis; ordering law enforcement plans, etc. It is concluded that considering and implementing the legal regulation of the administrative and legal principles of the interaction of law enforcement agencies of Ukraine with the European Union in the area of combating terrorism, the general condition of such cooperation should remain the main condition, i.e. establishing the limits of interference in the domestic political situation in the country, with a mandatory note on the choice of self-employed ways of applying methods and methods of interaction, depending on the specific circumstances.

Key words: *terrorism, national security, cooperation, threats, law enforcement agencies, EU.*

Маліков В. В., 2018

Україна, яка зробила свої перші кроки в реалії XXI ст., переживає складні геополітичні зміни, що супроводжуються поляризацією міждержавних стосунків та зміною векторів забезпечення міжнародної безпеки. Категорія «безпека» починає виходити з рамки винятково військово-політичного інституту та отримує нові риси, пов'язані з інтенсивним нарощуванням загрози як на глобальному (міжнародному) рівні, так і на регіональному (військові дії, що відбуваються на Сході Країни). Однією з таких загроз стають терористичні дії, що є похідними від постійної загрози добробуту українського суспільства, викликаної загальною, світовою проблемою – міжнародним тероризмом.

Сучасний тероризм, що все більше набуває ознак війни, характеризується багатою технічною оснащеністю, високим рівнем організації, наявністю достатніх фінансових коштів. Зростанню масштабів терористичної діяльності багато в чому сприяють посилення міграційних потоків і послаблення контролю на кордонах. Розширюється інформаційна, тактична, взаємна ресурсна підтримка терористичних співтовариств і груп як в окремо взятій країні, так і в міжнародному масштабі.

Тероризм, мотивований політичними причинами, все більше зростається з різними формами транснаціональної організованої злочинності, такими як наркобізнес, незаконна торгівля зброєю, легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом. Відмінною рисою терористичної загрози є розмивання кордонів між внутрішнім і міжнародним тероризмом. Терористичні акти здійснюються в країнах, розташованих у різних частинах Земної кулі.

Наведені чинники зумовлюють зацікавленість всієї світової спільноти в спільному пошуку найбільш дієвих шляхів і засобів боротьби з тероризмом. Так, під егідою ООН було розроблено 12 універсальних конвенцій, що регламентують міжнародно-правові відносини у сфері протидії певним видам тероризму. На цей час Україною розроблені самостійні нормативно-правові акти, які регламентують спільні дії і зобов'язання щодо забезпечення протидії тероризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження теоретично-методологічних засад та вивчення окремих аспектів протидії тероризму здійснили такі українські та зарубіжні вчені, як В. Крутов, В. Антипенко, А. Дорошенко, В. Ліпкан, Л. Мошкова, І. Шкурат, Я. Дашкевич, В. Кудрявцев, В. Тимошен-

ко, С. Дрьомов, Бенджамін Дженкінс, Ернст Аречага, Раймон Арон, Юджин Дінстейн та інші. Водночас аналіз нормативно-правових джерел дозволяє визначити, що в умовах євроінтеграції України та проведення на сході країни операції об'єднаних сил потребують удосконалення та реорганізації відповідно до реалій сьогодення засади взаємодії правоохоронних органів з країнами ЄС у сфері боротьби з тероризмом.

Метою статті є – виокремлення та вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України та Європейського Союзу у сфері боротьби з тероризмом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи адміністративно-правові аспекти взаємодії правоохоронних органів України з ЄС у сфері боротьби з тероризмом, слід звернути увагу, що для категорії «взаємодія» характерні такі риси: по-перше, факт стійких зв'язків, а саме таких зв'язків, щоб була можливість об'єктам впливати один на одного; по-друге, наявність впливу, де відбудеться обопільна зміна взаємодіючих сторін. Дослідники цього явища зазначають, що найбільш уживаним є поняття взаємодії, розроблене військовою наукою. Наприклад, в енциклопедичній літературі воно сформульоване як узгодження (координація) за метою, місцем та часом бойових дій [6, с. 366]. Більшість авторів, які досліджували в тому чи іншому сенсі проблеми взаємодії у сфері охорони правопорядку, зокрема А. Аксьонов, К. Єрмаков, Л. Попов та інші, в основу підходу до поняття взаємодії поклали саме наведене вище формулювання [5, с. 149].

Своєю чергою О. Музичук стверджує, що спеціально-юридичний підхід дозволяє зробити аналіз нормативно-правових актів, що діяли й діють у сфері взаємодії правоохоронних органів. Таким чином, спеціально-юридичний підхід до поняття взаємодії показує, що його сутність не зводиться тільки до спільної діяльності суб'єктів, а містить більш широке коло зв'язків і контактів (обмін інформацією, узгодження самостійних дій, планування роботи тощо) [7, с. 115]. У рамках нашого дослідження ми будемо спиратися на дане судження, адже рамки міжнародного співробітництва не обмежуються кордонами нашої держави і мають величезну сферу застосування.

Так, у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014, сторони домовились співробітничати на двосторонньому, регіональному та міжнародному рівнях з метою запобігання та боротьби з тероризмом відповідно до міжнародного права, міжнародних норм у сфері прав людини, а також відповідно до гуманітарного права та норм права, що регулюють статус біженців [13].

Правовою основою цієї діяльності на національному рівні є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р., який визначає тероризм як «суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей» [8; 10, с. 293].

Правовим підґрунтям щодо взаємодії у сфері боротьби з тероризмом є: Механізм щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз, який було затверджено на Самміті ЄС у Севільї (21-22.06.2002 р.); Угода про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом (підписана 13 червня 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС, набула чинності з грудня 2006 року); Угода про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з врегулювання криз (підписана 13 червня 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС, набула чинності з березня 2008 року). У 2015 р. за взаємною згодою сторін пролонговано термін дії цього міжнародного документа; План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007 р. [10, с. 294].

Так, аналізуючи наведені нормативно-правові акти та правові джерела, на нашу думку, серед головних напрямів взаємодії правоохоронних органів України з ЄС можна виділити: організацію реалізації державної політики у сфері боротьби з тероризмом; профілактику тероризму; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів у сфері боротьби з тероризмом; розшук та затримання злочинців; удосконалення правової бази боротьби з тероризмом.

1) Тепер більш детально розглянемо зазначені форми взаємодії правоохоронних органів та ЄС. Одне з найважливіших місць серед інших посідає спільна організація та здійснення заходів щодо боротьби з тероризмом. До спільної розробки заходів необхідно віднести діяльність щодо виявлення різноманітних обставин, які мають значення для боротьби з тероризмом, їх вивчення й оцінки та визначення на цій основі заходів для поліпшення профілактичної роботи; упорядкування правоохоронних планів тощо. Організація спільних заходів зазвичай фіксується або закріплюється в різноманітних організаційних документах: планах, рішеннях, протоколах. Поряд із ними можуть бути наявні й усні домовленості та угоди щодо виконання правоохоронних функцій. Процес спільної організації та виконання заходів щодо боротьби з тероризмом передбачає такі завдання:

1) вивчається та оцінюється оперативна обстановка;

2) планується робота з боротьби з тероризмом, де передбачаються певні форми громадської самодіяльності, можливості яких можуть бути використані під час виконання правоохоронних завдань;

3) розподіляються наявні в їх розпорядженні сили і засоби;

4) здійснюється обмін позитивним досвідом;

5) виконуються певні правоохоронні заходи (спільні операції).

Правильне планування дозволяє забезпечити цілеспрямованість у правоохоронній діяльності, зосередити основну увагу на найбільш важливих питаннях боротьби з тероризмом. Йому повинна передувати глибока аналітична робота, всебічне вивчення оперативної обстановки. Планування має відповідати таким вимогам: охоплювати найбільш важливі питання боротьби з тероризмом з урахуванням можливостей та інтересів правоохоронних органів; мати конкретний характер, тобто передбачені в планах заходи повинні бути реально здійсненними, передбачати конкретних виконавців, терміни виконання тощо [4, с. 182].

Спільна діяльність правоохоронних органів України і ЄС у сфері боротьби з тероризмом є одним із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності. Це особливо важливо зараз, коли поглиблюються процеси диференціації та інтеграції правоохоронних структур в європейський простір, які знаходять відображення у найрізноманітніших сферах життя суспільства. Підвищення ефективності функціонування соціальних систем суб'єктивно пов'язано з необхідністю вдосконалення управління ними, покращення координації структурних елементів, організації взаємодії між ними. Завдання щодо боротьби з тероризмом не можуть бути вирішені без оптимального використання усіх наявних сил та засобів взаємодіючих суб'єктів. Спільна діяльність правоохоронних органів і ЄС у сфері боротьби з тероризмом потребує покрашення організаторської роботи керівників структурних підрозділів правоохоронних органів. Логічним наслідком розвитку нормативно-правової бази взаємодії органів і підрозділів Національної поліції України в рамках міжнародного співробітництва є закріплення в ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» норми, що взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна [4, с. 185]. Поліцейські можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції. Поліцейські можуть залучатися до участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки [9].

Серед практичного співробітництва найбільш успішною в контексті спільної політики безпеки та оборони є участь у врегулюванні кризових ситуацій. Готовність європейської сторони до взаємодії з нашою державою в цьому напряму, очевидно, пояснюється тим, що вона не прагне за нинішнього стану справ в Україні розширеного політичного діалогу, подальшої розбудови механізмів співробітництва, вироблення та узгодження спільних позицій. Невеликий реальний внесок України у вигляді технічних засобів та особового складу до реалізації миротворчих операцій не дозволяє нашій державі бути належним чином представленою в органах спільної політики безпеки та оборони на сучасному етапі, в тому числі й через фінансові аспекти. Наразі, і це є позицією європейської сторони, може йтися лише про долучення України до миротворчих операцій та заходів з урегулювання кризи Європейським Союзом [2; 11, с. 95].

Участь України в спільній політиці безпеки та оборони регулюється Угодою між ЄС та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з урегулювання криз від 13 червня 2005 року [12]. Виходячи з визначення європейської інтеграції України як стратегічного пріоритету державної політики, більш тісне залучення України до участі в спільній політиці безпеки та оборони відповідає національним інтересам нашої держави. Активні дії на цьому напряму дозволять Україні реалізувати такі цілі: 1) залучення до процесу становлення європейської системи безпеки, що розширить можливості забезпечення національної безпеки; 2) розширення можливостей для інтенсифікації військово-технічної співпраці з державами-членами ЄС, що служитиме розвитку та технологічній модернізації оборонно-промислового комплексу України; 3) сприяння залученню до європейського політичного процесу, що зміцнюватиме європейську ідентифікацію України; 4) сприяння зростанню партнерської довіри і створення ґрунтовних передумов справжнього союзництва; 5) сприяння розгортанню ефективного політичного діалогу щодо європейської інтеграції України; 6) ствердження міжнародної репутації і ролі України в європейських справах як «надійного і передбачуваного союзника, відповідального європейського гравця» [3; 11, с. 95]

Незважаючи на вищевикладене, ми погоджуємось зі слушним зауваженням О. Безпалової, яка зазначає, що наша держава досі не є членом ані Європолу, ані Євроюсту (основні європейські інституції, на які покладені функції щодо налагодження співробітництва держав – членів ЄС з питань протидії злочинності та здійснення неупередженого правосуддя). Але Україна та Європейський Союз вживають активних заходів щодо налагодження тісного співробітництва у даній сфері. Так, Президент Петро Порошенко підписав Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво», яка була укладена 14 грудня 2016 року в місті Гаага (Нідерланди) та схвалена Верховною Радою України 12 липня цього року. Документом розширюється співробітництво між Україною та Європейським поліцейським офісом з метою підтримки України та держав – членів Європейського Союзу в запобіганні і боротьбі з організованою злочинністю, тероризмом та іншими формами міжнародної злочинності. Йдеться про активізацію обміну оперативною інформацією в рамках кримінальних проваджень та створення можливостей для спільних заходів з розслідування злочинів та пошуку осіб, причетних до скоєння злочинів [1]. Отже, налагодження ефективного співробітництва між Україною, Європолом та Євроюстом у правоохоронній сфері є необхідним кроком на шляху до набуття членства в цих двох організаціях, що в результаті має призвести до підвищення ефективності участі правоохоронних органів у міжнародній правоохоронній діяльності [1].

Висновки. Одним із головних шляхів покращення адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України з ЄС є удосконалення законодавства. Емпіричний пошук шляхів вирішення даної проблематики не може дати позитивного результату без практичної реалізації програм та напрямів боротьби з тероризмом, на основі вже здобутих та апробованих результатів. Серед питань, що потребують негайного вирішення, залишається нормативне врегулювання меж та напрямів взаємозумовленого втручання у внутрішню політику та регламентацію функцій та повноважень країн ЄС у сфері боротьби з тероризмом на території України.

Так, на нашу думку, під час розгляду та впровадження нормативно-правового регулювання адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів України з Європейським Союзом у сфері боротьби з тероризмом головною умовою повинно залишатися загальне закріплення такої взаємодії, тобто встановлення меж втручання у внутрішньополітичну ситуацію в країні, з обов'язковою приміткою щодо вибору самостійних шляхів застосування методів і способів взаємодії залежно від конкретних обставин.

Ми вважаємо, що з метою реалізації здобутків угоди про асоціацію України з ЄС надалі потрібно прийняти ряд законодавчих актів, одним із суб'єктів яких повинно виступати Міністерство внутрішніх справ, з метою визначення специфіки такої взаємодії у відповідності за напрямами діяльності та специфіки компетенцій тих чи інших правоохоронних органів.

Література

1. Безпалова О. Взаємодія органів державної влади України зі спеціальними установами Європейського Союзу у сфері реалізації правоохоронної функції держави. URL: file:///C:/Users/Sony/Downloads/0QXVceX2UKTMzVY8Z9nh1BXYJ21hyGR8.pdf.

2. Божко С., Божко Я. Стан і перспективи співробітництва України з Європейським Союзом у контексті спільної зовнішньої і безпекової політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Випуск 111. Частина 1. С. 98–108.

3. Коваленко Г. Безпекові та оборонні структури ЄС в рамках Лісабонського Договору. Поради та перспективи для співпраці Україна – ЄС. *Лісабонський Договір: аналіз впливу на відносини між ЄС та Україною у міжнародній, безпековій та оборонній політиці* / Упорядники: Коломієць О. В, Золкіна М. Ю., Головньов Д. В. Київ, 2011. С. 70-81.

4. Ковалів М. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. Вип. 2. С. 179–187.

5. Комзюк А.В. Взаємодія з громадськими об'єднаннями як принцип діяльності Національної поліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4. С. 147–155.

6. Малая Советская Энциклопедия. Т. 2. Москва : Сов. энцикл., 1958. 785 с.

7. Музичук О. Напрямки вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ з громадськістю в сфері охорони громадського порядку. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, No 3. С. 114–117. URL: http://pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=25324.

8. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/ laws/show/638-15.

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

10. Рацін А. Співробітництво між Україною та ЄС у сфері безпекової політики. *Збірник наукових праць*. 2016. Випуск 1 (16). С. 291–301

11. Слюсаренко Ю. Правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сфері спільної безпекової та оборонної політики. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 124(1). С. 94-101.

12. Угода між Європейським Союзом та Україною про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу з урегулювання криз від 13 червня 2005 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 24. С. 55-57.

13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: http://zakon2. rada.gov.ua/laws/show/ 984_011/ paran127#n127

Маліков В. В.,
кандидат юридичних наук, здобувач
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 342.924

ЩОДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ВИМІР)

Матвійчук А. В.

У статті розглядається проблема державного регулювання економіки. Питання подається під кутом адміністративного права. Визначаються методи і принципи регулювання економіки органами виконавчої влади. Встановлюються основні елементи державного регулювання економіки в окремих секторах. Окреслюються правові режими регулювання економіки. Подаються шляхи вдосконалення державного регулювання економіки з урахуванням сучасних тенденцій розвитку держави.

Ключові слова: *держава, економіка, регулювання, правовий режим, методи, принципи.*

В статье рассматривается проблема государственного регулирования экономики. Вопрос подается под углом административного права. Определяются методы и принципы регулирования экономики органами исполнительной власти. Устанавливаются основные элементы государственного регулирования экономики в отдельных секторах. Определяются правовые режимы регулирования экономики. Подаются пути совершенствования государственного регулирования экономики с учетом современных тенденций развития государства.

Ключевые слова: *государство, экономика, регулирование, правовой режим, методы, принципы.*

In today's conditions of development of the state one of the key elements is economic activity. The economy is an organized system of activity of all business entities of state and non-state ownership. As you know, for proper functioning of any organized system it is necessary to properly regulate it. The practice of state regulation of the economy in developed countries shows that the state plays an active role in the mechanism of regulation of economic activity by means of certain methods of influence, the purpose of which is to create and ensure conditions of economic management in accordance with the national economic policy.

In legal literature, it is not by chance that the focus is on the indissoluble connection of the rule of law and national security, which manifests itself, firstly, in areas that substantially coincide; and secondly, in the participation in their provision, in fact, the same entities; and third, the impossibility of a normal existence of a society without law and order and security. The difference between the above categories is the content characteristics: the rule of law is a legally established ordering of social life, and security is the degree and quality of the protection of society from potential threats.

The article deals with the problem of state regulation of the economy. The question is presented at the angle of administrative law. The methods and principles of economic regulation by executive authorities are determined. The basic elements of state regulation of economy in separate sectors are established. The legal regimes of regulation of economy are outlined. The ways of improving the state regulation of the economy are given in the light of the current trends in the development of the state.

Key words: *state, economy, regulation, legal regime, methods, principles.*

Матвійчук А. В., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. У сучасних умовах розвитку держави одним із ключових елементів виступає економічна діяльність. Економіка є організованою системою діяльності всіх суб'єктів господарювання державної та недержавної форми власності. Як відомо, для ефективної діяльності будь-якої організованої системи необхідним є належне регулювання нею. Практика державного регулювання економіки в розвинених країнах свідчить про те, що в механізмі регулювання господарської діяльності активну роль відіграє держава за допомогою певних методів впливу, мета яких полягає в створенні і забезпеченні умов господарювання відповідно до національної економічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначаємо, що сучасними українськими вченими в галузі адміністративного права проблема державного регулювання економіки розглядається в аспекті нормотворчої діяльності, представниками цього напряму є В.І. Олефір та В.О. Заросило, проблеми протидії економічним загрозам і захисту національних інтересів, представниками цього напряму є В.А. Ліпкан та Д.О. Беззубов, проблем адміністрування економічних відносин (Н.П. Бортник, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков), протидії корупції (Н.О. Армаш, Т.О. Коломоєць), проблеми інформаційного забезпечення державної безпеки (І.М. Сопілко та Р.А. Калюжний) та інших напрямів.

Мета статті. У статті проблема регулювання економіки державою визначається з позиції сучасного адміністративного права. Подаються системні елементи державного регулювання економіки. Пропонуються шляхи вдосконалення державного регулювання економікою з урахуванням тенденцій сучасного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Щодо визначення самого поняття «державне регулювання», то різні вчені трактують його по-своєму. Наприклад, у юридичній енциклопедії вказано, що це є здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних та інших) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів із метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [1].

У ч. 1 ст. 12 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) вказано, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку застосовує різноманітні засоби й механізми регулювання господарської діяльності. При цьому, як зазначає С.І. Бевз, законодавець не уточнює, про яке саме регулювання йдеться: державне чи правове. Ми надалі будемо використовувати поняття саме державного регулювання [2, с. 114–118].

Згідно з ч. 1 ст. 5 ГКУ, правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, спираючись на конституційну вимогу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність і визначення України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. З цього випливає, що державне регулювання сфери господарювання є неодмінним складником забезпечення правового господарського порядку поряд із саморегулюванням [3].

Щодо державного регулювання безпосередньо господарської діяльності, то В.С. Щербина пропонує визначати, що державним регулюванням у сфері господарської діяльності є здійснення державою в особі її компетентних органів комплексу економіко-правових, організаційно-правових (управлінських) та юридичних (правових) заходів щодо упорядкування діяльності господарських організацій і фізичних осіб-підприємців із метою реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку шляхом застосування різноманітних засобів і механізмів такого регулювання [4, с. 11].

Погоджуємося з думкою С.І. Бевз, що у широкому розумінні державне регулювання господарської діяльності є тотожним державному управлінню і являє собою самостійний вид державної діяльності, який має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави, що має своїми функціями: прогнозування й планування, організацію, керівництво, координацію, контроль та регулювання у вузькому сенсі [5, с. 116].

Із теорії права відомо, що поняття «метод» і «форма» не є тотожними. Метод – це спосіб досягнення будь-якої мети, виконання конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння (пізнання) дійсності, а форма – це зовнішній вигляд, контури предмета або зовнішнє вираження будь-якого змісту. Отже, поняття методу співвідноситься з внутрішньою, а форми – із зовнішньою характеристикою будь-якого явища [6, с. 48].

В юридичній літературі невипадково акцентується увага на нерозривному зв'язку правопорядку та національної безпеки, який виявляється, по-перше, у сферах, що предметно збігаються; по-друге, в участі у їх забезпеченні фактично тих самих суб'єктів; по-третє, у неможливості нормального існування соціуму без правопорядку та безпеки. Різниця між названими категоріями полягає у змістових характеристиках: правопорядок – це юридично оформлене упорядкування суспільного життя, а безпека – це ступінь та якість захищеності суспільства від потенційних загроз.

Сучасний класик адміністративного права Н.О. Армаш зазначає: «Публічний порядок у сфері ринкових відносин створюється та підтримується за допомогою розгорнутої системи засобів правового регулювання ринкових відносин, зокрема, у сфері боротьби із корупцією, які зрештою утворюють специфічні механізми правового регулювання – правові режими» [8].

Правовий режим як особливий порядок правового регулювання, що виражається в особливому поєднанні правових засобів, створює конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, відповідно, відбиває функціональну характеристику права. Правові режими надають адекватності й еластичності юридичній формі, дають змогу їй «більш чутливо вловлювати» відмінності неоднорідних соціальних зв'язків, точніше реагувати і враховувати особливості різних суб'єктів та об'єктів тощо. Інакше кажучи, вони є «індикаторами» змін, що відбуваються в суспільстві. Для правового режиму первинне значення мають такі умови, як час (різним проміжкам часу притаманні свої тенденції розвитку тих чи інших сфер суспільних відносин, що є об'єктами правового впливу), простір (кожна сфера відносин потребує особливого підходу до її нормування з урахуванням притаманних їй особливостей), коло осіб, на які він поширюється. У будь-якому режимі всі три компоненти наповнюються своїм «живим» змістом.

На доктринальному рівні спостерігається спроба диференціації режимів державного регулювання підприємницької діяльності за сферою її здійснення (режими активного, помірного та мінімального державного регулювання підприємницької діяльності). Режим активного регулювання має за свій предмет особливо важливі з погляду економічної безпеки сфери діяльності (виробництво та транспортування нафти, нафтопродуктів і газу, енергопостачання, зв'язок, формування державних резервів тощо) і утворюється за допомогою цілої низки засобів (методів) державного регулювання. Помірне державне регулювання здебільшого обмежується технічним регулюванням, що є правовим регулюванням відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних із нею процесів, систем і послуг, персоналу та органів, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінки відповідності та (або) ринкового нагляду. Нарешті, режим мінімального регулювання поширюється на такі види комерційної діяльності, як організація туризму, організація видовищних заходів, де можливості для державного регулювання майже відсутні.

Засоби державного регулювання економіки (як засоби реалізації економічної політики) в економічній науці традиційно поділяють на непрямі й прямі. Непряме державне регулювання господарської діяльності здійснюється за допомогою економічних методів (облікові банківські ставки, кредитні й податкові пільги, дотації, субвенції тощо) та заходів превентивного порядку, якими обмежуються негативні побічні ефекти ринкових процесів (заходи екологічної політики, охорони й відновлення природного середовища, зокрема консервація частини національних ресурсів, яка виключає будь-які форми їх виробничого використання; визначення природних зон, у яких дозволяється здійснення лише певних видів господарської діяльності; заборона використання екологічно шкідливих технологій). Пряме державне регулювання господарської діяльності здійснюється за допомогою таких засобів, як реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензування, квотування, розроблення стандартів і контроль за їх дотриманням тощо. Однак цей поділ є досить умовним, оскільки будь-який економічний метод також має елементи адміністрування. Отже, більш доцільним убачається диференціювання методів державного регулювання за цілями регуляторної діяльності та сферами її

проведення (внутрішній і зовнішній ринки). За цілями регуляторної діяльності виділяються методи забезпечення соціальної спрямованості економіки, економічної безпеки суспільства і держави, стимулювання суспільно важливих видів господарської діяльності тощо.

Сьогодні однією з найбільш виразних тенденцій розвитку господар-ських правовідносин, на думку Д.О. Беззубова, є ускладнення системи засобів державного регулювання, їх диференціація за об'єктами регулювального впливу [9]. Загальний об'єкт державного регулювання – уся система ринкових відносин, відповідно, спеціальними об'єктами регулювального впливу є такі:

1) процеси, спрямовані на економічне перетворення (приватизаційний, інноваційний процеси тощо);

2) виробничі ринки різноманітних товарів (цукру, лікарських засобів, електроенергії, сільськогосподарської продукції та іншого) і послуг (фінансових, інформаційних, транспортних тощо), їхні окремі сегменти;

3) окремі види діяльності, що провадяться в межах різних виробничих ринків (інвестиційна, концесійна, лізингова, комерційне посередництво тощо);

4) окремі економічні операції (з металобрухтом, з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням, з давальницькою сировиною, з перевезення небезпечних вантажів, зовнішньоекономічні операції тощо);

5) товар (у широкому значенні слова) як безпосередній результат господарської діяльності (включно з цінами на такий товар).

Тому форма державного впливу на господарську діяльність є зовнішнім вираженням дій державних органів, спрямованих на реалізацію специфічних завдань і функцій у процесі застосування вибраних методів державного впливу на економіку. Одному і тому самому методу державного впливу на господарські відносини притаманні різноманітні форми його здійснення. До основних форм державного регулювання зараховують такі: 1) планування; 2) управління; 3) нормативне регулювання; 4) контроль. Науковці зазначають, що форми державного впливу на господарські відносини мають універсальний характер для тих чи інших методів державного впливу на ці відносини. Наприклад, заходи з реєстрації суб'єктів господарювання не підвладні плануванню. Натомість найважливішою формою приватизації державного майна є відповідне планування, яке знаходить відображення в Державній програмі приватизації, планах приватизації конкретних об'єктів [7, с. 56–58].

Окремі форми державного регулювання згадуються в ГКУ. Наприклад, у ст. 11 ГКУ визначено напрями, види і зміст державного прогнозування та планування; згідно із ст. 15 ГКУ, у сфері господарювання застосовуються технічні регламенти, стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови.

Метод державного регулювання господарської діяльності визначається як сукупність прийомів впливу держави через органи законодавчої, виконавчої та судової влади на суб'єктів господарських відносин із метою створення й забезпечення умов господарської діяльності відповідно до ідеї соціальної орієнтованості економіки та національної економічної політики.

Стосовно методів державного регулювання, то заслуговує на увагу думка вчених, згідно з якою поділ методів державного впливу на економічні та адміністративні є недоцільним, адже будь-який економічний регулятор є безсилим без елементів адміністрування та управління. З цього випливає, що будь-які методи державного впливу на економіку є адміністративними методами [8, с. 59].

Враховуючи вказане, у сучасних умовах господарювання варто виділяти прямі і непрямі методи регулювання господарської діяльності.

Особливість прямих методів державного впливу на сферу господарювання полягає в тому, що їм властиво безпосередніми владними регуляторами примушувати суб'єкта господарювання діяти певним чином у господарському середовищі (наприклад, реєструватися як суб'єкт підприємництва). Є такі сфери діяльності, де прямі методи досить ефективні, а їх застосування не просте бажане, а й необхідне. Наприклад, прямі методи регулювання доцільно застосовувати для захисту стратегічно важливих галузей економіки, наприклад сільського господарства, забезпечення екологічної безпеки та збереження невідтворюваних природних ресурсів, природних монополій, адже держава повинна владними заходами забезпечувати реалізацію сільськогосподарської продукції на тих умовах, які дозволять зрівняти можливості промислового і сільськогосподарського виробництва. Тільки владними заходами можна забезпечити єдину тарифну політику в базових галузях, які є державними монополіями (енергопостачання, залізничні перевезення тощо).

Серед прямих методів державного впливу на господарські відносини виділяють такі: 1) державну реєстрацію суб'єктів господарської діяльності, перереєстрацію і скасування державної реєстрації; 2) ліцензування і патентування господарської діяльності; 3) ліцензування і квотування зовнішньоекономічної діяльності; 4) стандартизацію і сертифікацію продукції; 5) атестацію виробництва; 6) валютні обмеження, зокрема стосовно строків повернення валютної виручки за зовнішньоекономічними договорами тощо.

Непрямими методами є ті регулятори економічного середовища, які стимулюють ефективне господарювання та додають економічну вигоду поведінці, яка є бажаною для суспільства й держави (наприклад, митний збір на експорт соняшникової сировини прямо не ставить в обов'язок вітчизняних сільгоспвиробників переробляти цю сировину в Україні, проте робить вітчизняну переробку економічно доцільною). До непрямих методів державного регулювання зараховують такі: 1) підтримка добросовісної економічної конкуренції; 2) державне замовлення; 3) державне кредитування; 4) встановлення податкових пільг і преференцій тощо [9].

Сучасний стан державного регулювання економікою дає змогу визначити такі шляхи вдосконалення такої діяльності: перше – нормативне закріплення процесів забезпечення економічної безпеки держави; друге – визначення економічної безпеки приватних і державних підприємств як складових елементів національної безпеки; третє – організація підготовки юристів за профілем економічного регулювання процесів у державі для залучення їх на державну службу; четверте – прийняття загальної економічної стратегії розвитку держав з урахуванням сучасних демографічних, геополітичних і військових загроз.

Висновки. Отже, державним регулюванням господарської діяльності є здійснення державою в особі її компе-

тентних органів комплексу економічних, управлінських та юридичних (правових) заходів щодо упорядкування діяльності суб'єктів господарювання з метою реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку шляхом застосування різноманітних засобів і механізмів такого регулювання. Під формою державного впливу на господарську діяльність розуміють зовнішнє вираження дій державних органів, спрямованих на реалізацію специфічних завдань і функцій у процесі застосування вибраних методів державного впливу на економіку. Одному й тому самому методу державного впливу на господарські відносини притаманні різноманітні форми його здійснення. Окремі форми державного регулювання згадуються у ГКУ, а саме: державне прогнозування, планування; нормативне регулювання у вигляді регламентів, стандартів. Методом державного регулювання господарської діяльності є сукупність прийомів впливу держави через органи законодавчої, виконавчої та судової влади на суб'єктів господарських відносин. Вони поділяються на прямі та непрямі. Особливістю прямих методів є те, що їм властиво імперативно примушувати суб'єкта господарювання діяти певним чином у господарському середовищі. Непрямі ж методи стимулюють ефективне господарювання та додають економічну вигоду поведінці, яка є бажаною для суспільства й держави.

Література

1. Нагребельний В.П. Державне регулювання. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* Київ: «Українська енциклопедія», 1998. Т. 2: Д–Й, 1999. С. 118.

2. Бевз С.І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015/3. С. 23–27.

3. Господарський кодекс України. Кодекс від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15 (дата звернення: вересень 2018 р.).

4. Щербина В.С. Поняття та види засобів регулювання господарської діяльності. *Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка*, 2012. Вип. 94. С. 10–15.

5. Бевз С.І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2015/3. С. 23–27.

6. Мягкова О.В.Аналіз форм та методів державного регулювання в сфері машинобудування. *Сучасні питання економіки і права*. 2015. Вип. 1. С. 48–53.

7. Господарське право: підручник. Харків: «Одіссей», 2010. 640 с.

8. Армаш Н.О. Політична корупція – феномен сучасного державного управління. *Наукові записки. Серія: «Право»*. Вип. 2. Кропивницький: ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. С. 160.

9. Беззубов Д.О. Теоретичні засади економічної безпеки як частини господарського права України. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. Київ: НАУ, 2015. № 4(37). С. 115–120.

Матвійчук А. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правосуддя юридичного факультету
Державного університету інфраструктури
та технологій

УДК 342.9

ГЕНЕЗИС СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Миколаєць В. А.

У статті проаналізовано генезис справ в адміністративному судочинстві. Виділено основні періоди становлення адміністративного судочинства та ключові ознаки кожного з етапів. Проаналізовано сучасний стан адміністративного судочинства.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, генезис справ, становлення адміністративного судочинства.*

В статье проанализирован генезис дел в административном судопроизводстве. Выделены основные периоды становления административного судопроизводства и ключевые признаки каждого из этапов. Проанализировано современное состояние административного судопроизводства.

Ключевые слова: *административное судопроизводство, генезис дел, становление административного судопроизводства.*

The article analyzes the genesis of cases in administrative proceedings. The main periods of the formation of administrative justice are identified: the initial stage, the turning point, the Soviet stage, the modern stage. The key features of each stage are identified. On the basis of the analysis of the current state of administrative legal proceedings, the peculiarities of the fourth period of the formation of administrative legal proceedings are identified, which include: a) cases in administrative legal proceedings are currently considered by administrative courts; b) the legal nature of cases in administrative proceedings relates to the protection of the rights and interests of a person violated by the state in the person of its governing bodies; c) the law regulates all aspects of the cases in administrative legal proceedings; d) the development of certain categories of cases in administrative legal proceedings, in particular such as exemplary and typical cases, is under way. Attention is drawn to the fact that during the years 1927–1991, the regulation of cases in administrative proceedings did not actually develop. Gradually, the science of administrative law was formed; in that period several signatures were adopted. It was emphasized that despite the general non-recognition in the scientific circles of the formation of a new institute of administrative legal proceedings, its formation was actually completed by the adoption of the Administrative Code of the USSR. It is concluded that at present, the domestic legislator managed to solve all existing problems, so today administrative cases are considered in the administrative legal process, and the constant development of this institute caused the emergence of such new mechanisms as exemplary and typical cases, which clearly demonstrates the positive prospects of it further development.

Key words: *administrative justice, genesis of cases, formation of administrative legal proceedings.*

Постановка проблеми та її актуальність. Питання вдосконалення адміністративних справ постало із самого початку судово-правової реформи в нашій державі. Інститут адміністративного судочинства як окремий різновид судового процесу є порівняно новим для української правової системи. На сучасному етапі його розвитку в Україні відбувається процес впровадження та застосування на практиці нових інструментів у адміністративному судочинстві, створюються можливості для створення та розвитку дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка сприятиме створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав і свобод людини й громадянина від порушень і протиправних посягань. Одним із таких нових інструментів є зразкові та типові справи, запроваджені у вітчизняному адміністративному судочинстві шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147 [1]. Дослідження теоретико-правових засад зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві має включати історичний аспект розвитку адміністративних справ, адже це дасть можливість прослідкувати генезу їх розвитку, а також визначити ті зовнішні та внутрішні фактори, які мали вплив на їх формування. Тож дослідження теми теоретико-правових засад зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві неможливе без висвітлення історії їх формування та розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання генезису справ в адміністративному судочинстві є малодослідженим на науковому рівні, втім, воно набуло широкого наукового аналізу в рамках більш загальних тем, таких як генезис адміністративного судочинства, адміністративних судів, адміністративної юстиції тощо. Серед дослідників цього та близьких до нього питань виділимо таких як А.А. Бондаренко, М.В. Жушман, К.М. Кобилянський, М.Н. Курко, Р.В. Ониско, О.М. Пасенюк, Н.Б. Писаренко, О.І. Свида, В.С. Стефанюк, Я.С. Угленко, К.В. Шаповал, Є.В. Чаку тощо. Втім, відсутність комплексних досліджень цього питання в контексті вирішення справ в адміністративному судочинстві зумовлює необхідність звернення до його аналізу.

Метою статті є дослідити генезис справ в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Нами встановлено, що у своєму розвитку цей інститут пройшов чотири етапи:

1. Початковий етап (XVIII – 1917 рік) характеризується прийняттям в Австрійській та Російській імперіях нормативно-правових актів, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, а розгляд справ відбувався або в адміністративних судах (Австрійська імперія), або в спеціально створених для цього органах (Російська імперія);

2. Поворотний етап (1917–1927 роки) відбувався на зламі історичних епох, а його кінцевий результат обумовив регулювання справ в адміністративному судочинстві на довгі роки наперед – було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних врегулювати питання адміністративного судочинства, і, як наслідок, прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний

Миколаєць В. А., 2018

кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який, власне, і врегульовував провадження адміністративних справ протягом багатьох років радянського режиму;

3. Радянський етап (1927–1991 роки) характеризується фактичною відсутністю розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, розглядом адміністративних справ у порядку господарського чи цивільного судочинства, а адміністративні справи не могли бути пов'язані з оскарженням до суду дій службових осіб, державних і громадських органів;

4. Сучасний етап (починаючи від 1991 року) пов'язується із розглядом справ щодо захисту прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління, в адміністративному судочинстві адміністративними судами на основі адміністративного законодавства, а також із розвитком окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких як зразкові та типові справи.

Період XVIII – 1917 рік є першим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві. У роботах вітчизняних авторів наголошується на тому, що виникнення системи адміністративних судів варто пов'язати із становленням і розвитком адміністративного судочинства в Австрійській і Російській імперіях, адже тривалий час українські землі перебували під їхньою владою [2, с. 802]. Він характеризується такими особливостями:

1) у період до XVIII століття на українських землях приймались нормативно-правові акти, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних. Утім, ні адміністративного судочинства, ні адміністративного права тоді не було, а розгляд адміністративних справ не відбувався;

2) генезис справ в адміністративному судочинстві у XVIII – XIX століттях доцільно розглядати в контексті перебування українських земель у складі Австрійської та Російської імперій;

3) на українських землях у складі Російської імперії в зазначений період ще не функціонували адміністративні суди, втім, було створено мережу установ, які розглядали адміністративні справи;

4) на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, вже функціонували адміністративні суди, які, відповідно, розглядали адміністративні справи.

Другий етап розвитку розгляду справ в адміністративній юстиції охоплює період після Жовтневої революції 1917 року і до середини 20-х років XX століття. У 1917 році Тимчасовий уряд ухвалив закон про створення суду з розгляду адміністративних справ, який розглядав справи, що виникали із спору між державними органами та органами місцевого самоуправління, а також громадськими організаціями. Згідно із цим законом, судова влада з адміністративних справ розподілялась на три інстанції. У кожний повіт призначався адміністративний суддя, в губернських та обласних містах були створені особливі адміністративні відділення, а у Сенаті вищою інстанцією для адміністративних суддів, як було і за часів Російської імперії, став перший адміністративний департамент [3, с. 26–27]. Період 1917–1927 років характеризується такими особливостями:

1) цей етап датований періодом, який відбувався на зламі декількох історичних епох;

2) було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних врегулювати питання адміністративного судочинства;

3) наслідком цього періоду стало встановлення в Україні радянської влади, і, як наслідок, вкорінення ідеї непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами у розгляді адміністративних справ;

4) було прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який, власне, врегулював провадження адміністративних справ.

Період 1927–1991 років як третій етап генезису справ в адміністративному судочинстві характеризується такими особливостями:

1) розвиток нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства фактично не здійснювався;

2) більшу частину періоду адміністративні справи розглядались у порядку господарського чи цивільного судочинства і не пов'язувались із захистом прав громадян від порушень із боку держави;

3) прийнята на конституційному рівні норма щодо оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів протягом тривалого часу не набувала законної сили;

4) право на адміністративне оскарження дій суб'єктів державного управління було врегульовано вже фактично перед розпадом Радянського Союзу.

Наступний період генезису справ в адміністративному судочинстві визначимо в рамках 1927–1991 років, тобто до моменту проголошення незалежності України. Звернемо увагу на те, що протягом більш ніж 60 років регулювання справ в адміністративному судочинстві фактично не розвивалось. Поступово формувалась наука адміністративного права, в зазначений період було прийнято декілька знакових нормативно-правових актів. Проте загалом кінцевий розвиток досліджуваного інституту був незначним.

В юридичній літературі того періоду були поширеними міркування, які в категоричній формі не допускали можливості застосування інституту адміністративної юстиції чи його певних елементів в умовах радянського суспільства, а також щодо недоцільності розгляду справ в адміністративному судочинстві, адже це може завдати шкоді державі [4, с. 98]. Незважаючи на загальне невизнання в наукових колах утворення нового інституту адміністративного судочинства, його формування фактично було завершене прийняттям Адміністративного кодексу УСРР [5], який упорядкував систему органів і посадових осіб, що були уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, відповідно, визначились певні процесуальні правила розгляду цих справ.

Новітній етап генезису справ в адміністративному судочинстві розпочався в 1991 році із проголошення незалежності Україною. Як зазначається у науковій літературі, в незалежній Україні проблема адміністративної юстиції та судів деякий час гальмувалася [6, с. 107]. Виділимо такі особливості четвертого етапу генезису справ в адміністративному судочинстві починаючи від 1991 року:

1) справи в адміністративному судочинстві сьогодні розглядаються адміністративними судами;

2) правова природа справ в адміністративному судочинстві пов'язана із захистом прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління;

3) адміністративне законодавство урегульовує всі аспекти справ в адміністративному судочинстві;

4) сьогодні відбувається розвиток окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких як зразкові та типові справи.

Висновки. Отже, у процесі дослідження генезису справ в адміністративному судочинстві нами встановлено, що запровадження адміністративної юстиції в Україні відбулось фактично вже за часів незалежності України. Розгляд адміністративних справ здійснювався в попередні історичні епохи починаючи із XVIII століття. Втім, для цього створювались спеціальні інституції або ж розгляд адміністративних справ відбувався у порядку цивільного чи господарського судочинства. Виняток становить перебування західноукраїнських земель у складі Австрійської імперії, адже вже на той момент у цій державі була адміністративна юстиція.

На сучасному етапі вітчизняному законодавцю вдалось вирішити всі наявні проблеми, тож сьогодні адміністративні справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а постійний розвиток цього інституту спричинив виникнення таких нових механізмів, як зразкові та типові справи, що, безумовно, демонструє позитивні перспективи його подальшого розвитку.

Література

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 48. Ст. 436.

2. Чаку Є.В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності). *Форум права*. 2011. № 4. С. 801–806.

3. Історія держави і права України: підручник у 2 т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Т. 2. Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 26–27.

4. Ониско Р.В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»* / Гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

5. Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.

6. Жушман М.В. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 105–109.

Миколаєць В. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант Міжрегіональної академії
управління персоналом

УДК 342.7

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ

Пришляк М. І.

В аспекті змін, внесених до Конституції України (щодо правосуддя), в статті досліджено проблеми забезпечення права кожного на професійну правничу допомогу. Висловлено сумнів з приводу того, наскільки такі зміни відповідають інтересам людини та громадянина та розширюють їхні можливості на отримання професійної правничої допомоги в нашій державі. Акцентовано увагу на неоднозначності практики Конституційного Суду України в питаннях забезпечення права на правову допомогу.

Ключові слова: *право на професійну правничу допомогу, професійна підготовка, професійний рівень, спеціальна підготовка, адвокат, правник.*

В аспекте изменений, внесенных в Конституцию Украины (относительно правосудия), в статье исследованы проблемы обеспечения права каждого на профессиональную правовую помощь. Высказано сомнение по поводу того, насколько такие изменения соответствуют интересам человека и гражданина и расширяют их возможности на получение профессиональной правовой помощи в нашем государстве. Акцентировано внимание на неоднозначности практики Конституционного Суда Украины в вопросах обеспечения права на правовую помощь.

Ключевые слова: *право на профессиональную правовую помощь, профессиональная подготовка, профессиональный уровень, специальная подготовка, адвокат, юрист.*

In the aspect of the amendments made to the Constitution of Ukraine (regarding justice), the article examines the problems of ensuring the right of everyone to professional legal assistance. Identified and analyzed problematic issues related to this, considered ways to resolve them. It has been doubted about the extent to which such changes are in the interests of a person and a citizen and expand their opportunities to receive professional legal assistance in our state. Attention is focused on the availability of norms in the Constitution of Ukraine. According to them, on the one hand, everyone is free to choose a defender of his rights, on the other hand – only a lawyer represents another person in court, as well as protection from criminal charges, hence, existing contradictions between them, which is unacceptable at the level of the Basic Law of the state and requires their appropriate legislative resolution. It is concluded that a citizen should have the right to involve in defense of his rights not only a lawyer. But also other legal specialists, that professional training is not a criterion that allows a lawyer to be seen as the only representative of the legal profession who can provide a person with high-quality legal services. Attention is drawn to the ambiguity of the practice of the Constitutional Court of Ukraine in ensuring the right to legal assistance, the contradictory positions of the Constitutional Court of Ukraine and individual judges of the Constitutional Court of Ukraine regarding changes to the Constitution of Ukraine (regarding justice) proposed by the draft law. It was stated that at this stage there is a narrowing of the volume of guaranteed Art. 59 of the Constitution of Ukraine is right, which is unacceptable in the context of Art. 22: "When new laws are adopted or existing laws are amended, no restriction of the content and scope of existing rights and freedoms is allowed".

Key words: *right to professional legal assistance, professional training, professional level, special training, lawyer, jurist.*

Постановка проблеми та її актуальність. Конституція України приділяє особливу увагу питанню закріплення прав і свобод людини та громадянина. Це закономірно, адже права і свободи людини й громадянина в наш час стали загальновизнаною найвищою суспільною цінністю. Нині визнання та практичне здійснення прав і свобод людини і громадянина стало основним критерієм міри демократичності тієї чи іншої держави [4, с. 163]. Проте Основний Закон держави [5] не лише визначає основні права і свободи людини і громадянина, а й закріплює відповідні конституційно-правові гарантії їх дотримання та захисту. Серед них досить важливу роль відведено праву на професійну правничу допомогу. Саме таким чином воно сформульовано в ст. 59 редакції Закону про внесення змін до Конституції України [12] від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Попередня редакція ч. 1 ст. 59 Основного Закону визначала це право як право на правову допомогу [5]. Однак, незважаючи на розбіжності в словах, особлива соціальна значущість права на правову допомогу, як стверджує О.Г. Юркевич, полягає у тому, що воно є своєрідним посередником у реалізації особою інших прав. Інколи особі важко повноцінно реалізувати гарантовані Конституцією права, не скориставшись при цьому правом на правову допомогу, оскільки процесуальне законодавство України має досить формалізований характер [15, с. 129]. Серед функцій такого права у суспільстві слід окремо виділити превентивну, яка не тільки сприяє правомірному здійсненню особою своїх прав і свобод, а й насамперед спрямована на попередження можливих порушень чи незаконних обмежень прав і свобод людини і громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб [13].

Основний Закон держави не тільки закріпив право особи на професійну правничу допомогу, але й гарантував кожному вільний вибір захисника своїх прав. Між тим інституційне закріплення адвокатури на конституційному рівні ставить під сумнів таке твердження, а отже дає підстави говорити про звуження права на професійну правничу допомогу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова природа права на правову допомогу, окремі аспекти його забезпечення останнім часом досліджувалися у роботах Т.Б. Вільчик, І.В. Головань, В.В. Заборовського, В.М. Ісакової, О.М. Каплі, О.І. Коровайко, В.С. Личко, С.А. Лубенець, С.С. Немченка, Н.В. Хмелевської, Ю.Т. Шрамко, О.Г. Юркевич та інших. Однак, незважаючи на таку увагу науковців до зазначеного напряму, слід констатувати, що більшість з таких досліджень ґрунтується на положеннях Конституції України 1996 року. Тож є нагальна потреба їх переосмислення з урахуванням змін, яких зазнала Конституція України на підставі Закону від 02.06.2016 р. № 1401-VIII.

Пришляк М. І., 2018

Мета статті – дослідити проблеми забезпечення права кожного на професійну правничу допомогу з урахуванням практики Конституційного Суду України, яка склалася з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Право на правову допомогу є одним із конституційних, невід'ємних прав людини і має загальний характер [13], тобто поширюється на всіх без винятку осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України [13]. Його реалізація не може залежати від статусу особи та характеру її правовідносин з іншими суб'єктами права [13] і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб [14].

Судова практика Конституційного Суду України дає підстави під правом на правову допомогу розуміти гарантовану Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги. Принаймні такої позиції він дотримувався в рішенні від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000 [14]. В іншому своєму рішенні від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009 він пов'язує таке право з гарантованою державою можливістю будь-якої особи незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує [13]. У цьому ж рішенні Конституційний Суд України зазначає, що гарантування кожному права на правову допомогу покладає на державу відповідні обов'язки щодо забезпечення особи правовою допомогою належного рівня [13]. При цьому вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги, за його твердженням, залежить від волі особи, яка бажає її отримати [13].

У наукових колах відзначають, що найбільш привабливою для людини є така концепція, коли отримання правової допомоги гарантується в усіх сферах правового життя, коли разом із професійними суб'єктами-адвокатами правову допомогу надають й інші суб'єкти [6, с. 187; 7, с. 91]. І хоча ст. 59 Конституції України в редакції Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 р. начебто не дає підстав вести мову про звуження кола суб'єктів її надання, зберігши припис, відповідно до якого кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, ч. 3 ст. 1312 Конституції України чітко дає зрозуміти: «Виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». Перехідними положеннями Конституції України (абз. 11 п. 161) передбачено, що представництво виключно адвокатами у Верховному Суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року. Представництво органів державної влади та органів місцевого самоврядування в судах здійснюється з 1 січня 2020 року. Винятки, як про це зазначено в ч. 4 ст. 1312 Конституції України, можуть бути визначені Законом щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена [12]. З Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (далі – Пояснювальна записка) від 25.11.2015 р. № 3524 випливає, що таке інституційне закріплення статусу адвокатури на конституційному рівні з відповідною конституційною гарантією її незалежності, виключної ролі адвоката в механізмі забезпечення конституційного права людини та громадянина на професійну правничу допомогу зумовлене метою істотного підвищення якості представництва особи в суді, а також встановленням конституційного підґрунтя для створення єдиної правничої професії [9, с. 12–13]. Надання адвокатам таких переваг на ринку правових послуг пояснюється необхідним рівнем їхньої професійної підготовки. Однак при цьому не було взято до уваги, що така підготовка притаманна будь-якому правнику, що пройшов цілеспрямований процес навчання у закладі вищої освіти за спеціальністю «Право». Як наслідок, після його закінчення залежно від рівня вищої освіти, на якому здійснювалося навчання, здобувач отримує відповідний ступень і кваліфікацію, що засвідчується документом про вищу освіту [11]. Це є підтвердженням того, що особа досягла компетентностей (результатів навчання), достатніх для успішного здійснення професійної діяльності і здатна їх продемонструвати після завершення навчання. Такому нашому припущенню знаходимо підтвердження і у Класифікаторі професій України ДК 003:2010 [3], в Розділі 2. Професіонали. Код 2421 «Професіонали в галузі правознавства та прокурорського нагляду» якого значаться професії адвоката та юриста. Додамо, що цей розділ вміщує перелік професій, що передбачають високий рівень знань у відповідній галузі наук і вимагають від працівника (з урахуванням кола та складності певних професійних завдань та обов'язків) кваліфікації за дипломом про повну вищу освіту, що відповідає рівню спеціаліста, магістра. Тож уже з цих міркувань вважаємо безпідставно виключно в адвокаті вбачати єдиного представника правничої професії, здатного кваліфіковано надати правові послуги, обґрунтовуючи це рівнем його професійної підготовки.

У справі № 1-15/2016 за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України Конституційний Суд України встановив, що пропонована Законопроектом для доповнення Конституції України стаття 1312 не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина [1]. Проте такий виключний статус адвоката в Основному Законі він пов'язує не з його професійною підготовкою, а з необхідним професійним рівнем. Вважаємо, що Конституційний Суд України мав на увазі більш високу ділову компетентність адвоката серед інших правників, сформовану впродовж певного часу його практичної діяльності. Справді, хоч би якою була вузівська підготовка, навчально-виховний процес не здатний у повному обсязі забезпечити формування всього комплексу складників професійної готовності майбутніх правників. Тож досить великого значення в майбутньому зростанні набуває досвід роботи за фахом. У цьому сенсі Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [10] від 05.07.2012 р. № 5076-VI чітко дає зрозуміти, для того щоби стати адвокатом не досить лише повної вищої юридичної освіти, необхідний відповідний стаж роботи в галузі, потрібно скласти кваліфікаційний

іспит та пройти стажування. Однак такі його положення лише встановлюють вимови щодо професійного відбору і жодним чином не перешкоджають іншим фахівцям у галузі права конкурувати з адвокатами на ринку правових послуг.

У поданому в Пояснювальній записці визначенні права на професійну правничу допомогу, в обґрунтуванні виключної ролі адвоката на ринку правничих послуг замість слів «професійна підготовка» вже використовуються слова «спеціальна підготовка». У контексті нашого дослідження спеціальна підготовка сприймається як додаткове навчання осіб, що мають повну вищу юридичну освіту, для їх підготовки до виконання функціональних обов'язків у певній сфері юридичної діяльності або там, де є потреба у професійному доборі відповідно до вимог нормативно-правових актів. З викладеного випливає, що безпідставно слова «професійна підготовка», «спеціальна підготовка» розглядати як синоніми. Натепер спеціальну підготовку запроваджено для кандидатів на посади прокурора, судді. Для адвокатів, виходячи зі змісту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», вона не передбачена. Можливо, акцент було зроблено на майбутнє і слід очікувати на зміни в законодавстві з цього приводу.

Немає підстав сумніватися в професійності адвокатів. Однак вони відсутні і щодо того, щоб убачати в ньому єдиного представника правничої професії, здатного забезпечити право кожного на правничу допомогу. На нашу думку, зміни в Конституції України (ст. 1312) не стільки розширюють можливості особи на отримання професійної правничої допомоги, скільки обмежують їх, адже суперечать конституційному припису (ст. 59), відповідно до якого кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, що не виключає права отримати професійну правничу допомогу не тільки від адвоката, але й інших суб'єктів надання такої допомоги. Тож незрозумілою щодо цього є позиція Конституційного Суду України у справі № 1-15/2016, згідно з якою кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів [1], адже у своєму попередньому рішенні від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009 він чітко дав зрозуміти: «У частині першій статті 59 Конституції України не міститься обмежень стосовно кола суб'єктів надання правової допомоги та вимог щодо їхньої професійної підготовки, які мають визначатися в законах України» [13]. Поділяємо з цього приводу погляди судді Конституційного Суду України І.Д. Сліденка, який в окремій думці у справі № 1-15/2016 щодо пропонованого Законопроектом доповнення Конституції України статтею 1312 висловився таким чином: «У Висновку Конституційний Суд України відмовився від власної практики, не навівши жодної мотивації для такої відмови» [1]. Схожої точки зору дотримується суддя С.Л. Вдовиченко, відзначивши, що така позиція Конституційного Суду України дещо не збігається з викладеною раніше позицією щодо цього питання [1]. На його переконання, залучення адвоката як представника для вирішення і розв'язання спорів в інших державних органах не може бути обов'язковим, особа мусить мати право залучати як захисника фахівця в певній галузі права (наприклад, ученого з науковим ступенем у певній галузі права, фахівців юридичних фірм тощо). Також юридичні особи не можуть бути позбавлені права на безпосереднє представництво своїх законних інтересів чи то в суді, чи то в іншому органі державної влади, зокрема, керівниками суб'єктів господарювання або штатними юрисконсультами, юристами – працівниками власних структурних підрозділів тощо [1]. Критично сприймалася окремими суддями Конституційного Суду України й пропозиція Законопроекту про виключення зі ст. 59 Конституції України її другої частини. Зокрема, М.М. Гультай вважає, що воно може створити передумови для звуження обсягу, а отже й обмеження конституційного права кожного на правову допомогу [1]. Свою позицію він обґрунтовує тим, що таке виключення не компенсується встановленням функцій адвокатури щодо здійснення представництва в суді та захисту від кримінального обвинувачення, оскільки пропоноване доповнення Основного Закону України статтею 1312 не є правовою гарантією права кожного на правову допомогу [1]. Подібної думки дотримується й суддя С.В. Сас: «Запровадження монополії на представництво інтересів особи в суді виключно адвокатами спрямоване на обмеження конституційного права особи на вільний вибір захисника своїх прав» [1]. Проблема вбачається ще й в іншому. В своїй окремій думці у справі № 1-15/2016 суддя Конституційного Суду України І.Д. Сліденко звернув увагу на те, що у разі прийняття норми, відповідно до якої виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення, Конституція України буде містити дві норми, які регулюють одні і ті ж суспільні відносини протилежним чином. Це, своєю чергою, призведе до контрадикції норм та їх конкуренції, зробить Конституцію внутрішньо суперечливим актом [1].

Зауважимо, ч. 2 ст. 59 Конституції України 1996 р. не надавала такого безальтернативного статусу адвокатурі. Її зміст не тлумачиться як право людини і громадянина вибирати для надання правової допомоги лише адвоката. Такою особою міг бути і приватний практикуючий юрист, який займається наданням правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи. Власне, такої позиції дотримується і Конституційний Суд України в рішенні від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000 [14]. Узгоджується вона і з «Основними принципами, що стосуються ролі юристів» (далі – Основні принципи), прийнятими восьмим Конгресом ООН з питань попередження злочинності і поводження з правопорушниками 27 серпня – 7 вересня 1990 року, які передбачають, що кожна людина має право звернутися до будь-якого юриста за допомогою для захисту і відстоювання своїх прав та захисту їх на всіх стадіях кримінального судочинства (принцип 1); жодний суд чи адміністративний орган, в якому визнається право на адвоката, не відмовляється визнавати права юриста відстоювати в суді інтереси свого клієнта, за винятком тих випадків, коли юристу було відмовлено в праві виконувати свої професійні обов'язки відповідно до національного права і практики та цих принципів (принцип 19) [8]. Натомість маємо констатувати зворотне. З цього приводу нам імпонує думка І.В. Голованя, який висловився таким чином: «Клієнти мають обирати адвокатуру не тому, що будуть змушені силою закону. Приваблювати клієнтів мають бездоганна репутація, широкі професійні права і надійні гарантії адвокатів, що мають, безумовно, поважатися представниками держави. Буде повага до прав і гарантій – жодної монополії не знадобиться. Водночас мають бути збережені можливості роботи юрисконсультів, що працюють за наймом у штаті

юридичних осіб, стосовно представлення інтересів їхніх роботодавців. Громадяни мусять мати можливість залучати для захисту своїх прав юристів, що не є адвокатами (викладачів, громадських діячів, тощо) разово і на безоплатній основі. Бо тільки громадянин має приймати остаточне рішення з вибору захисника своїх прав. Професійність важлива, але куди важливіше довіра» [2].

Ч. 4 ст. 1312 Конституції України начебто і не заперечує права на правничу допомогу загалом, яку можуть надавати інші, крім професійних адвокатів, фахівці-правники. Однак незрозуміло, якими критеріями керувалися розробники проекту Закону, встановлюючи винятки щодо представництва в суді стосовно зазначеного в ній переліку справ та щодо окремих осіб. Не вніс ясність у це питання і Конституційний Суд України, який вважає, що встановлення на законодавчому рівні винятків щодо представництва в суді іншими, ніж адвокат, особами може бути зумовлене особливостями певної категорії справ, правовідносин чи статусу особи, права, свободи чи інтереси якої підлягають захисту. Відповідне правове регулювання щодо представництва такої особи в суді має сприяти ефективному захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [1]. Сприймаючи її критично, між тим саме ця норма, на наше переконання, повною мірою узгоджується з конституційним приписом, відповідно до якого кожен є вільним у виборі захисника своїх прав, адже зберігає за особою право вибору захисника своїх прав не тільки серед адвокатів, а й інших фахівців-правників. І немає жодних підстав стверджувати про це щодо справ та осіб, які не охоплені ч. 4 ст. 1312 Конституції України.

Висновки. Наведене переконливо доводить, що припис ч. 3 ст. 1312 Конституції України, згідно з яким виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення є таким, що обмежує право кожного на вільний вибір захисника своїх прав і не сприяє повною мірою реалізації права людини та громадянина на професійну правничу допомогу. Фактично спостерігається звуження обсягу гарантованих ст. 59 Конституції України прав, що є неприпустимим у контексті ст. 22, яка наголошує: «У разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод». Наявність у Конституції України приписів, відповідно до яких, з одного боку, кожен є вільним у виборі захисника своїх прав (ст. 59), з іншого – виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення (ч. 3 ст. 1312), свідчить про наявне протиріччя між ними, що є неприпустимим на рівні Основного Закону держави і вимагає відповідного законодавчого їх розв'язання.

Література

1. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.01.2016 р. № 1-в/2016. URL: http:// search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS16001.html

2. Головань І.В. Світлої пам'яті права на правову допомогу... URL: https:// blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/56b84689eb24c/

3. Класифікатор професій України ДК 003:2010. Затверджено наказом Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: http://hrliga. com/index.php?module=norm_base&op=view&id=433

4. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 336 с.

5. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: http://zakon4. rada. gov.ua/laws/show/254к/96-вр

6. Немченко С.С. Особливості права на правову допомогу в Україні в процесі побудови демократичної держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Випуск 6-1. Том 1. 2014. С. 184–188.

7. Омельченко Т.В. Інституалізація правової допомоги в Україні. Ученые записки *Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. Т. 25(64). 2012. № 2. С. 88–93.

8. Основные принципы, касающиеся роли юристов: приняты Восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями; Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 года. URL: http://zakon2. rada.gov.ua/laws/show/995_313

9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року № 3524. URL: http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=57209

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

11. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009. URL: http:// zakon0.rada. gov.ua/laws/show/v023p710-09/paran54#n54

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-0

15. Юшкевич О.Г. Надання правової допомоги як вид соціальних послуг. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 129–135.

Пришляк М. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Енергодарського інституту державного
та муніципального управління імені Р. Г. Хеноха
Класичного приватного університету

УДК 347.73

ЗАКОННІ ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ У ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИНАХ ТА ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ

Сахно Д. С.

Статтю присвячено аналізу законних приватних інтересів платників податків, конкретизації їх змісту, проведенню відмежувань від інших приватних інтересів, що виникають у платників податків, у тому числі тих, що викликають появу податкових зловживань та правопорушень. Висвітлено місце платників податків у податкових правовідносинах, указано на нерозривність зв'язку між обов'язками і правами як змісту податкових правовідносин. Здійснено розподіл приватних інтересів на законні й протиправні; надано рекомендації щодо запобігання зловживанням правами і податковим правопорушенням з боку платників податків.

Ключові слова: *податкові правовідносини, приватні інтереси платників податків, законні приватні інтереси в оподаткуванні, зловживання у податковому праві, протиправні інтереси платників податків.*

Статья посвящена анализу законных частных интересов налогоплательщиков, конкретизации их содержания, проведению отграничения от других частных интересов, возникающих у налогоплательщиков, в том числе вызывающих появление налоговых злоупотреблений и правонарушений. Освещено положение налогоплательщиков в налоговых правоотношениях, указано на неразрывность связи между обязанностями и правами как содержания налоговых правоотношений. Осуществлено распределение частных интересов на законные и противоправные; даны рекомендации по предотвращению злоупотреблений правами и налоговых правонарушений со стороны налогоплательщиков.

Ключевые слова: *налоговые правоотношения, частные интересы налогоплательщиков, законные частные интересы в налогообложении, злоупотребления в налоговом праве, противоправные интересы налогоплательщиков.*

The article is devoted to analysis of the legal private interests of taxpayers, concretization of their content, delimitation from other private interests of taxpayers, including those that cause the appearance of abuses of law and offenses in tax relations. The place of taxpayers in tax legal relations is highlighted, the indissolubility of the relationship between duties and rights as the content of tax legal relations is indicated. It is emphasized that in their aggregate, the tax rights and duties of taxpayers and their legitimate interests, which are not legally enshrined as the rights of taxpayers, constitute the legal status of taxpayers.

The ratio of legitimate interests of taxpayers to their rights and other interests is determined. Under the condition of the rule of law and action of the principle of equality of taxpayers, the most significant interests of taxpayers, which do not contradict the objective idea of the fairness of taxation, become secured by the rights of taxpayers and corresponding to them duties of the controlling bodies. The other part of the legitimate interests of taxpayers is not directly shaped as the rights of taxpayers, but it complements the legal status of the latter and is expressed in the spirit of law, being legitimate interests of taxpayers.

The distribution of private interests is provided by the groups of legitimate interests and unlawful interests. It is noted that in pursuit of the goal of full realization of those legitimate interests of taxpayers which are constituted in the rights of taxpayers, such rights must necessarily be consolidated in the tax legislation together with the correspondent duties of the controlling bodies.

Recommendations on how to prevent abuse of law and tax offenses by taxpayers are given. It is concluded that transparency and unambiguousness of the national tax legislation becomes a guarantee of realization of both the legitimate interests of taxpayers and public interest of the whole society. Otherwise, taxpayers, as a means of defending their private interests, may initiate tax maneuvering with signs of abuse of their rights, which becomes illegal and harms the normal development of tax relations.

Key words: *tax legal relations, private interests of taxpayers, legitimate private interests in taxation, abuses in tax law, unlawful interests of taxpayers.*

Вступ. Існування податкових правовідносин неможливе без їх учасників і конкретизації змісту правовідносин у податково-правових нормах. Закономірно, що ключовими учасниками податкових правовідносин виступають контролюючі органи як уповноважений суб'єкт в оподаткуванні – з одного боку, та платники податків як зобов'язані суб'єкти – з іншого. Зміст податкових правовідносин характеризується нерозривністю зв'язку між правами одного суб'єкта податкових правовідносин та кореспондуючих їм обов'язків іншого. Своєю чергою вся динаміка податкових правовідносин від самого початку їх існування знаходиться у залежності від тих рушійних сил, що стоять за діями їх учасників, – публічного та приватних інтересів. Полярність цих інтересів один до одного виступає фактором високої конфліктності податкових правовідносин, сприяючи перетворенню законних приватних інтересів платників податків на ті інтереси, що викликають появу податкових зловживань та податкових правопорушень з боку платників. Це є небажаним варіантом розвитку індивідуальних податкових правовідносин, що призводить до обопільних втрат для учасників оподаткування, тому окреслена проблема потребує ретельного наукового опрацювання.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення сутності законних приватних інтересів платників податків, конкретизація їх змісту, проведення відмежувань від інших приватних інтересів, що виникають у платників податків, у тому числі тих, що викликають появу податкових зловживань та правопорушень.

Результати дослідження. Багато у чому платники податків відіграють у податкових правовідносинах вирішальну роль. Саме внаслідок позитивних дій платників та модель суспільно значущої поведінки, що закріплена

Сахно Д. С., 2018

у податково-правовій нормі, може знайти своє втілення у конкретних податкових правовідносинах, а бюджети – отримати необхідні обсяги податкових надходжень для фінансування бюджетних програм і досягнення цілей публічного інтересу. Саме для безперебійного надходження грошових коштів від платників податків до бюджетів держава забезпечує підтримання і розвиток податкових відносин, їх правове регулювання, утворює цілу систему органів, у тому числі казначейські та контролюючі органи, а податковий обов'язок платників податків стає закріпленим одразу на конституційному рівні. Не даремно стаття 67 Конституції України встановлює, що «кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом» [1], а на галузевому рівні податкового законодавства відбувається подальша деталізація цих норм.

Така деталізація передбачає конструювання юридичного змісту податкових правовідносин шляхом зустрічного закріплення суб'єктивних юридичних прав і юридичних обов'язків учасників податкових правовідносин. Причому це зроблено таким чином, що в обов'язках одних учасників відображаються законні інтереси тих учасників, що наділені правом вимагати відповідну реалізацію юридичного обов'язку суб'єкта, що їм протиставлений. Так, у контролюючих органів є право видавати податкові повідомлення-рішення на суму податкового боргу платників податків та звертатись до суду задля його примусового стягнення, що відповідає публічному інтересу суспільства. Відповідно, у платників податків існує низка податкових прав, більша частина з яких закріплена у статті 17 Податкового кодексу України [2], реалізація яких підкріплена встановленням відповідних обов'язків контролюючих, судових та інших державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб належним чином сприяти реалізації цих прав платників податків, реагувати на їх звернення та інші юридично значимі дії суб'єктів оподаткування. У такий спосіб не тільки відбувається реалізація законних приватних інтересів платників податків, а й практично забезпечується устремління до балансу інтересів у системі оподаткування.

Як бачимо, лише на теоретичному рівні методом наукової абстракції можна відділяти суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників податкових відносин один від одного, а на практиці, на рівні безпосередніх правовідносин, вони є неподільними. Так само не можна забезпечити повноцінну реалізацію публічного інтересу без відповідного гарантування необхідного обсягу законних приватних інтересів платників податків, що є у тому числі вираженням закріплених у статті 4 Податкового кодексу України засад вітчизняного податкового законодавства [2]. Такі засади за умов їх належної реалізації дозволяють встановлювати у внутрішньому податковому законодавстві взаємоузгоджену систему прав та обов'язків контролюючих органів і обов'язків та прав платників податків.

На наявність тісного взаємозв'язку цих категорій податкового права вказують й відомі вчені. Однак водночас вони підкреслюють й їх дихотомічну природу, що зумовлює окреслену полярність і конфліктність внутрішньої сутності податкових правовідносин. М.П. Кучерявенко зазначає, що суб'єктивне податкове право і суб'єктивний податковий обов'язок, незважаючи на тісний взаємозв'язок і взаємозумовленість, являють собою певні протилежності. Це пов'язано не лише зі своєрідним протистоянням їх носіїв – уповноваженої та правозобов'язаної особи, але й з їх змістом, націленістю на реалізацією інтересів. Якщо суб'єктивне податкове право передбачає перш за все задоволення інтересу його носія – особи, що наділена або має таке право, то податковий обов'язок сфокусований на реалізації інтересів особи, що протиставлена носію цього обов'язку [3, с. 447].

Так само і С.С. Алексєєв наголошував, що суб'єктивні податкові права та обов'язки «певною мірою співпадають і за їх фактичним змістом: уповноважений має право вимагати від зобов'язаної особи саме того, що має здійснити (або від чого повинен утриматись) уповноважений. Суб'єктивне право і обов'язок – це дві сторони єдиного цілого, єдиного юридичного змісту правових відносин. Зв'язок між правом і обов'язком має характер об'єктивної закономірності. Неважко помітити, що тут перед нами явне протистояння діалектичного закону єдності протилежностей. Цілком очевидно, що і суб'єктивне право, і юридичний обов'язок – це такі «протилежності», які поза єдністю (правовідносин) існувати як юридичні явища не можуть» [4, с. 321]. З цього слідує не лише те, що права та обов'язки у податкових правовідносинах напряму взаємопов'язані і у своїй основі підпорядковані єдиній меті, а й той важливий висновок, що хоча закріпленою може бути безмежна кількість податкових прав платників, однак дійсно забезпеченими і гарантованими до реалізації стають лише ті з них, що відображені у зустрічному закріпленні юридичних обов'язків контролюючих та інших публічних органів.

Такі обставини, що характеризують складну взаємозумовленість і діалектичну єдність протилежних категорій суб'єктивних податкових прав і юридичних обов'язків, чинять свій вплив й на розуміння сутності законних приватних інтересів платників податків. Останніми, що можуть реалізовуватись і нести користь платникам, слід визнати лише ті інтереси платників, що одночасно забезпечені як закріпленням відповідних юридичних прав платників податків у внутрішньому податковому законодавстві, а також випливають із норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною, так і встановленням кореспондуючих цим правам обов'язків публічних, передусім контролюючих органів.

У забезпечення законних інтересів платників податків великий вклад вносить практичне забезпечення засади справедливості як частини засади верховенства права у податкових відносинах. Разом із тим таку засаду справедливості, яка має об'єктивний характер, потрібно не змішувати із її суб'єктивним сприйняттям. На це вказує Я.Ю. Глуховський, зазначаючи, що платники податків доволі часто та у вельми різних ситуаціях посилаються на податкову справедливість. Однак переважно вони пов'язують її зі зниженням податкового навантаження або з повним звільненням від податків. У цьому разі наявна суб'єктивна справедливість, зумовлена захисною реакцією платника податків на втрату частини належних йому матеріальних коштів у результаті оподаткування. Така справедливість породжує у платника податків устремління зменшити власні

податки, разом з пред'явленням до публічної влади вимог щодо виконання різного роду обов'язків. Однак є й інше, об'єктивне розуміння податкової справедливості, що має практичне значення, оскільки це – розуміння органів влади, які встановлюють податки. Воно зводиться до того, що покриття публічних витрат пов'язано з необхідністю вибору джерел доходів і справедливого розподілу податкового навантаження серед економічних суб'єктів [5, с. 41]. Втім на практиці, говорячи про засаду справедливості як інструмент забезпечення законних приватних інтересів платників податків, ми не можемо абстрагуватись від окресленого вище суб'єктивного її сприйняття платниками, а тому одним із найбільш дієвих засобів реалізації законних інтересів суб'єктів оподаткування залишається зниження податкового тиску, надання податкових пільг та закріплення інших стимулюючих механізмів у національному податковому законодавстві. У перспективі ж подібне задоволення законних інтересів платників податків сприяє й задоволенню публічного інтересу суспільства, збільшенню обсягів податкових надходжень до бюджетів, разом із зменшенням кількості випадків зловживання платниками податків своїми правами і невиконання обов'язків.

Під час визначення кола законних приватних інтересів платників податків і їх втілення у життя дуже важливо, щоб держава та органи публічної влади встановлювали баланс не лише з публічним інтересом суспільства, а й між іншими платниками податків. Не повинно бути ситуацій, коли серед платників податків, що знаходяться в рівних умовах, одна частина платників отримує невиправдані привілеїї поряд з іншими. Це порушує розуміння справедливості та засади рівності платників податків й недопущення проявів податкової дискримінації. У цій ситуації держава має діяти як арбітр, що пильно стежить за утворенням максимально збалансованого підходу до оподаткування і забезпеченням у цій сфері лише тих інтересів, які не порушать об'єктивного розуміння податкової справедливості та втілення насамперед принципів податкової рівності та фіскальної достатності. Саме такий підхід дозволить одночасно отримувати максимально можливі обсяги податкових надходжень і забезпечувати прийнятний і посильний для платників податків рівень податкового тиску.

Як бачимо, з усього кола приватних інтересів, що можуть виникати у платників податків, статусу законних повинні набувати лише ті, що не вступають у конфлікт з приватними інтересами інших платників податків та з публічним інтересом усього суспільства. Про це прямо вказує К.Г. Костікова, яка пише, що можливість отримати ті чи інші блага, тобто реалізувати інтереси, забезпечується державою, але тільки в тому разі, якщо це не зашкодить інтересам самої держави, суспільства в цілому, а також інших індивідів [6, с. 27]. При цьому найбільш важливі із законних інтересів платників податків отримують форми суб'єктивних прав і тому стають неподільним цілим із відповідним податковим правом платника податків. Це зазначає й М.І. Матузов, наголошуючи, що найбільш важливі, істотні з точки зору держави, суспільно значущі інтереси платників податків стають законодавчо визначені як суб'єктивні права особи [7, с. 128].

З цього випливає загальна картина щодо співвідношення законних інтересів платників податків з їх правами й іншими інтересами. В умовах дії принципу верховенства права і забезпечення рівності платників податків найбільш значимі інтереси платників податків, що не суперечать об'єктивному уявленню про справедливість оподаткування, стають забезпеченими правами платників податків і відповідними, кореспондуючими ним обов'язками контролюючих органів. Інша частина законних інтересів платників податків напряму не оформлена як права платників податків, однак вона доповнює правовий статус останніх і виражена у «дусі закону», будучи правомірними інтересами платників.

Ясність щодо цього прояву законних приватних інтересів платників податків і їх відмінностей від тих, що стали прямо закріпленими як права платників, вносить М.І. Матузов, вказуючи, що, по-перше, таких законних інтересів набагато більше, ніж тих, що виражені суб'єктивними правами, і вони набагато різноманітніші; по-друге, їм не протистоять прямі юридичні обов'язки контролюючих органів; по-третє, вони не мають конкретного переліку, строго фіксованої системи; по-четверте, у них слабкіше економічна база, яка дозволяла забезпечити їх повне задоволення; по-п'яте, вони не мають також досить твердих юридичних гарантій, спираючись на які можна було б у всіх випадках відстоювати їх у суді та інших державних органах [7, с. 112]. Найбільш характерним таким законним приватним інтересом платників податків, що не є напряму закріпленим у правах останніх, є пошук найбільш економічно вигідної для платника податків моделі оподаткування, можливість оптимізовувати власні податкові зобов'язання перед державою. Якщо ж такий більш оптимальний для платника варіант оподаткування стає можливим внаслідок наявності законодавчої колізії, у підпункті 4.1.4 пункту 4.1 статті 4 Податкового кодексу України закріплена засада презумпції правомірності рішень платника податку, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу [2].

Щоправда, на практиці маємо дуже велику кількість ситуацій, коли контролюючі органи все одно обчислюють податкові зобов'язання платників податків за найменш сприятливою для платників схемою і надсилають податкові повідомлення-рішення на донараховані суми, а правомірність своїх дій платники змушені відстоювати у судах адміністративної юрисдикції. Це перешкоджає як реалізації законних інтересів платників, так і публічного інтересу, адже платники, ставши учасником адміністративного судочинства, вже не можуть зосередити свої зусилля на нормальній економічній діяльності, що зменшить їх доходи і відрахування податків до бюджетів у наступних податкових періодах, а бюджети недоотримають кошти від поточних сум податків до вирішення податкового спору.

Тому прозорість і однозначність національного податкового законодавства стає запорукою реалізації як законних інтересів платників, так і публічного інтересу усього суспільства. В інакшому разі платники податків з метою відстоювання своїх інтересів змушені вдаватись

до податкового маневрування, яке може набувати ознак зловживання своїми правами і переходити межу законних інтересів, переростати до площини інтересів платників податків, що шкодять податковим правовідносинам, утворювати склад податкового правопорушення чи навіть кримінально-карного діяння у сфері економічних відносин та публічної фінансової діяльності.

Висновки. Таким чином, внаслідок проведеного дослідження сутності законних приватних інтересів у сфері оподаткування можемо стверджувати, що законні інтереси платників податків є часткою тих їх інтересів у податкових відносинах, що або забезпечені закріпленням відповідних прав платників податків у податковому законодавстві, або відповідають «духу закону», не порушуючи норм податкового законодавства і не наносячи шкоду публічному інтересу. Для повноцінної реалізації тих законних інтересів платників податків, що оформлені у права платників податків, такі права повинні обов'язково закріплюватись у податковому законодавстві разом із визначенням кореспондуючих їм обов'язків контролюючих органів. У своїй сукупності податкові права і обов'язки платників податків та їх законні інтереси, що законодавчо не закріплені як права платників, складають правовий статус платників податків. Своєю чергою, на противагу законним інтересам платників податків, існують інші інтереси платників податків, які поділяються на інтереси, що задовольняються через податкові зловживання платників податків, і на протиправні інтереси, що утворюють склад податкового правопорушення або злочину. Уникнення таких небажаних для суспільства проявів інтересів платників податків можливо шляхом підвищення якості законодавчої техніки, використаної у вітчизняному податковому законодавстві, повноцінного забезпечення дії засад останнього та реалізації принципу верховенства права, у тому числі його головних складників – справедливості та пропорційності.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI. *Голос України*. 2010. № 229–230 (від 4 груд.).
3. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6-ти т. Т. 2 : Введение в теорию налогового права. Харьков : Легас, 2004. 600 с.
4. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2-х т. Т. 1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1972. 396 с.
5. Глуховский Я.Ю. Принцип справедливости в налогообложении: прошлое и настоящее. *Современные проблемы теории налогового права* : матер. Междунар. науч. конф. (г. Воронеж, 4-6 сент. 2007 г.) / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж : ВГУ, 2007. С. 40–46.
6. Костикова Е.Г. Законные интересы налогоплательщиков: некоторые вопросы теории. *Финансовое право*. 2005. № 8. С. 27–29.
7. Матузов Н.И. *Правовая система и личность*. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. 294 с.

Сахно Д. С.,
здобувач кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

УДК 342.9

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ЯК КАТЕГОРІЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Сибіга О. М.

У роботі досліджується зміст поняття «публічна інформація», яке по-різному визначається в спеціальній літературі та має своє законодавче визначення в Законі «Про доступ до публічної інформації», а також розкриваються ознаки, які характеризують публічну інформацію, та визначаються основні види публічної інформації залежно від суб'єкта, що є її розпорядником. Наголошується на тому, що публічна інформація характеризується наявністю двох основних ознак: а) це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація; б) це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. На ці ознаки звертається увага і в Законі «Про доступ до публічної інформації». Пояснюється це тим, що законодавець намагався закріпити лише основні ознаки, що характеризують публічну інформацію, нехтуючи тими, що є неважливими для реалізації норм чинного законодавства. Стаття 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу залежно від суб'єкта, що є розпорядником публічної інформації, виділити шість видів публічної інформації, які і характеризуються у статті.

Ключові слова: *публічна інформація, ознаки публічної інформації, класифікація публічної інформації, розпорядник інформації.*

В работе исследуется содержание понятия «публичная информация», которое по-разному определяется в специальной литературе и имеет свое законодательное определение в Законе «О доступе к публичной информации», а также раскрываются признаки, характеризующие публичную информацию, и определяются основные виды публичной информации в зависимости от субъекта, который является ее распорядителем. Акцентируется внимание на том, что публичная информация характеризуется наличием двух основных признаков: а) это отраженная и задокументированная любыми средствами и на любых носителях информация; б) это информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации. На эти признаки обращается внимание и в Законе «О доступе к публичной информации». Объясняется это тем, что законодатель пытался закрепить лишь основные признаки, характеризующие публичную информацию, пренебрегая теми, которые неважны для реализации норм действующего законодательства. Статья 13 Закона «О доступе к публичной информации» позволяет в зависимости от субъекта, который является распорядителем публичной информации, выделить шесть видов публичной информации, которые и характеризуются в статье.

Ключевые слова: *публичная информация, признаки публичной информации, классификация публичной информации, распорядитель информации.*

The main tasks solved by this article are the following.

Explore the meaning of the concept of "public information" through an analysis of the provisions of the current legislation and the views presented in the legal literature.

To reveal signs that characterize public information and to determine the types of public information, depending on the entity that manages such information.

The content of the concept of "public information", which is differently defined in the special literature and has its legal definition in the Law "On access to public information", is also explored, and the features that characterize public information are revealed, and the main types of public information are determined in depending on the entity that is its manager. It is emphasized that public information is characterized by the presence of two main features: a) it is displayed and documented by any means and on any medium; b) it is information that was received or created in the course of execution by the subjects of the authorities of their duties or which is in the possession of the subjects of power authorities, other administrators of public information. These features are also noted in the Law "On Access to Public Information". This is explained by the fact that the legislator tried to consolidate only the main features that characterize public information, neglecting those that are not important for the implementation of the rules of the current legislation. Article 13 of the Law "On Access to Public Information" allows, depending on the entity that is the manager of public information, to allocate six types of public information, which are described in the article.

Article 13 of the Law "On Access to Public Information" allows, depending on the entity that is the manager of public information, to distinguish the following types of public information: a) all information that is in the possession of the subjects of power, ie, state authorities, other state bodies, bodies of local self-government, bodies of power of the Autonomous Republic of Crimea, other entities that perform power management functions in accordance with the legislation and decisions of which are obligatory for implementation; b) information on the use of budget funds by legal entities, which are financed from the state, local budgets, and the budget of the Autonomous Republic of Crimea; c) information related to the execution by persons of delegated authority of the subjects of power in accordance with the law or agreement, including the provision of educational, recreational, social or other public services; d) information on the conditions for the supply of goods, services and prices for them, in the case of undertakings holding a dominant position on the market or endowed with special or exclusive rights or are natural monopolies; e) information on the state of the environment; quality of food products and household items; accidents, catastrophes, dangerous natural phenomena and other emergencies that have occurred or may occur and threaten the health and safety of citizens; f) other information of public interest.

Key words: *public information, signs of public information, classification of public information, information manager.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Незважаючи на досить велику кількість досліджень, присвячених інформації як явищу правової дійсності, інформаційним правам та праву на доступ до інформації, в цих дослідженнях приділено не досить уваги змісту та класифікації публічної інформації. У юридичній науці відсутні спеціальні дослідження, які

Сибіга О. М., 2018

були б присвячені аспектам виокремлення із загальної системи інформації, що регулюється нормами права, такого її виду, як публічна інформація.

Дотепер більшість комплексних досліджень з проблем правового регулювання інформації (наукові, публіцистичні та практико-прикладні) в основному проводилися представниками конституційного та адміністративного права. Разом із тим об'єктами таких досліджень найчастіше були такі категорії, як «інформація», «право на інформацію», «інформаційне суспільство» та «Інтернет». Віддаючи належне поглядам учених у галузі конституційного та адміністративного права, слід наголосити, що нині назріла потреба у багатоаспектному дослідженні публічної інформації як категорії юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Певні аспекти національного правового регулювання інформаційних відносин в Україні досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, О.В. Нестеренко, В.В. Речицького, М.М. Тищенка, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим на практиці у розпорядників публічної інформації, а також у адміністративних судів, які вирішують спори щодо надання публічної інформації запитувачам інформації, постійно виникають спірні моменти щодо ідентифікації інформації як публічної інформації. Зумовлено це тим, що законодавство дає лише загальне уявлення про публічну інформацію як об'єкт публічно-сервісних правовідносин.

Зазначене вище дає підстави для поглибленого аналізу публічної інформації як категорії юридичної науки.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити зміст поняття «публічна інформація» через аналіз положень чинного законодавства та думок, представлених у юридичній літературі.

2. Розкрити ознаки, які характеризують публічну інформацію, та визначити види публічної інформації залежно від суб'єкта, що є розпорядником такої інформації.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж звернутися до аналізу поняття «публічна інформація», яке закріплене в чинному законодавстві, хочемо навести приклади авторських визначень публічної інформації, що представлені в юридичній літературі.

Наприклад, Є.П. Тептюк у комплексному дослідженні права на доступ до публічної інформації як одного із видів конституційних прав людини і громадянина стверджує, що у Законі «Про доступ до публічної інформації»:

по-перше, нечітко визначене поняття «публічна інформація»;

по-друге, виходячи із загального розуміння того, що публічна інформація є видом соціальної інформації, яка опосередковує публічно-владні відносини в суспільстві, її слід визначати як «соціальну інформацію, яка функціонує у сфері здійснення публічної влади та опосередковує публічно-владні суспільні відносини» [1, с. 10, 14–15].

Із висловленими Є.П. Тептюк пропозиціями важко погодитись.

По-перше, автор не розрізняє термінологію наукову (яка необхідна для проведення якісної науково-дослідної роботи) і законодавчу (яка допомагає розкрити зміст конкретного нормативно-правового акта та спростити реалізацію норм права суб'єктам правозастосування). Тому нечіткість визначення поняття «публічна інформація», на думку Є.П. Тептюк, полягає у відсутності в законодавстві вказівки на соціальну природу публічної інформації. Взявши за основу класифікації такий критерій, як сфера виникнення інформації, автор поділяє її на два основні види: 1) інформація, що циркулює в живій природі без суспільства, опосередковуючи життєві процеси рослинного і тваринного світу (біологічна); 2) інформація, що циркулює у людському суспільстві (соціумна, соціальна). Саме з цих позицій і витікає висновок, що публічна інформація є лише одним із видів соціальної інформації. Такий висновок є цікавим для подальшого розвитку наукової думки в Україні та має відповідну методологічну основу в рамках науково-дослідної роботи, яку запропонував Є.П. Тептюк. Разом із тим не всі ознаки того чи іншого правового явища, які намагаються описати науковці, мають в обов'язковому порядку бути відображені в положеннях національного законодавства. Наприклад, кожне окреме протиправне діяння (кримінальні чи адміністративні правопорушення) характеризується безліччю ознак, що встановлюються уповноваженими суб'єктами під час досудового чи адміністративного розслідування. Склад же правопорушення, який і є підставою для притягнення правопорушника до кримінальної чи адміністративної відповідальності, є переліком не всіх, а тільки основних суб'єктивних і об'єктивних ознак, що характеризують протиправне діяння. Те ж саме відбулося і з поняттям «публічна інформація». Законодавець намагався закріпити лише основні ознаки, що характеризують публічну інформацію, нехтуючи тими, що є неважливими для реалізації норм чинного законодавства. І так зрозуміло, що публічна інформація є видом соціальної інформації, адже вона була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, тобто в соціумі. Немає сенсу на цей аспект звертати додатково увагу у положеннях законодавства України.

По-друге, пропозиція Є.П. Тептюка позбавлена практично-прикладного значення. Що зміниться у діяльності розпорядників публічної інформації чи у діяльності адміністративних судів, які розглядають спори у частині забезпечення доступу до публічної інформації, якщо законодавець прислухається до пропозицій Є.П. Тептюка і внесе відповідні зміни до Закону «Про доступ до публічної інформації»? Одразу ж можемо відповісти на це запитання від імені суб'єктів правозастосовної діяльності: «Нічого».

Л.В. Кузенко ще до прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» пропонувала визначати публічну інформацію як інформацію (у тому числі й у вигляді офіційних документів), створену або збережену у відповідному державному органі, підприємстві, установі, організації й пов'язану із реалізацією ним закріплених певними правовими актами повноважень під час розгляду і вирішення конкретних справ [2, с. 114].

Це визначення публічної інформації теж має, на нашу думку, суттєві недоліки.

По-перше, йдеться про інформацію, яка була отримана або створена не тільки в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, а й в процесі діяльності підприємств, установ та інших організації. Інформація, яка була отримана під час діяльності підприємств, установ та інших організації є суспільною інформацією, але чи є підстави називати таку інформацію «публічною»? Відповідь на поставлене запитання може бути різною. Наприклад, С.М. Тарадай стосовно цього зауважує, що інформація вважається публічною у зв'язку з тим, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади [3, с. 50]. На нашу думку, все залежить від змістового наповнення поняття «публічний(а)». Якщо керуватися останніми тенденціями в адміністративному законодавстві та науці адміністративного права, то доводиться констатувати, що поняття «публічний(а)» пов'язують виключно з реалізацією державними органами та органами місцевого самоврядування владних повноважень.

По-друге, Л.В. Кузенко пов'язує поняття «публічна інформація» тільки з інформацією, яка виникла в результаті розгляду і вирішення конкретних справ. Діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування не обмежується тільки розглядом та вирішенням конкретних справ. Вони можуть отримувати або створювати таку інформацію і в процесі виконання тих владних повноважень, які не пов'язані із безпосереднім розглядом та вирішенням конкретних справ (наприклад, контроль, облік тощо).

У цьому сенсі цікавими є приклади зарубіжного досвіду щодо закріплення в законодавстві поняття «публічна інформація». Наприклад, С.М. Тарадай, аналізуючи положення законодавства Болгарії про доступ до публічної інформації, зазначає, що в цій країні під публічною інформацією розуміється будь-яка інформація, що стосується суспільного життя в державі та надає можливості громадянам висловлювати власну думку про діяльність осіб, які мають зобов'язання в рамках цього закону. Крім того, в законодавстві Болгарії розрізняються два види публічної інформації – офіційна публічна інформація та адміністративна публічна інформація. Офіційна публічна інформація – це інформація, що міститься в актах державних органів або органів місцевого самоврядування, яка пов'язана з виконанням ними своїх повноважень (доступ до такої інформації забезпечується шляхом оприлюднення). Адміністративна ж публічна інформація – це інформація, яка збирається, розробляється та зберігається у зв'язку з офіційною інформацією під час діяльності органів (доступ до такої інформації вільний) [3, с. 147–148]. По суті в законодавстві Болгарії публічна інформація ототожнюється з суспільною інформацією. Саме тому і виникла необхідність виділення в системі суспільної інформації окремих її видів – офіційної публічної та адміністративної публічної. Не бачимо сенсу запозичувати цей досвід у національне законодавство, адже це не сприятиме систематизації інформаційного законодавства та кодифікації інформації, що використовується у суспільстві.

Також С.М. Тарадай, звернувши увагу на суперечності між положеннями Закону «Про інформацію» та Закону «Про доступ до публічної інформації», запропонував під публічною інформацією розуміти «відомості та/або дані, що дають кількісну характеристику явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній, інших сферах суспільного життя і створюються, збираються, використовуються, поширюються та зберігаються суб'єктами владних повноважень та іншими розпорядниками публічної інформації, визначених цим Законом» [3, с. 165]. Не заперечуючи проти визначення публічної інформації через використання словосполучення «відомості та/або дані», не можемо погодитись із С.М. Тарадай в тому, що публічна інформація пов'язується виключно з кількісною характеристикою явищ та процесів. У цьому разі вся публічна інформація буде зведена до статистичних даних (статистичної інформації), визначення якої і так дається в ст. 18 Закону «Про інформацію» [4].

Детальний аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає можливість визначити такі ознаки, що характеризують публічну інформацію:

1) це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація. Це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» викликало занепокоєння у науковців та практичних працівників, які намагалися, по-перше, зрозуміти зміст цієї норми чинного законодавства, по-друге, правильно застосувати її на практиці. Наприклад, С.М. Тарадай вважає, що потребує пояснення зміст терміна «задокументована», тобто в якому разі інформація вважається задокументованою. Адже, на думку науковця, не до кінця зрозумілим залишається питання про те, чи вважається інформація «задокументованою», якщо на носії інформації немає тих чи інших реквізитів документа, як наприклад, підпис, дата тощо? [3, с. 164–165]. Лише частково це питання роз'яснюється і в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [5]. У пункті 1.1 Постанови зазначається, що визначальним для публічної інформації є те, що вона заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях та перебувала у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Також констатується, якщо запит стосується інформації, яка міститься в кількох документах і може бути зібрана і надана без значних інтелектуальних зусиль (наприклад, без проведення додаткового змістовного аналізу), то така інформація відповідає критеріям «відображеності та задокументованості» і є публічною»;

2) це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. По-перше, йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. По-друге, суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації. Разом із тим це положення Закону «Про доступ до публічної інформації» потребувало додаткового роз'яснення

для суб'єктів правозастосування. Слід зазначити, що в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» таке роз'яснення дається через аналіз положень ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації», в якій перераховуються розпорядники публічної інформації [5] і, на жаль, є неповним для широкого його використання на практиці. Так, пропонується до публічної інформації віднести шість видів інформації: а) уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; б) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; в) інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; г) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; ґ) інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; д) інша інформація, що становить суспільний інтерес [5].

Разом із тим у Постанові підкреслюється важлива обставина для реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації» на практиці, а саме те, що не є інформаційним запитом звернення, для відповіді на яке необхідно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Аналіз положень Закону «Про доступ до публічної інформації» дає можливість визначити такі ознаки, що характеризують публічну інформацію.

По-перше, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація.

По-друге, це інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. У цьому разі йдеться виключно про органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування, а не про службових чи посадових осіб цих органів. Також суспільна інформація набуває статусу публічної у трьох випадках: а) якщо вона була отримана в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; б) якщо вона була створена в процесі виконання суб'єктом владних повноважень; в) якщо вона перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації.

2. Стаття 13 Закону «Про доступ до публічної інформації» дає змогу залежно від суб'єкта, що є розпорядником публічної інформації, виділити такі види публічної інформації: а) уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; б) інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; в) інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; г) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; ґ) інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; д) інша інформація, що становить суспільний інтерес.

Література

1. Тептюк Є.П. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : автореф. дис. …канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2018. 21 с.

2. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Харків, 2003. 173 с.

3. Тарадай С.М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації : дис. …канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2012. 212 с.

4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. Відомості *Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

5. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_10_29-09-2016/

Сибіга О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту права
імені Князя Володимира Великого
ПрАТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

УДК 351.876

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Стрельченко О. Г.

У науковій статті досліджено сутність таких правових категорій, як «засоби», «правові засоби», «засоби публічного адміністрування» та «засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів». З урахуванням авторських позицій науковців та позицій законодавця щодо зазначених категорій автором сформовано власну категорію «засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів» та виокремлено їх особливості.

Ключові слова: *засоби, правові засоби, публічне адміністрування, сфера, обіг лікарських засобів.*

В научной статье исследована сущность таких правовых категорий, как «средства», «правовые средства», «средства публичного администрирования» и «средства публичного администрирования в сфере обращения лекарственных средств». С учетом авторских позиций ученых и позиций законодателя в отношении указанных категорий автором сформирована собственная категория «средств публичного администрирования сферы обращения лекарственных средств» и выделены их особенности.

Ключевые слова: *средства, правовые средства, публичное администрирование, сфера, оборот лекарственных средств.*

In the scientific article, the essence of such legal categories as "means", "legal means", "means of public administration" and "means of state administration in the circulation of drugs" are studied. The research of public administration tools to date is not research and imperfect. Responsible precisely this leads to a thorough consideration and classification of the means of public administration of the sphere of drug circulation. By making author's positions and positions of legislators concerning these categories, the author formulates his own category of "means of state administration in the areas of drug trafficking" and distinguishes their features. The corresponding author formulates the "means of public administration in the field of treatment", to which he understands the set of possibilities of functioning of the state administration in the field of medical treatment with the appropriate satisfaction of public interest and ensuring the safety of persons against illegal actions in relation to drug trafficking, coercive actions towards the use of administrative sanctions The means of public administration in Ukraine promise active action: the main means of public administration in the field of treatment, which should include registration, licensing, certification, standardization; specialized means of public administration in the field of drug trafficking, which provide for legality and discipline in this area, namely: control (supervision); administrative and focal means of public administration in medical treatment, which should include: administrative responsibility for the violation of human rights. Formulated author's definition, where "legal means" are legal influences on social relations, with satisfaction of interests of subjects and achievement of certain social goals, through the implementation of the norms of laws and other legal acts.

Key words: *means, legal means, public administration, sphere, circulation of medicines.*

Постановка проблеми та її актуальність. Засоби публічного адміністрування натепер є недослідженими та недосконалими. Відповідно, саме це спонукає до ґрунтовного розгляду та класифікації засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів.

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

Метою статті є ґрунтовна характеристика засобів створення лікарських засобів та виокремлення їх у класифікаційні групи.

Виклад основного матеріалу. Досить часто поруч із категорією «*засоби*» використовується така юридична термінологія, як «*правові засоби*».

Саме тому ми вважаємо за необхідне дослідити категорію «правові засоби», яка є конкретизованою юридичною категорією стосовно категорії «засоби».

Відповідно, необхідно відзначити, що і категорія «правові засоби» немає єдиної наукової позиції серед дослідників-правознавців.

С.С. Алексєєв категорію «*правові засоби*» зараховує до категорій загального та універсального порядку, які охоплюють весь юридичний інструментарій: юридичні норми та інші юридичні інструменти, а також «структури» (конструкції) юридичної регуляції. Цим він підкреслює багаторівневість правових засобів, їх функціональну спрямованість та інструментальний характер, розглядає їх як інструмент вирішення конкретних завдань, реалізації потенціалу та сили права [1].

Використання «*правових засобів*» у практичному житті означає таке застосування сукупності юридичних засобів для вирішення різних соціальних завдань, яке забезпечує ефективну реалізацію соціальної цінності, сили права, його місії бути стабілізуючим чинником, що приборкує та втихомирює і внаслідок цього забезпечує: надійність та стійкість відносин, що складаються; кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; сувору регламентацію й водночас гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми й механізми, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях. Правові засоби можуть збігатися, а можуть і не збігатися з феноменами, які традиційно виокремлюються в юридичній науці. Однак у всіх випадках, як зазначає С.С. Алексєєв, перед нами – фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом

Стрельченко О. Г., 2018

зору їхніх функцій, їхньої ролі як інструментів юридичного впливу [2, с. 154–155].

А.В. Малько «*правові засоби*» визначає як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 66]. Доцільно відзначити те, що правознавець акцентує увагу на тому, що правові засоби носять цілеспрямований характер, в результаті чого випливає висновок про те, що правові засоби одержують своє юридичне закріплення, яке реалізується суб'єктами правових відносин.

Водночас вказаними науковцями запропоновано класифікацію правових засобів за різними підставами: 1) залежно від ступеня складності: первинні (елементарні) і комплексні (складові). Якщо до перших належать найпростіші й неподільні розпорядження (суб'єктивні права та юридичні обов'язки, заохочення й покарання, пільги та заборони тощо), то до других – комбіновані, які, своєю чергою, складаються з найпростіших (договір, норма, інститут, правовий режим); 2) залежно від ролі: регулятивні (дозволи) та охоронні (заходи захисту); 3) залежно від предмета правового регулювання: конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні тощо; 4) залежно від характеру: матеріально-правові (рекомендації) і процесуальні (позов); 5) залежно від значимості наслідків: звичайні (штраф) і виняткові (смертна кара); 6) залежно від часу дії: постійні (громадянство) і тимчасові (премія); 7) залежно від виду правового регулювання: нормативні (встановлені в нормах права заборони) та індивідуальні (акт застосування права, акт реалізації прав та обов'язків); 8) залежно від інформаційно-психологічної спрямованості: стимулюючі (пільги) та обмежуючі (призупиняючі) [4, с. 345].

В.М. Горшеньов поділяє засоби правового регулювання на: засоби впливу (зовнішні фактори щодо волі суб'єктів – це дозволи та заборони) та засоби реалізації права (результат реагування суб'єктів на правовий вплив – здійснення дозволених законом дій та утримання від заборонених дій) [5].

Найважливішою функцією правових засобів є досягнення ними цілей правового регулювання. Вона проявляється у тому, що своєю «роботою» ці феномени забезпечують безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, гарантують їх законне й справедливе задоволення, що відображає роль юридичних інструментів і технологій у загальній системі правових чинників. Правові засоби створюють загальні, гарантовані державою та суспільством можливості для посилення позитивних регулятивних чинників і водночас для усунення перешкод (негативних факторів), що стоять на шляху впорядкування соціальних зв'язків [6].

Д.М. Бахрах визначає поняття «правових засобів» крізь призму методу управлінської діяльності. Науковець стверджує, що поняття методу пов'язується насамперед із діяльністю, проте не будь-якою, а цілеспрямованою. Така діяльність виступає як сукупність прийомів, способів досягнення наміченого результату.

Автор зазначає, що в цілому способи цілеспрямованого впливу на людей детермінуються об'єктивними умовами. Вони значною мірою зумовлюються станом продуктивних сил, характером виробничих відносин, взаєминами класів та іншими конкретними історичними умовами. Крім того, методи влади залежать також від особливостей об'єкта впливу, рівня культури й низки інших об'єктивних обставин. Вибір методів детермінується також метою, характером вирішуваних завдань. Наприклад, такі завдання, як безпека громадян (проведення профілактичних щеплень) і зростання населення (зниження чи підвищення рівня народжуваності), вимагають різних способів адміністративного впливу. Лише невелика кількість суспільних відносин жорстко диктують вибір методу впливу. Здебільшого мета досягається різними засобами. Звичайно, їх цінність не є рівнозначною, оскільки використання одних засобів вимагає більших витрат часу й сил, ніж інших. Не є однаковими також побічні наслідки. У кожному конкретному випадку суб'єкт влади має знайти найбільш доцільні та прогресивні методи, шляхи, засоби вирішення завдання, а ці засоби, своєю чергою, складається з коштів, прийомів, дій [6].

Д.М. Бахрах акцентує увагу на тому, що поняття «засіб», «спосіб», «метод» пов'язані між собою метою, досягненню якої вони слугують. Методи можна розуміти як інструменти досягнення цілей. Використовуючи інструментальний підхід та з огляду на наявну систему загальних адміністративних функцій можна виділити різні методи й способи адміністративного впливу [7, с. 342]. Ми вважаємо, що категорія «метод» включає у себе такі поняття, як «засіб» і «спосіб», позаяк для них присутнє бажання досягнути єдиної визначеної цілі. Саме метод є сукупністю способів та засобів, за допомогою яких забезпечується поставлена ціль. Так, через категорію «спосіб» ми маємо розуміти, «яким чином» має здійснюватися досягнення цілі, а коли йдеться про «засіб», то ми маємо визначатися «за допомогою чого» та за допомогою яких інструментів має досягатися певний результат. Ми вважаємо, що поняття «засіб» є універсальною, загальновизнаною та загальнонауковою категорією.

З метою узагальнення поглядів науковців вважаємо за доцільне запропонувати власне визначення детермінанти ***«правові засоби»*** *як: правознавчі (юридичні) явища впливу на суспільні відносини з метою задоволення інтересів суб'єктів та досягнення певних соціально корисних цілей через реалізацію норм законів та інших правових актів*.

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [8, с. 31].

Засоби публічного адміністрування посідають важливе місце серед правових засобів, котрі різняться своєю різноманітністю та специфічними рисами, які також притаманні і засобам публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів.

У сучасних наукових дослідженнях відсутній єдиний підхід до розуміння поняття «*засоби публічного адміністрування*», і, як наслідок, відсутнє чітке та ґрунтовне формулювання його сутності. Із зазначеного ми бачимо, що така ситуація спричинена й неоднозначністю підходу сучасних науковців до поняття «правові засоби», різновидом яких і є *засоби публічного адміністрування*.

А.М. Комзюк під «*засобами публічного адміністрування*» розуміє всю систему адміністративно-правових норм, яка розглядається із позиції їх функціонального

призначення для вирішення певного кола соціальних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин [9, с. 44–48].

Щодо дослідження категорії *«засоби публічного адміністрування»* слід відзначити, що А.М. Комзюк концентрує увагу на їх багатоманітності та зазначає, що вони є взаємопов'язаними й взаємозалежними та становлять цілісну систему, перетинаються з фінансово-правовими, економічними заходами, різноманітними методами організаційно-масової діяльності. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних із них, уміле їх поєднання і створюють умови для належного забезпечення досягнення бажаних результатів. Вибір конкретного засобу публічного адміністрування, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склалися, наявністю певних обставин, завданнями й компетенцією органу (посадової особи), який діє в цій ситуації [9, с. 46].

Н.В. Троцюк *«засоби публічного адміністрування»* визначає як: сукупність прийомів і методів діяльності державних органів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин з метою ефективної реалізації права на захист [10].

Ми вважаємо, що визначення «засоби публічного адміністрування» має містити в собі мету діяльності та види санкцій, які передбачені за порушення цієї діяльності (оскільки метою цієї діяльності є попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил та притягнення винних до відповідальності).

В.О. Іванцов *«засобами публічного адміністрування»* визнає сукупність установлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава в особі уповноважених державних органів виконавчої влади впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері шляхом застосування до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх примусових заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушення, об'єктом яких є суспільні відносини у досліджуваній сфері з метою попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил, притягнення винних до відповідальності [11]. Таке визначення категорії «засоби публічного адміністрування» є досить широким, що перевантажує своє змістове наповнення.

В.В. Лазарєв *«засоби публічного адміністрування»* розглядає як елемент механізму функціонування державної влади, пропонуючи розуміти під ним усю сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових частин держави в їх взаємозалежності [12, с. 134].

М.О. Лиськов під *«засобом публічного адміністрування»* пропонує розуміти сукупність різнопланових інструментів (способів і прийомів), які використовує у своїй діяльності компетентний суб'єкт публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу в одній або декількох сферах суспільного життя на підставах, визначених відповідно до норм чинного законодавства [6, с. 17].

Проаналізувавши позиції науковців вважаємо за необхідне запропонувати власне визначення детермінанти ***«засоби публічного адміністрування»*** *як: сукупність прийомів та способів діяльності органів публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу та забезпечення захисту прав осіб від протиправних вчинків з притягненням винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.*

До особливостей засобів публічного адміністрування належать такі ознаки: 1) виражаються через сукупність прийомів та способів; 2) наявна діяльність суб'єктів публічної адміністрації; 3) задовольняється публічний інтерес суб'єктів права та досягається поставлена ціль; 4) є складовою частиною механізму публічного адміністрування; 5) відображають інформаційно-енергетичну якість і ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили; 6) приводять до юридичних наслідків; 7) забезпечується захист прав осіб від протиправних вчинків; 8) дотримання засобів публічного адміністрування забезпечується публічною адміністрацією; 9) регламентовані законодавчими актами; 10) забезпечують притягнення винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

Органи публічної адміністрації широко використовують зазначені засоби, формуючи та вдосконалюючи суспільні відносини у різних сферах, у нашому разі це є сфера обігу лікарських засобів, оскільки засоби публічного адміністрування являють собою дієвий структурний елемент регулятивної діяльності органів публічної адміністрації і поділ їх владних повноважень.

Характерні особливості та порядок застосування засобів публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів закріплено у законодавстві України відповідного спрямування, уточнені ж такі засоби у нормативно-правових актах, що видаються органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, а також органами місцевого самоврядування.

Процедура втілення в життя категорії, про яку йдеться, урегульована нормами права, закріпленими у актах, що забезпечують функціонування зазначеної галузі. Безпосередня ж реалізація покладена на органи публічної адміністрації, зокрема їх посадових осіб, які здійснюють покладені на них державою повноваження.

Саме тому, спираючись на вищевикладене, слід запропонувати власну дефініцію категорії ***«засоби публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів»****: це сукупність прийомів та способів діяльності органів публічної адміністрації у сфері обігу лікарських засобів з метою задоволення публічного інтересу та забезпечення захисту прав осіб від протиправних вчинків щодо обігу лікарських засобів з притягненням винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.*

Вважаємо за доцільне виділити такі ознаки засобів публічного адміністрування сфери обігу лікарських засобів:

1) виражаються через сукупність прийомів та способів у сфері обігу лікарських засобів;

2) наявна діяльність суб'єктів публічної адміністрації адміністрування у сфері обігу лікарських засобів;

3) задовольняється публічний інтерес суб'єктів права та досягається поставлена ціль щодо обігу лікарських засобів;

4) є складовою частиною механізму публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів;

5) відображають інформаційно-енергетичну якість і ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили;

6) приводять до юридичних наслідків у сфері обігу лікарських засобів;

7) забезпечується захист прав осіб від протиправних вчинків у сфері обігу лікарських засобів;

8) дотримання засобів публічного адміністрування забезпечується публічною адміністрацією у сфері обігу лікарських засобів;

9) регламентовані законодавчими актами, які регулюють сферу обігу лікарських засобів;

10) забезпечують притягнення винних до відповідальності через застосування адміністративних стягнень.

Відповідно, відзначені ***засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів*** характеризуються різноманітним змістом, але вони взаємопов'язані між собою, створюючи цілісну систему, і перебувають у фундаментальному зв'язку із засобами регулювання різноманітних сфер діяльності органів публічної адміністрації.

Законодавством України закріплено обрання відповідного засобу та доцільність його застосування у різних випадках.

Висновки. Охарактеризувавши законодавство України, вважаємо за необхідне засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів згрупувати так:

1) фундаментальні засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, до яких варто віднести реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, стандартизацію;

2) спеціалізовані засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, які забезпечують законність та дисципліну у цій сфері, а саме контроль (нагляд);

3) адміністративно-деліктні засоби публічного адміністрування у сфері обігу лікарських засобів, до яких необхідно віднести: адміністративну відповідальність за порушення прав у сфері обігу лікарських засобів.

Література

1. Теорія держави і права. URL: https://pidruchniki.com/1880041356741/pravo/zasobi_sposobi_tipi_pravovogo_regulyuvannya_pravovi_rezhimi

2. Алексеев С.С. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.

3. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики. *Журнал российского права*. 1998. № 8. С. 66.

4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2003. 776 с.

5. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

6. Лиськов М.О. Поняття та особливості засобів публічного адміністрування лотерейної сфери. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_1_2/23.pdf

7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2002. 640 с.

8. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с.

10. Троцюк Н.В. Щодо поняття адміністративно-правових засобів захисту авторських прав. URL: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Repozitarij/KCPP_Kafedra_civilnogo

11. Іванцов В.О. Поняття та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у галузі фінансів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 42. С. 207–213.

12. Основы права : учебное пособие для средних специальных учебных заведений / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 448 с.

Стрельченко О. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.9:347.2

ПРАВОЗАХИСНИЙ РІВЕНЬ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ЯК НОВЕЛА ДЛЯ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Сукманова О. В.

У статті визначено, що публічне адміністрування охорони права власності здійснюється на чотирьох рівнях (правотворчість, правореалізація, правоохоронному та правозахисному), відповідно, правозахисний рівень є новим для науки адміністративного права, проте, на практиці реалізується через різноманітні механізми захисту прав власності, які спрямовані на попередження правопорушень стосовно прав власності, тобто унеможливлення порушень прав власності.

Ключові слова: *адміністративно-правова охорона, право власності, правозахисна діяльність, правотворчість, публічне адміністрування, реалізація права, рівні.*

В статье определено, что публичное администрирование охраны права собственности осуществляется на четырёх уровнях (правотворчество, правореализация, правоохранительном и правозащитном), соответственно, правозащитный уровень является новым для науки административного права, однако, на практике реализуется через различные механизмы защиты прав собственности, которые направлены на предупреждение правонарушений в отношении прав собственности, то есть невозможность нарушений прав собственности.

Ключевые слова: *административно-правовая охрана, право собственности, правозащитная деятельность, правотворчество, публичное администрирование, реализация права, уровни.*

On the basis of the theory of law, scientific opinions and current legislation, the human rights record of public administration of property rights protection is disclosed. The approaches to defining the concept of human rights activities and their characteristics are analyzed. It is noted that the peculiarity of the development of a modern state in the globalization processes is that it should closely interact with civil society, in this connection, the human rights protection function of direct protection of property rights, often performed by executive authorities, and in particular by the bodies of justice. The most common grouping of human rights bodies is their division into state and non-governmental organizations, international and national. It is also determined that public administration of property rights protection is carried out at four levels (law-making, law enforcement, law enforcement and human rights), therefore, the human rights standard is new in administrative law science, however, in practice it is realized through various mechanisms of protection of property rights, which are aimed at prevention offenses in relation to property rights, that is, the impossibility of violations of property rights. It is concluded that the human rights protection of public administration of the protection of property rights has certain features, namely: 1) the main purpose is to prevent offenses against property rights; 2) rapid response to possible violations; 3) is implemented by special legal entities, which are in most advisory bodies of executive power (the Commission for the consideration of complaints in the field of state registration) or public institutions; 4) has its own legal reaction mechanisms; 5) such activities are aimed at defending and maintaining the inviolability of property rights.

Key words: *administrative-legal protection, property rights, human rights activities, law-making, public administration, realization of law, level.*

Вступ. Протягом останніх років в Україні здійснено спробу віддати пріоритетну роль у вирішенні управлінських питань якісно новому підходу до керівництва, планування, організаційного забезпечення управлінської діяльності. Відбувається процес впровадження людиноцентристської ідеології у всі державні процеси. Заходам примусу відводиться другорядна роль у процесі здійснення регулятивного впливу на суспільну систему та окремих громадян. У зв'язку з цим підвищення рівня захищеності законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном тісно пов'язане з переглядом завдань та функцій суб'єктів управлінської діяльності, перетворення їх на систему органів публічного управління з широким колом повноважень щодо захисту правових можливостей громадян у сфері власності. Реформування системи органів публічного управління, наділених повноваженнями щодо захисту законних інтересів громадян у сфері власності, має ґрунтуватися на результатах наукових досліджень, що відображають шляхи наближення системи управління до європейських стандартів [5, с. 50].

Доцільно зауважити, що частина повноважень, які стосуються розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері власності, вирішення індивідуальних справ щодо володіння, користування та розпорядження майном, застосування заходів адміністративного примусу тощо є правозахисною. Однак реалізують такі повноваження органи, наділені всіма характеристиками органів публічного управління. Це повною мірою відображає тісний зв'язок управлінської та правозахисної функції в діяльності суб'єктів адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, які представляють державу як найвпливовішого гаранта реалізації цих законних інтересів. Саме за допомогою комплексного застосування всього арсеналу засобів впливу на суспільні відносини у сфері власності суб'єкти управління здатні привести їх у бажаний для держави, суспільства та окремих громадян, які володіють законними інтересами щодо володіння, користування та розпорядження майном, стан [5, с. 52–53].

Будь-який орган виконавчої влади, наділений компетенцією щодо адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян у сфері власності, є суб'єктом публічного управління у цій сфері. Водночас не всі органи публічного управління, які здатні реалізовувати способи та засоби адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян щодо володіння, користування та розпорядження майном, виступають органами виконавчої влади [5, с. 52–53].

Таким чином, на наш погляд, публічне адміністрування охорони права власності в Україні здійснюється

Сукманова О. В., 2018

на певних рівнях, одним з яких є новий для науки адміністративного права, а саме правозахисний.

Огляд останніх досліджень. Публічне адміністрування як предмет дослідження було в працях таких вчених, як: В. Авер'янов, С. Алфьоров, Ю. Битяк, К. Бугайчук, В. Галай, В. Галунько, О. Єщук, В. Котковський, Т. Кравцова, В. Курило, Р. Мельник, В. Нагаєв, І. Невзоров, М. Онищук, І. Патерило, С. Чернов та ін.

Однак, на наш погляд, правозахисний рівень здійснення публічного адміністрування охорони права власності є новелою для науки адміністративного права, а тому потребує ґрунтовного дослідження.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити правозахисний рівень здійснення публічного адміністрування охорони права власності як новелу для науки адміністративного права.

Виклад основних положень. Поширеним у науковому середовищі є визначення, що забезпечення державою прав і свобод людини – це створення державою умов для їх здійснення. Визначаючи у зв'язку з цим одне з понять правозахисної діяльності, П. Корнієнко стверджує, що вона є діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, колективних та одноособових суб'єктів громадянського суспільства з недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина (юридичних осіб), а також з відновлення порушеного правомірного стану у цій сфері [4, с. 80].

Правозахисна діяльність – це багатопланове, складне, комплексне соціально-правове явище. Правозахисна діяльність – це вчинки (дії чи бездіяльність) правозахисних органів (державних і недержавних), спрямовані на надання кожній людині і громадянину, їхнім об'єднанням та юридичним особам правової допомоги щодо припинення порушень права, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення права і відшкодування спричинених порушенням права збитків. Правозахисна діяльність має такі ознаки: а) це діяльність системи правозахисних організацій; б) ці організації можуть бути державними і недержавними; в) ця діяльність спрямована на надання кожній фізичній і юридичній особі правової допомоги; г) допомога, що надається, спрямована на припинення порушень права, недопущення зловживання правом, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення порушеного права, відшкодування збитків завданих порушенням права [1, с. 21–27].

А. Бондаренко розкрив, що процес реалізації наведених форм правозахисної функції держави характеризує сутність, соціальне призначення та роль держави в суспільстві. У соціальних, демократичних і правових державах ця функція втілює загальнолюдські, гуманістичні форми, тобто такі, що відповідають демократичним стандартам і національним інтересам. Особливістю розвитку сучасної держави в глобалізаційних процесах є те, що вона має тісно взаємодіяти з громадянським суспільством. Ефективна співпраця державних органів із політичними партіями, громадськими об'єднаннями, профспілками дає змогу консолідувати суспільство, активізувати сили нації щодо вирішення соціальних проблем, контролювати діяльність державного апарату. Пізнання суті правозахисної діяльності держави ґрунтується на пріоритеті людських цілей і цінностей, має бути однією з характерних ознак державної діяльності в умовах модернізації. Формування демократичної, соціальної, правової держави, у якій людина, її права й свободи є найвищою цінністю, неможливе без проведення активної та цілеспрямованої правозахисної політики. Правозахисній функції належить одне з провідних місць у системі функцій держави. Натепер у науковій літературі висловлюється безліч думок щодо визначення правозахисної функції держави, а також щодо форм її здійснення, що ускладнює практичну реалізацію зазначеної функції. Якісне визначення форм реалізації правозахисної функції сприятиме її подальшому вдосконаленню в контексті реальної реалізації цієї функції. Розглянута функція та форми її реалізації нерозривно пов'язані з усіма функціями держави, які створюють умови для досягнення успіхів у соціальній сфері. Крім того, позитивні результати у сфері захисту людини сприяють ефективному здійсненню політичної, економічної та інших функцій держави [2, с. 288].

Система правозахисних організацій в Україні тлумачиться по-різному. Найбільш загальним групуванням правозахисних органів є поділ їх на державні і недержавні, міжнародні і національні. Державними правозахисними організаціями є органи юстиції, органи захисту прав споживачів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, міжурядові правозахисні організації. Недержавними правозахисними організаціями є: а) адвокатура; б) недержавні нотаріуси; в) інші правозахисні недержавні організації; г) міжнародні неурядові правозахисні організації. Як державні, так і недержавні правозахисні організації спрямовують свою діяльність на надання кожній людині та юридичній особі правової допомоги. Така правова допомога надається з метою припинення порушень права, недопущення зловживання правом, притягнення винних до юридичної відповідальності, відновлення порушеного права, відшкодування збитків, завданих порушенням права [1, с. 21–27].

Розглянемо окремо таких суб'єктів. Здебільшого неурядові правозахисні організації захищають соціальні, економічні та екологічні права громадян. У механізмі забезпечення різних прав громадян неурядові правозахисні організації входять до організаційно-інституційного блоку і утворюють сукупність недержавних інституцій, які здійснюють захист прав фізичних та юридичних осіб у конкретних випадках, проводять громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами; поширюють інформацію про права людини, організовують заходи з правового виховання; аналізують стан прав людини під час здійснення постійного та систематичного контролю за їхньою діяльністю з боку держави [3, с. 122].

Не менш важливим інститутом у структурі правозахисту є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен). Інститут Уповноваженого Верховної Ради виступає додатковим засобом захисту прав і свобод людини поряд з іншими правозахисними інституціями. Коло повноважень Уповноваженого з прав людини поширюється на всі випадки порушень громадянських прав і свобод органами виконавчої влади. Він може подати адміністративний позов стосовно державних службовців, які порушили конституційні права і свободи громадян, має право перевіряти додержання цих прав в установах пенітенціарної системи (системи установ, у яких відбувають покарання засуджені – тюр-

ми, колонії та ін.), в армії, в установах Міністерства внутрішніх справ [8, с. 130].

Виходячи із сучасного змісту правозахисної ідеї, інститут адвокатури характеризується: як елемент правової системи України, а правозахисна діяльність адвокатів як частина юридичної практики в цій правовій системі, як і діяльність правотворча, правозастосовча та правоохоронна; як особливий правозахисний інститут громадянського суспільства, який представляє інтереси цього суспільства перед державою, взаємодіє з державою і водночас протистоїть державі в особі її органів з питань захисту прав та свобод людини і громадянина, зокрема в судових органах; як професійна організація адвокатів зі спеціальним статусом, яка діє на засадах самоврядування і через яку реалізуються права юриста на зайняття адвокатською діяльністю [1, с. 21–27].

Щодо безпосереднього захисту права власності, то, звичайно, правозахисну функцію у цьому плані найчастіше виконують саме органи виконавчої влади, а конкретно органи юстиції. Адже кожен, хто вважає, що його права та інтереси порушені у сфері державної реєстрації, має можливість звернутись до Міністерства юстиції України або до його територіального органу з відповідною скаргою [6]. При Міністерстві юстиції України діє Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації (далі – комісія), що є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим органом при Міністерстві юстиції України, що в межах повноважень забезпечує розгляд скарг у сфері державної реєстрації [7].

Таким чином, публічне адміністрування охорони права власності здійснюється на чотирьох рівнях (правотворчість, правореалізація, правоохоронному та правозахисному), відповідно, правозахисний рівень є новим для науки адміністративного права, проте, на практиці реалізується через різноманітні механізми захисту прав власності (наприклад, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації), які спрямовані на попередження правопорушень стосовно прав власності, тобто унеможливлення порушень прав власності.

Отже, правозахисний рівень здійснення публічного адміністрування охорони права власності має певні особливості, а саме: 1) основною метою є попередження правопорушень стосовно прав власності; 2) швидке реагування на можливі правопорушення; 3) реалізується особливими суб'єктами права, які є здебільшого дорадчими органами виконавчої влади (Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації) або громадськими інституціями; 4) має власні механізми правового реагування; 5) така діяльність спрямована на відстоювання та зберігання непорушності права власності.

Література

1. Аракелян М.Р. Інститут адвокатури у правозахисній діяльності сучасної Української держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 60. С. 21–27.

2. Бондаренко А. Форми реалізації правозахисної функції сучасної держави: до постановки проблеми. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 282–288.

3. Грицай І.О. Місце та роль неурядових правозахисних організацій в механізмі забезпечення прав громадян України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 113–122.

4. Корнієнко П.С. Правозахисна діяльність органів публічної влади України в сфері забезпечення надання безоплатної правової допомоги. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 10. С. 78–83.

5. Личенко І.О. Теоретико-правові основи реалізації органами публічного управління адміністративно-правового захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 50–59.

6. Покроковий алгоритм дій звернення до Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації. Головне територіальне управління юстиції у Херсонській області. 2018. URL: http://justks.gov.ua/pokrokovij-algoritm-dij-zvernennya-do-komisiyi-z-pitan-rozglyadu-skarg-u-sferi-derzhavnoyi-reyestraciyi/

7. Про діяльність Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації та Комісії з питань акредитації суб'єктів державної реєстрації та моніторингу : Наказ Міністерства юстиції України від 12.01.2016 № 37/5. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0042-16#n15

8. Самофалова О.Ю. Інституційне забезпечення правозахисної діяльності держави: український та європейський досвід. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 129–134.

Сукманова О. В.,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

УДК 342.51:35.073

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Терещук Г. А.

У статті здійснено спробу висвітлити низки елементів, що стосуються транспарентності як етичної оперативної цінності в практиці органів публічної адміністрації. Автором розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності.

Також з'ясовано правову природу принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації. З'ясовано, що він є загальним принципом, однак незакріплений і невизначений на законодавчому рівні. Проведено класифікацію актів, що становлять правову основу його регулювання, вказано на необхідність систематизації законів. Запропоновано напрями вдосконалення законодавства, що регулює реалізацію принципу транспарентності в практичній діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: *транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.*

В статье предпринята попытка осветить ряд элементов, касающихся транспарентности как этической оперативной ценности в практике органов публичной администрации. Автором разработан теоретический анализ транспарентности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности.

Также установлена правовая природа принципа транспарентности в деятельности органов публичной администрации. Выяснено, что он является общим принципом, однако не закреплен и не определен на законодательном уровне. Проведена классификация актов, составляющих правовую основу его регулирования, указано на необходимость систематизации законов. Предложены направления совершенствования законодательства, регулирующего реализацию принципа транспарентности в практической деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: *транспарентность, прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятие управленческих решений, общество.*

One of the key, real problems of managing a modern democratic society is the reduction of trust and respect for the authorities on the part of citizens. The condition for success in overcoming this conflict, establishing respect and partnership between the community and the authorities lies in the area of stable relationships, in providing feedback between society and the authorities as regulators of social relations. For the practical implementation of this feedback, the fundamental principles of government management should be its transparency and openness, defined as transparency. The high level of transparency and openness of the functioning of the public administration bodies is considered as one of the important achievements of the reforms that have been taking place in Ukraine in recent years.

The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as an ethical operational value in the practice of public administration bodies. The author developed a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity. Transparency contributes to enhancing constitutional values such as the rule of law, equality of opportunity, respect for the honor and dignity of a person in the process of making an administrative decision.

It also clarifies the legal nature of the principle of transparency in the activities of public administration bodies. It is revealed that it is a general principle, but not fixed and not defined at the legislative level. The classification of acts forming the legal basis for its regulation is carried out, it is indicated on the necessity of systematization of the laws. The directions of improvement of the legislation regulating the implementation of the principle of transparency in the practice of public authorities are proposed.

Key words: *principle of transparency, bodies of public administration, access to public information, legal regulation, public examination.*

Терещук Г. А., 2018

Постановка проблеми. Право кожної людини на інформацію, як і право на доступ до публічної інформації державних органів, законодавчо закріплено в конституціях більшості країн і є основою демократичного суспільства, гарантом довірчих взаємин держави і громадян. Тенденції відкритості, прозорості влади зараз усе більше привертають до себе уваги, є актуальними і значущими в усьому світі.

Зокрема, наукова доктрина і результати практичних напрацювань відзначають значення транспарентності, в тому числі в рамках боротьби з корупцією. Разом із тим, попри загальне визнання, деякі питання, пов'язані зі сферами застосування та практичними напрямами реалізації відповідних прав, залишаються дискусійними і невирішеними. У зв'язку з цим видається актуальним аналіз правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в органах публічної адміністрації з метою виявлення тенденцій розвитку, проблем і перспективних напрямів в їх вирішенні на законодавчому рівні. У рамках цієї статті метою є огляд теоретичних положень, законодавчих актів України, спрямованих на врегулювання питань, пов'язаних із доступом до публічної інформації.

Проблеми транспарентності влади досліджували такі науковці, як: В. Авер'янов, Е. Афоній, Г. Бистрик, О. Бабінова, С. Вобленко, З. Гладун, Н. Гудима, М. Демкова, Ю. Довгопола, В. Долечек, Ю. Дяков, Т. Кагановська, М. Кармазіна, В. Комаровський, О. Мазурчак, В. Мельниченко, Г. Почепцов, А. Погорєлова, О. Пасхавер, Е. Сичакова, В. Слепцов, А. Санченко, О. Соснін, Г. Сіверський, М. Свірін, В. Стретович, О. Скляренко, М. Логунова, І. Ібрагімова, І. Федів, О. Щербанюк та ін.

Виклад основного матеріалу. За останні 20 років більше ніж 90 країн світу прийняли спеціалізовані закони, що закріплюють свободу інформації і право доступу громадян до публічної інформації. Наступним кроком у формуванні комунікативної політики провід-

них країн світу стало визнання принципу транспарентності як основоположного принципу діяльності органів державної влади та його закріплення на рівні спеціального закону або навіть Конституції [1, с. 23].

Натепер реалізації принципу транспарентності приділяють увагу не лише законотворці, а й чималу цікавість проявляють інститути громадянського суспільства: громадські організації, формування, громадські активісти тощо. Так, ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» протягом 2017 року провела соціологічне дослідження міст України щодо прозорості органів місцевої влади і визначила індекс відкритості кожного з них. Протягом дослідження представники громадської організації за участю кваліфікованих фасилітаторів, коуч-тренерів організували тренінги з представниками громадськості у кожному з міст, дали чіткі рекомендації представникам органу місцевого самоврядування щодо підвищення індексу транспарентності в їхній роботі [2].

Визнаючи позитивною практикою активізацію громадськості, маємо дослідити законодавче закріплення принципу транспарентності органів публічної адміністрації як одного з основних в їхній діяльності.

Так, варто одразу наголосити на тому, що поняття «транспарентність» у вітчизняному законодавстві відсутнє. Безумовно, першим нормативно-правовим актом, який закріпив право громадян на доступ до інформації, був ЗУ «Про інформацію» від 02.10.1992 року та Конституція України від 28.06.1996 року.

Тоді це було революційним проривом після комуністичного режиму. Закон закріпив основні положення права громадян на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону та захист інформації. Закон закріпив правове регулювання інформаційних відносин та засади державної інформаційної політики.

Наступним спеціальним законодавчим актом став ЗУ «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року. Зокрема, Закон передбачив гарантії громадян на доступ до публічної інформації [3]: 1) обов'язком розпорядників інформації є надання та оприлюднення інформації, крім випадків, передбачених законом; 2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Проблемою українського законодавства є відсутність у багатьох нормативних актах механізму практичної реалізації правових норм та відповідальності за їх невиконання. Так, наприклад, згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» апарат ради мусить у 10-денний термін до проведення сесії висвітлювати питання порядку денного на офіційному сайті міської ради. Однак, якщо провести дослідження чи перевірку, можна побачити, що більшість посадових осіб цієї норми закону не дотримуються або виконують з порушеннями. І якщо звернутися до виконаних заходів про застосування адміністративної відповідальності за такі правопорушення, то це питання також не матиме свого логічного завершення. Звідси випливає, що принцип транспарентності органів публічної адміністрації нині потребує удосконалення саме через законодавче врегулювання.

Що стосується Основного Закону, то ст. 40 Конституції України говорить: «Усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4]. На виконання цього положення орган публічної адміністрації неухильно має надавати у визначені терміни відповідь на звернення громадян із обґрунтуванням своєї позиції в рамках законодавства.

Ще одним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення транспарентності є ЗУ «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року, ст. 1 якого визначає право кожного громадянина на звернення до органів державної влади, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [5]. Тут також є деякі практичні недопрацювання органів публічної адміністрації. Так, згідно з ч. 2 с. 14 ЗУ «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні», фінансова звітність підприємств не становить комерційної таємниці, крім випадків, передбачених законодавством [6]. Звідси випливає, що комунальні підприємства не мають жодного обмеження щодо оприлюднення квартальної, піврічної та річної фінансової звітності. Більше того, як структурний підрозділ органу місцевого самоврядування мають оприлюднювати всі дані фінансової звітності, плани закупівель на рік, тендерні закупівлі, а також надавати статутні документи у вільний доступ користувачам.

Важливо розуміти, що право на звернення до органу публічної адміністрації не є тотожним із правом на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом, який регулюється ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та забезпечує реалізацію права доступу до публічної інформації [1, с. 25]. Так, звернення – це письмовий документ (заява), який потребує від органу управління вчинення певних дій: роз'яснення, заохочення або відмову. Запит же – це пропозиція (прохання) органу публічної адміністрації надати публічну інформацію у вільному доступі, яка становить громадський інтерес.

Відповідно, звернення до державного органу виступає як принцип підзвітності, оскільки за напрямом процедури особі надається можливість реалізації функції громадського контролю за діяльністю органу публічної адміністрації.

Велике значення на формування громадської думки та діяльність владних структур, на визначення сучасних пріоритетів і розвиток публічної політики мають засоби масової інформації (ЗМІ). Тому органи влади через ЗМІ мають пропагувати, аргументувати та роз'яснювати прийняті рішення для усвідомлення їх суспільством, а також викривати негативні аспекти діяльності

органів влади, бути своєрідним центром збору та обробки пропозицій громадян. Щоб мати суспільну підтримку, органи публічної влади мають бути зацікавленими в ефективній взаємодії зі ЗМІ для формування позитивного іміджу владних органів [6, с. 3].

Проте варто пам'ятати, що нині ЗМІ можуть грати по дві сторони «правди». Так, великою проблемою розвитку демократичного суспільства в Україні і світі є інформаційна війна, і ЗМІ часто стають її прямими співучасниками. Інформація, яка подається громаді, дуже часто є замовною, проплаченою і сфальсифікованою. Не винятком є і центральні канали телебачення. Їхні сюжети, інтерв'ю часто є замовним матеріалом для вирішення бізнесових питань окремих осіб.

Це суперечить усім принципам верховенства права, демократичного суспільства, і за таких обставин про транспарентність в органах публічної адміністрації говорити, безумовно, складно.

Отже, публічну інформацію про діяльність органів публічної адміністрації може отримувати ЗМІ власне від цих органів, а також через їхні відділи інформаційного забезпечення. Так, ст. 2, ч. 1 ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» стверджує, що ЗМІ можуть проводити власні дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [7]. Проте ст. 1, ст. 6, ч. 1 указаного Закону дає перелік основних функцій інформаційних служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, вказуючи на те, що вони: виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації; збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю» [7].

Ст. 6 ЗУ «Про Національну програму інформатизації» встановлює функції державних органів у реалізації Національної програми інформатизації: забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації державних органів та органів місцевого самоврядування, а також до інших джерел інформації [8].

Разом із тим органи публічної адміністрації мають можливість обмежитися у відповіді на запит особи відправкою на офіційні джерела Internet або на ЗМІ, де була опублікована публічна інформація, що запитується. Такий спосіб відповіді спрощує і прискорює процес взаємодії держави і представників громади. Однак, на нашу думку, така форма взаємодії, як запит, є одним із найважливіших способів отримання публічної інформації про діяльність органів влади. Офіційні веб-портали державних установ – це, звичайно, офіційне джерело, однак розміщення важливої інформації для громадян у мережі не має перешкоджати особі отримати її за офіційним запитом (для роз'яснення, уточнення тих чи інших фактів). Крім того, варто пам'ятами про ті категорії осіб, доступ до мережі Internet яких обмежено (через вікові особливості, територіальну віддаленість сіл, малозабезпечені верстви населення тощо).

Тому ми вважаємо за необхідне чітко прописати на законодавчому рівні порядок надання відповідей органів публічної адміністрації на запити і звернення громадян, аби публічна інформація надходила до населення у повному й об'єктивному вимірі.

Розвиваючи питання правового забезпечення принципу транспарентності, спробуємо систематизувати акти національного законодавства щодо прав громадян на доступ до публічної інформації за сферами компетенції:

I. Закони України: Конституція України; «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну таємницю», «Про запобігання корупції», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про засади державної мовної політики», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу».

II. Укази Президента України: «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України», «Про організацію роботи із забезпечення Адміністрацією Президента України доступу до публічної інформації», «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Адміністрації Президента України», «Про систему обліку публічної інформації в Адміністрації Президента України».

III. Акти Уряду: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», Програма «Відкритість, дієвість, результативність», «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, Кабінеті Міністрів України»;

IV. Відомчі нормативно-правові акти: ЗУ «Про Національну поліцію України», «Про Державну фіскальну службу України», Роз'яснення Міністерства юстиції України «Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи» та інші.

V. Судова практика.

Загалом, проаналізовані зміни в національному законодавстві щодо визнання принципу транспарентності як основи діяльності органів публічної адміністрації викликають позитивне зрушення.

Це стало суттєвим кроком не лише на шляху до відкритості органів публічної адміністрації, а й одним з дієвих напрямів боротьби з таким негативним соціальним явищем, як корупція. Впевнені, що від рівня транспарентності органів публічної влади прямо залежить ймовірність корупційних проявів, оскільки висока інформованість населення про діяльність органів публічної влади знижує можливість подібних негативних явищ.

Отже, аналізуючи правове забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України, можна дійти висновку про доцільність розробки комплексної програми дій та заходів, яка б передбачала:

– удосконалення правового забезпечення в контексті інформування населення щодо роботи органів публічної адміністрації з чітким визначенням порядку надання відкритої інформації;

– формування і закріплення практичного механізму юридичної відповідальності посадових осіб за невиконання або неякісне виконання своїх обов'язків, пов'язаних із відкритістю та прозорістю діяльності;

– закріплення принципу транспарентності на законодавчому рівні, давши йому чітке поняття;

– забезпечення і приведення у відповідність внутрішніх актів національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права та законодавства Європейського Союзу.

Саме відкритість органів влади є необхідною умовою для розвитку і зміцнення демократії, що сприятиме підвищенню взаєморозуміння і взаємодії влади і громадськості, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, розвитку суспільства і держави, інтеграції України до світового інформаційного простору.

Література

1. Пилаєва В.М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Випуск 6-1. Том 3. 2014. С. 23–29.

2. Офіційний сайт "Transparency International Ukraine". URL: https://ti-ukraine.org. (дата звернення: 01.03.2018 р.).

3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 року зі змінами і доповненнями від 01.05.2015 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення: 08.03.2018 р.)

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення 07.03.2018).

5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 року №393/96-к зі змінами і доповненнями від 05.10.2016 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр

6. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія та практика державного управління*. Вип. 4 (23). 2008. С. 1–7.

7. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 3. (дата звернення 10.03.2018).

8. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98- %D0%B2%D1%80 (дата звернення 20.02.2018).

Терещук Г. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

УДК 351.741:005.963.1

ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КАДРІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Шевчук О. О., Томма Р. П.

У статті розглянуто досвід відбору та підготовки поліцейських кадрів у зарубіжних країнах. Проведено аналіз сучасного стану реформування Національної поліції України. Досліджено особливості підготовки та відбору поліцейських у Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччина, Сполучених Штатах Америки, Французькій Республіці. Зазначається, що проведення реформи правоохоронної системи України передбачає: відхід від каральних методів роботи та акцент на проведення профілактичної роботи з недопущення правопорушень.

Ключові слова: *кадри, відбір, Національна поліція, підготовка, досвід, зарубіжні країни.*

В статье рассмотрен опыт отбора и подготовки полицейских кадров в зарубежных странах. Проведен анализ современного состояния реформирования Национальной полиции Украины. Исследованы особенности подготовки и отбора полицейских в Республике Польша, Федеративной Республике Германия, Соединенных Штатах Америки, Французской Республике. Отмечается, что проведение реформы правоохранительной системы Украины предусматривает: уход от карательных методов работы и акцент на проведение профилактической работы по недопущению правонарушений.

Ключевые слова: *кадры, отбор, Национальная полиция, опыт, зарубежные страны.*

The article deals with the experience of selection and training of police staff in foreign countries. The analysis of the current state of reform of the National Police of Ukraine was carried out. The peculiarities of selection and training of police staff in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany, the United States of America, and the French Republic are investigated.

It is noted that the reform of the law enforcement system of Ukraine envisages: abandonment of punitive methods of work and an emphasis on prevention in order to prevent crime.

A brief analysis of normative acts regarding the specifics of personnel selection of employees to the National Police is carried out. It is equally alleged that the influence on the formation and development of foreign police bodies had historical traditions of legislation and law enforcement activity, features of socio-economic and cultural development of each country, level of interaction with state authorities and institutes of civil society, etc.

The system of bodies that handle specialized police functions in France (National Police, National Gendarmerie) is considered.

There are certain regulations that provide for procedures of recruitment process in the Polish police providing for a multi-level selection in field officers and training units of the police.

In this case, the requirements for police recruitment process are also indicated: for the term of the preparatory or candidate's service; for the term of contract service; indefinitely. It is emphasized that one of the basic requirements for police candidates is the military service or the service in the reserve.

In the analysis of the peculiarities of selection of candidates for the German police it is noted that the training of police officers in this country is carried out at the Academy of the Federal Police.

In the United States selection for education is provided after the commencement of the courses (law enforcement, administration of justice, psychology, advocacy, history of America, public administration, English language, legal relations, sociology, the trade law).

Key words: *police personal, selection, National Police, experience, international country.*

Шевчук О. О., Томма Р. П., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. За кордонами України нині накопичений великий, різноманітний і різноаспектний досвід підготовки кадрів для поліцейських служб. Організація діяльності щодо забезпечення підтримання стану правового порядку, публічної безпеки, боротьби зі злочинністю у всіх її проявах у кожній державі має свою специфіку та особливості.

Реформування правоохоронної системи України, яке нині проводиться, передбачає кілька цілей, досягнення яких гарантують кінцевий результат: Національна поліція України має максимально відійти від каральних методів роботи, акцентуючи увагу на проведенні профілактичної роботи з недопущення правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання підготовки поліцейських кадрів в Україні та зарубіжних країнах досліджено В. Власенком, М. Криштановичем, Н. Лесько, М. Мисливим, В. Петрус, О. Сердюком, О. Святокумом, Д. Стефано та ін. Водночас чинні напрацювання не розкривають позитивного досвіду реформування поліцейських відомств, який доцільно впровадити в Україні.

Мета статті – аналіз особливостей підготовки кадрів у зарубіжних країнах та визначення окремих положень, що доцільно впровадити в Україні під час реформування Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Організація підготовки поліцейських у країнах ЄС та США вимагає додаткового дослідження, застосовування колосального масиву інформації громадського, правового, спеціалізованого, статистичного, законодавчого, організаційного, оперативного, службового, методичного характеру.

Професія працівника поліції є вкрай складною та відповідальною. Кадрове забезпечення – одна з системних проблем для Міністерства внутрішніх справ. Ефективність цієї роботи залежить від тих, кому довірено утілювати в життя рішення державних органів, охороняти публічний порядок і боротьбу зі злочинністю.

Те, наскільки ефективно система МВС України зможе виконувати покладені на неї суспільством і державою завдання, значною мірою залежить від рівня та якості роботи ЗВО із специфічними умовами навчання [1].

Набір до НПУ є складником професійної орієнтації населення, яку запроваджено згідно із Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII, наказом МВС України «Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України» від 26 січня 2016 року

№ 50, наказом МВС України «Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України» від 15 січня 2015 року № 29 [2].

Порядок відбору до Національної поліції прописано в ст. 47–57 Закону України «Про Національну поліцію», наказі МВС України № 1631 від 25.12.2015 р. Структура має декілька етапів, для кожного етапу затверджено мінімум, який необхідно скласти. Кандидати проходять на новий етап лише за умови успішного проходження попереднього. Кандидати, які без поважних причин не з'явились на конкурсний етап в призначений час, не допускаються до подальшої участі в конкурсі [3].

До Національної поліції України приймають на добровільних засадах. Будь-який громадянин України віком від 18 років, який має повну загальну середню освіту, незалежно від раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання має право на участь у конкурсному відборі до лав Національної поліції України [3].

З огляду на те, що в Україні правоохоронні органи мають бути насамперед сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній країні, було запроваджено Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, яка передбачає формування МВС України як інституту європейського зразка та формування Національної поліції України як основного виконавця завдання щодо забезпечення безпеки населення [4].

Країнами Європейського Союзу нині накопичено досвід щодо підготовки кадрів для поліцейських служб, діяльності із забезпечення порядку, охорони публічної безпеки, боротьби з хуліганством, злочинністю кримінального та економічного спрямування.

Розглядаючи практику відбору та підготовки кадрів поліції, можна відзначити, що їх побудова залежить від багатьох чинників. Великий вплив на їх формування та розвиток мали історичні традиції законодавства та правоохоронної діяльності, особливості соціально-економічного та культурного розвитку кожної країни, загальна культура і правосвідомість населення, рівень взаємодії з державними органами та інститутами громадянського суспільства, особливості побудови національних поліцейських систем, матеріальне забезпечення поліції та інші важливі чинники.

Своєрідну функцію у підготовці поліцейських кадрів країн ЄС та США виконує авторитетність професії працівника поліції, що досягається високим рівнем соціального та матеріального-технічного забезпечення та створення позитивного іміджу поліцейських.

Високе матеріальне забезпечення спонукає працівників поліції до відповідального виконання службових обов'язків, що позитивно відбивається на ефективності роботи поліцейських служб. Велике значення має соціальна спрямованість поліцейської діяльності на виконання функції забезпечення та обслуговування потреб та запитів громадян [5].

Розглянемо певний наявний позитивний досвід підбору кадрів поліції в країнах ЄС та США.

Французька Республіка.

Поліція Франції – це складна система, якою управляє Міністерство внутрішніх справ. Функції поліції у Франції виконують Національна поліція і Національна жандармерія. Національна жандармерія підконтрольна Міністерству оборони Франції, головне управління Національної жандармерії – командуванню військових округів на місцях.

Організаційні та контрольні функції разом із центральною дирекцією управління здійснює Генеральна інспекція Національної поліції Франції.

Генеральний директор Національної поліції Франції має свій Кабінет (колегію), який виконує організаційно-допоміжні та дорадчі функції. При Генеральній дирекції Національної поліції діє Служба безпеки МВС, Центральна автомобільна служба, Центральна служба спорту та інші.

У прийнятому в 1985 році Законі «Про реформування поліції» є спеціальний розділ, в якому розкриваються критерії з підготовки поліцейських всіх рангів і категорій. У Законі «Про реформування поліції» щодо підготовки керівних кадрів прописано, що комісари поліції після здобуття диплома магістра у будь-якому цивільному університеті ЄС мають пройти курси оперативного поліцейського навчання у Французькій Вищій національній школі. Директиви 1999 року МВС Франції охарактеризували значення структури підготовки комісаріату поліції трьох звань: комісарів, головних комісарів та дивізійних комісарів [6].

Адміністративна поліція Франції займається попередженням правопорушень та виконує інші профілактичні заходи. Судова (карна) поліція Франції займається розслідуванням злочинів, виявленням обставин їх скоєння, оперативним розшуком, затриманням і передачею обвинувачуваних судовим органам. У Франції дуже розвинена система поліції місцевого самоврядування (муніципальна поліція). Муніципальна поліція фінансується за рахунок місцевого бюджету, охороняє публічний порядок у містах та інших населених пунктах і взаємодіє з Національною поліцією [7].

Республіка Польща.

Згідно зі статтею 1 Закону Польщі «Про Поліцію» від 6 квітня 1990 року, поліція Польщі – це збройна організація, співробітники якої носять уніформу, поставлена на службу суспільству і покликана забезпечити безпеку населення, а також підтримувати закон і порядок.

Засновані обов'язки поліції включають у себе:

1) охорону життя та здоров'я громадян, майна від протиправних посягань;

2) безпеку публічного порядку, забезпечення спокою у громадських місцях, а також у засобах громадського транспорту та громадського сполучення, у дорожньому русі, на водоймах, призначених для загального користування;

3) ініціювання та організація заходів, що мають на меті запобігання скоєнню злочинів та проступків, а також криміногенним явищам, співпраця у цій галузі з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями;

4) викривання злочинів та проступків, а також переслідування осіб, які їх вчинили;

5) нагляд над спеціалізованими озброєними охоронними формуваннями у межах, визначених в окремих приписах;

6) контроль за дотриманням адміністративних приписів та приписів щодо публічного порядку, пов'язаних з публічною діяльністю або таких, що діють у публічних місцях;

7) взаємодію з поліцейськими службами інших країн, міжнародними організаціями, а також з органами та інститутами Європейського Союзу на основі міжнародних договорів та угод, а також окремих приписів;

8) збирання, обробку та передання оперативної інформації;

9) ведення бази даних, що містить інформацію про результати аналізу дезоксирибонуклеїнової кислоти (ДНК) [8].

Польська поліція реалізовує завдання, які зазначені в приписах права Європейського Союзу, а також у міжнародних договорах та угодах, на засадах та в обсязі, які в них визначені.

Процес прийому претендента на службу в Польську поліцію покроковий, відбувається в польових та навчальних підрозділах поліції і включає в себе:

опрацювання документації щодо їх відповідності до вимог;

співбесіда з претендентом;

вирішення тестових завдань у сфері загальних знань (державне управління поліції, громадська безпека);

тестування претендентів з фізичної підготовки;

вирішення психологічних тестових завдань (розвиток інтелекту, поведінка в соціальному побуті, перевірка стресостійкості під час окремих ситуацій);

перевірка особи щодо допуску та дотримання відомостей, які мають інформацію з обмеженим доступом;

проходження спеціалізованої медичної комісії (перевірка фізичного і психічного рівня можливостей кандидата до поліцейської служби) [8].

Призначення проходить за такими умовами:

1) на період підготовчої або кандидатської служби;

2) на період контрактної служби; безстроково.

Призначення в контрактній службі може відбутися після укладення контракту між особою, яка виявила бажання виконувати цю службу, та керівником. Контракт укладається з кандидатом строком від трьох до п'яти років. Служба в поліції починається з того дня, який прописаний у наказі про призначення поліцейського. Призначення поліцейського відбувається після проходження строкової військової служби або після звільнення в запас. Міністр внутрішніх справ Польщі підписує наказ, в якому визначає види та зразки службової документації поліцейських, органи, компетентні в їх видачі, а також принципи внесення записів у ці документи.

Перше поліцейське звання у корпусі молодших офіцерів Поліції Польщі може бути присвоєне поліцейському, який відповідає вищезазначеним умовам та закінчив навчання у Вищій Школі Поліції або професійну підготовку для випускників вищих навчальних закладів, був призначений або призваний на посаду, для якої було визначено звання у корпусі офіцерів Поліції Польщі, та склав офіцерський екзамен [8].

Федеративна Республіка Німеччини.

Підготовка поліцейських Німеччини проводиться в Академії Федеральної поліції Німеччини, до складу якої входять:

5 центрів підготовки і підвищення кваліфікації Федеральної поліції;

2 спортивні школи Федеральної поліції; навчально-тренувальний центр морської поліції;

2 школи з підготовки кінологів; центр командної підготовки персоналу вищої ланки; медична частина академії, яка паралельно використовується для медичної підготовки поліцейських.

Структура академії налічує 5 бюро з відбору кандидатів на навчання до академії. Основна функція цих бюро – вивчення та обробка замовлень на навчання. Працівники бюро згідно зі своїми службовими повноваженнями проводять серед випускників шкіл профорієнтаційну роботу з метою зацікавити майбутніх абітурієнтів обрати професію поліцейського.

Підготовка поліції у Німеччині здійснюється згідно із затвердженими програмами, підготовленими академією. До системи з підготовки поліцейських у Німеччині ставляться вкрай відповідально: підготовка поліцейського обходиться близько 60 тисяч євро, а тривалість навчання складає два з половиною року.

На початку навчання акцентується увага на вивчення основ теорії і практики поліцейської діяльності, після чого поліцейські проходять службу в практичних підрозділах поліції під керуванням наставників, після цього – ще півроку навчання, яке закінчується іспитом на звання поліцейського [9].

Сполучені Штати Америки.

Початковою підготовкою майбутніх поліцейських у Сполучених Штатах Америки представлено стандарти з мінімальними вимогами, які є обов'язковими для виконування. Стандарти навчання залежать від обов'язкової мінімальної кількості годин початкової підготовки.

У різних штатах підготовка варіюється від 320 годин (штати Південна Дакота, Теннессі, Канзас) до 690 годин (штат Вісконс) і до 1040 годин (Гаваї). У зв'язку з такими відмінностями в стандартах між штатами виникають проблеми, що пов'язані з процедурами взаємозаліку поліцейської підготовки, пройденої співробітниками поліції в одному штаті, у разі переходу на роботу в інший штат. За відсутності угод між штатами співробітникам поліції іноді доводиться повторно проходити курс початкової підготовки [10].

Нині у США вдало працює одна з найбільш складних структур поліцейських систем. Сили поліції працюють на федеральному (ФБР), штатному, місцевому (у містах) та місцевих (муніципальних одиницях) рівнях. Також є органи поліції в окремих відомствах: міністерстві фінансів, митній службі, службі внутрішніх доходів, федеральних органах контролю за банками.

Особи, які виявили бажання влаштуватися на роботу в поліцію Сполучених Штатів Америки, мусять мати сертифікат із закінчення курсів з таких дисциплін: правозастосування; відправлення правосуддя; психологія; адвокатура; історія Сполучених Штатів Америки; громадське управління; англійська мова; правові відносини; соціологія; торгове право.

Кандидати, які завершили навчання в школі і бажають після досягнення 21-річного віку вступити на поліцейську службу, мають можливість пройти стажування в поліції. З такою категорією кандидатів проводять заняття досвідчені інструктори.

Підготовка включає в себе заняття за Конституцією і громадянськими правами, законами штатів і постановами муніципальних органів, положеннями з розслідування нещасних випадків тощо. Практикується патрулювання, регулювання руху, навчання володіння вогнепальною зброєю, прийомів особистої безпеки, правил поведінки в екстремальних ситуаціях [10].

Висновок. Враховуючи вищевикладений матеріал, необхідно зазначити, що підготовка поліцейських

у розвинених країнах ЄС та США має високий матеріально-технічний складник, високий рівень організації освітнього процесу і власні наукові здобутки, вироблення вмінь і навичок, які доведені до автоматизму.

Таким чином, використовуючи досвід підготовки поліції країн ЄС та США, правоохоронна система України має всі можливості щодо його застосування для підготовки поліцейських в Україні.

Література

1. *Підготовка кадрів міліції (поліції): історія та сучасність* : матеріали міжвузів. наук.-теорет. конф. (Київ, 10 червня 2011 р.). Київ : НАВС, 2011. 64 с.

2. Концепція реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України : затверджена наказом МВС України від 25.11.2016 № 1252. Ліга: закон. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS675.html (дата звернення: 01.10.2018).

3. Порядок проведення конкурсу в Національну поліцію України. Київ : 2016–2018. URL: https://nabir.np.gov.ua/index.php?r=site2Fcondition (дата звернення: 30.10.2018).

4. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України до 2020 року. Київ : 2018. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm (дата звернення: 01.10.2018).

5. Бугайчук К.Л., Гончаренко І.Б., Михайлова Ю.О. та ін. Закордонний досвід підготовки кадрів для сил сектору безпеки та можливості його використання в Україні : наук.-метод. рек. Харків : НУВС. 2016. 120 с.

6. Code de procédure pénale (Code of criminal procedure of France). Act No. 2005–1550. 12 December 2005. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1958/13719/version/3/file/Code_34.pdf (дата звернення: 01.10.2018).

7. Гриценко В.Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні. *Право та інноваційне суспільство* : електрон. наук. вид. 2015. № 1 (4). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/Gritsenko.pdf (дата звернення: 01.10.2018).

8. Про поліцію : закон Республіки Польща від 1990 р. / пер. з пол. мови здійсн. А. Поритком. *Центр політико-правових реформ* : офіц. сайт. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Poland.pdf (дата звернення: 01.10.2018).

9. Звіт про результати візиту української делегації ДПСУ до Морського центру і Академії Федеральної поліції Німеччини з 12 по 17 лютого 2012 року.

10. Як в Америці навчають копів. Київ, 2018. URL: http://mmr.net.ua/13456475892385. (дата звернення: 01.10.2018).

Шевчук О. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри забезпечення фінансової безпеки
та фінансового розслідування
Навчально-наукового інституту № 1
Національної академії внутрішніх справ

Томма Р. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
Національної академії внутрішніх справ

УДК 347.27

ПРОЦЕДУРНІ ПИТАННЯ АРЕШТУ ТА СТЯГНЕННЯ КОШТІВ ІЗ БАНКІВСЬКОГО РАХУНКУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ФРАНЦІЇ

Воронько О. О.

У статті досліджуються нормативно-правові засади регулювання процесуальних аспектів арешту та стягнення коштів із банківського рахунку боржника за законодавством Франції. Система приватного виконання Франції цікава з огляду на наявність ефективного механізму взаємодії боржників та виконавців, коли перші самі пропонують можливість погашення боргу. Такий підхід дає змогу уникнути примусового вилучення коштів та є свідченням високого рівня правової культури у сфері процесуального законодавства. З огляду на це досвід Франції є цікавим для українського цивільного процесуального законодавства.

Ключові слова: *примус, боржник, арешт-стягнення, цивільне право Франції, боржник, виконавець.*

В статье исследуются нормативно-правовые основы регулирования процессуальных аспектов ареста и взыскания средств с банковского счета должника по законодательству Франции. Система частного исполнения Франции интересная, учитывая наличие эффективного механизма взаимодействия должников и исполнителей, когда первые сами предлагают возможность погашения долга. Такой подход позволяет избежать принудительного изъятия средств и является свидетельством высокого уровня правовой культуры в сфере процессуального законодательства. Учитывая это, опыт Франции интересен для украинского гражданского процессуального законодательства.

Ключевые слова: *принуждение, должник, арест-взыскания, гражданское право Франции, должник, исполнитель.*

The article examines the legal and regulatory framework for regulating the procedural aspects of arrest and recovery from a debtor's bank account under French law. The system of private performance in France is interesting given the existence of an effective mechanism for the interaction of debtors and performers, when the former themselves offer the possibility of repayment of debt. This approach avoids the forced withdrawal of funds and is evidence of a high level of legal culture in the field of procedural legislation. The most common and most effective way of enforcing a debtor to fulfill obligations is a procedure for arrest-collection of funds from a debtor's bank account.

The focus is on the creation and operation of the FICOBA Administrative Center, which regulates the interconnection of the banking sector and the justice system. This Registry was created in 1971 (computerized in 1982). The legal basis for this register was Article 1649 A of the General Tax Code of France. Thanks to the formed system, the performer receives an answer to the specified request within 24 hours. This information is protected and is intended only for the person who submitted the request. Information from the Register can be used as a basis for applying to the bank of the debtor with an act on the arrest of a bank account. Therefore, the legal norm on compliance with the debtor's personal data is respected and not disclosed.

Functioning of bank account registries as the only database of all possible bank accounts and operating in most European countries. In Germany, France, the Netherlands, to arrest the debtor's accounts, you only need to know his identification number. Unified systems automatically send information about such arrest to all financial institutions of the country.

In view of this, the experience of France is interesting for the Ukrainian civil procedural law. Creating a single registry as a database of bank accounts is a necessary step for improving the enforcement of court decisions.

Key words: *coercion, debtor, arrest, civil law of France, debtor, performer.*

Постановка проблеми та її актуальність. У Франції найдавніша і, мабуть, найрозвиненіша система і професійна організація приватного виконання, тому французьку систему часто беруть за взірець. Зазвичай боржники ідуть на співпрацю з виконавцями та самостійно пропонують шляхи погашення боргу, а тому стягнення боргів у примусовому порядку відбувається досить рідко. Причинами такої поведінки є не тільки розвинена правова культура, а також напрацьована система заходів виконавчого провадження, що робить ухилення від сплати зобов'язань вкрай невигідним та небезпечним процесом. Найбільш поширеним та найефективнішим способом примусу боржника до виконання зобов'язань є процедура арешту-стягнення грошових коштів із банківського рахунку боржника.

Натомість в Україні виконавці стикаються з цілою низкою проблем, які мають як об'єктивні, так і суб'єктивні передумови. Найпоширенішими є складна бюрократична процедура подання листів постанов про арешт, спеціальні вимоги для надання банком необхідної інформації, відмова банків у співпраці через посилання на збереження банківської таємниці.

З огляду на зазначене, актуальним видається питання запровадження технологічної й уніфікованої системи обліку банківських рахунків, що не лише дозволить зменшити час для виявлення рахунків, а й різко збільшили ефективність виконання судових рішень. Тому досвід Франції у реалізації подібної системи є важливим і таким, що може скласти основу для рецепції у національне право.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських науковців досвід Франції у сфері здійснення процесуальних дій, пов'язаних із вилученням коштів боржника, не досліджується. Так само не звертають увагу і на систему автоматизованого збору банківських даних, яка дає змогу ефективно функціонувати системі судочинства та регулює діяльність виконавців. Цивільне процесуальне право Франції чітко регулює часові рамки виконання банками своїх зобов'язань перед виконавцями та дотримання процесуальних норм.

Теоретичні відомості про характер та зміст проблеми можна почерпнути з досліджень М. Мазіної [1], М. Марченка [2], Л. Скоморохи [3], С. Щербака [6] та ін.

Окремі питання цієї проблеми досліджуються самими приватними виконавцями. Вартими уваги є публікації голови правління ГО «Всеукраїнське об'єднання приватних виконавців «ФАКТ» А. Телявського [4].

Воронько О. О., 2018

Слушними є також погляди на українські реалії здійснення процесуальних дій через вилучення коштів боржника В. Чепурного [5].

Метою статті є дослідження норм французького цивільного процесуального права у сфері регулювання процедури вилучення коштів із банківського рахунку боржника, а також особливостей функціонування автоматизованої системи обліку банківських рахунків.

Виклад основного матеріалу. У процесі реформи виконавчого провадження Франції у 1991–1992 роках, завдання, які ставилися законодавцем, передбачали полегшення погашення боргу перед стягувачем. Законодавчо було надано перевагу накладенню арешту і зверненню стягнення саме з банківського рахунку, що є порівняно з іншими видами стягнення менш дороговартісними і менш травматичним для боржника. Варто також врахувати, що стягнення коштів із рахунку боржника не займає так багато часу, як інші види стягнення. Ми б хотіли закцентувати на тому, що відсоток погашених цивільних та комерційних боргів у Франції після запровадження вказаних процедур значно підвищився.

Арешт банківського рахунку дає змогу стягувачу отримати суму коштів, які йому заборгував боржник, безпосередньо від банку останнього. Вказана процедура проходить кілька етапів.

Якщо стягувач забезпечений виконавчим документом, він може звернутися до виконавця правосуддя за місцем проживання боржника. Перед тим як розпочати процедуру арешту з метою покриття боргу, виконавець правосуддя має переконатися в тому, що боржник повідомлений про наявність виконавчого документу. В певних випадках відповідальною за таке повідомлення є канцелярія суду, який видав виконавчий документ, але в окремих випадках ця процедура входить до компетенції виконавця правосуддя. З цією метою він зобов'язаний розшукати за місцем проживання боржника та вручити йому виконавчий документ. З часу такого повідомлення розпочинаються строки його виконання. Зазвичай боржник одразу визнає наявність у нього боргу, що часто буває у разі стягнення аліментів. Із цією метою він підписує відповідний документ, який передається в банк.

З'ясувавши, що боржник належним чином повідомлений про наявність виконавчого документа, виконавець правосуддя видає акт про арешт банківського рахунку, який надається чи надсилається банку. Вказаний акт має відповідати вимогам щодо його оформлення, що визначені ст. 648 Цивільного процесуального кодексу Франції (під загрозою визнання його нікчемності), серед яких обов'язково має бути зазначена сума коштів, яка підлягає до стягнення.

Банк, своєю чергою, зобов'язаний негайно повідомити про наявність банківського рахунку чи рахунків і залишок коштів на них. Вказана інформація узагальнюється виконавцем правосуддя і сума боргу (плюс послуги виконавця правосуддя) блокується на 15 днів (ст. L162-1 Кодексу процедур цивільного виконання Франції) [10]. Виконавець правосуддя має проінформувати боржника про накладення арешту впродовж 8 днів із моменту винесення акта, долучивши при цьому копію протоколу про арешт (ст. R211-3 Кодексу процедур цивільного виконання Франції). Частина залишку коштів є такою, на яку не може бути накладено арешт, щоб власник банківського рахунку мав змогу забезпечити щоденні споживчі потреби (ст. L162-2 Кодексу процедур цивільного виконання Франції).

Сума, на яку не може бути накладено стягнення, виводиться банком і дорівнює твердій грошовій сумі у розмірі доходу активної солідарності RSA (ст. L262-2 Кодексу соціальної діяльності та сімей Франції) [9]. Дохід активної солідарності, більш відомою є скорочена назва – RSA, є допомогою держави, щоб забезпечити мінімальний дохід особам без доходів чи з низькими доходами. Наприклад, із 1 квітня 2018 р. сума RSA для однієї особи становить: без дітей – 550,93 євро; з 1 дитиною – 826,40 євро; з двома дітьми – 991,68 євро; на кожну наступну дитину – додатково 220,37 євро [13]. Однак не може здійснюватися стягнення з рахунків, які відкриті для: допомоги по безробіттю; соціальної допомоги; пенсії учасника бойових дій; допомоги на оплату оренди; допомоги спеціальної солідарності та інше. З цією метою боржник має надати банку протягом 15 днів листа, в якому надати роз'яснення щодо походження суми коштів. Також варто враховувати, що законодавством визначені певні види виплати, стягнення з яких можна здійснювати тільки частково (ст. R162-4 Кодексу процедур цивільного виконання Франції).

З моменту накладення арешту боржник не має доступу до арештованих коштів. Сума боргу негайно перераховується на рахунок стягувача, хоча останній не може мати до неї негайного доступу.

Боржник має у своєму розпорядженні 1 місяць із моменту отримання повідомлення про арешт, щоб оскаржити процедуру. Для цього він має звернутись із клопотанням до судді із виконання juge de l'exécution, скорочено – JEX суду Великої інстанції tribunal de grande instance за місцем свого проживання (ст.ст. R211-10–R211-11 Кодексу процедур цивільного виконання Франції). Звернення до суду призупиняє стягнення коштів з арештованих сум до моменту винесення судового ордонансу ordonnance у випадку відхилення клопотання. Водночас стягнення коштів може бути здійснено за дозволом суду. При цьому розмір суми також має бути вказано судом. Якщо судом буде задоволено клопотання боржника, то відповідне рішення буде надіслано банку і арештована сума повернеться в розпорядження боржника.

Останніми роками процедура арешту банківського рахунку достатньо еволюціонувала шляхом дематеріалізації. Дедалі частіше банки дають згоду на надсилання виконавцями правосуддя актів про арешт виключно в електронному вигляді за допомогою порталу EDI Echange des données dematerialisées. Таким чином, виконавець правосуддя може надіслати акт про арешт у той самий день, коли до нього звернувся стягувач навіть у найбільш віддалене відділення банку.

У разі визнання боргу та за відсутності оскарження виконавець правосуддя надає банку сертифікат про відсутність оскарження. При цьому, як уже зазначалось вище, він має зачекати 1 місяць, щоб переконатись у тому, що боржник не оскаржив арешт рахунку. Про факт оскарження арешту боржник має повідомити виконавця правосуддя, щоб останній не надіслав банку згадуваний сертифікат у той самий день, коли здійснено оскарження [12]. У разі неінформування виконавця правосуддя боржнику може бути відмовлено судом у розгляді його клопотання [12]. Стягувач отримає перерахунок арештованої суми у розмірі, що

належить йому до виплати, відразу після завершення терміну на оскарження. Потому як операція по перерахунку суми заборгованості буде завершеною, рахунок боржника відновить своє нормальне функціонування (ст.ст. R211-6–R211-8 Кодексу процедур цивільного виконання Франції).

Швидка та ефективна реалізація процедури арешту-стягнення коштів із банківських рахунків боржника стала можливою після запровадження Реєстру банківських рахунків Fichier des comptes bancaires – FICOBA.

Насамперед, варто зазначити, що цей Реєстр був створений у 1971 р. (інформатизований в 1982 р.). Законодавчою основою цього реєстру стала ст. 1649 А Загального податкового кодексу Франції *(Code général des impôts)* [11], якою покладено обов'язок на всі підприємства, установи та організації, які підлягають контролю адміністративної влади, і всіх осіб, які отримують дохід від цінних паперів, акцій або готівкою, повідомляти податковим органам про відкриття чи закриття банківського рахунку.

У цьому реєстрі міститься інформація щодо відкриття, зміни та закриття всіх видів банківських рахунків у Метрополії (Європейська частина Франції) і Заморських департаментах і територіях, а саме спільних, поштових, ощадних та інших, що належить фізичним чи юридичним особам. Для Мойотт і територій Сен-Пьєр і Мікелон декларування здійснюється в FICOM – Реєстрі, який ведеться й утримується Емісійним інститутом заморських територій Франції. Також у Реєстрі наявна інформація, яка походить від податкового декларування, її наповнення покладається на органи, що обслуговують рахунки, і контролюється загальною Генеральною дирекцією публічних фінансів *(Direction générale des finances publiques DGFP)*.

Важливим моментом є те, що в Реєстрі наявна інформація щодо рахунків, однак вона не містить відомостей щодо руху коштів на них. Тобто інформація з Реєстру може бути використана як підстава для звернення до банку боржника з актом про арешт банківського рахунку.

Забезпечення утримання Реєстру і його оновлення (ідентифікаційні дані, зміна назви, юридичної адреси) здійснюється Генеральною дирекцією публічних фінансів *(Direction générale des finances publiques DGFP)* за допомогою програмного забезпечення SIRENE.

Надання інформації для її внесення в Реєстр здійснюється банками впродовж місяця після відкриття чи закриття рахунку. Відповідно до ст. 3 Постанови від 14 червня 1982 р. [8] у вказаному Реєстрі інформація зберігається протягом 10 років після реєстрації інформації про закриття рахунку, належного як фізичній, так і юридичній особі.

У Реєстрі банківських рахунків містяться дані щодо фізичних осіб: назва і адреса установи, де відкритий рахунок, номер, вид, тип і характеристики рахунку, дата і вид задекларованої операції (відкриття, закриття, зміна), а також ім'я, прізвище, дата і місце народження, адреса власника рахунку та номер SIRET *(Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises sur le Territoire)* приватного підприємця. Стосовно юридичних осіб наявні дані стосовно назви, організаційно-правової форми, номер SIRET, адреси місцезнаходження [14].

Водночас право прямого доступу до Реєстру банківських рахунків було надано виконавцям правосуддя лише 1 червня 2010 року. З цієї дати виконавці правосуддя використовують цей Реєстр напряму через їхнє програмне забезпечення або через надсилання бланку запиту через захищений портал (www.portail-huissier.com), що надається Асоціацією електронних прав і комунікацій *(ADEC)*.

Вказаний бланк запиту є повністю дематеріалізований і адресується адміністративному центру FICOBA. Відповідь на вказаний запит виконавець правосуддя отримує в тій самій формі протягом 24 годин, який міститься в захищеному місці, відведеному для особи, яка надсилала запит. Відповідь на запит залишиться в реєстрі до того часу, поки вона не буде прочитаною. З часу ознайомлення з інформацією остання залишиться доступною ще протягом 3 днів. Після чого цей файл буде знищений безповоротно відповідно до вимог Національної комісії з питань інформації та свобод (CNIL) [7].

Варто вказати, що функціонування реєстрів банківських рахунків як єдиної бази даних про усі можливі банківські рахунки є в більшості європейських країн. У Німеччині, Франції, Нідерландах, щоб накласти арешт на рахунки боржника, необхідно знати тільки його ідентифікаційний номер. Уніфіковані системи автоматично відправляють інформацію про такий арешт у всі фінустанови країни. Якщо в період арешту рахунку боржник спробує відкрити новий, на нього автоматично буде накладено арешт – у межах суми стягнення [4].

В Україні виконавцям доводиться відправляти окремими листами постанови про арешт рахунків у всі банки країни. Це тривала та трудомістка процедура, адже йдеться про пересилання поштою. Також банки не надають інформації про залишки коштів на рахунках боржників, для цього необхідно оформляти спеціальну вимогу. Проте здебільшого, навіть отримавши такий документ, фінустанови все одно відмовляються розголошувати інформацію про рахунки боржника, пояснюючи це принципом збереження банківської таємниці.

На нашу думку, запровадження технологічної й уніфікованої системи в Україні обліку банківських рахунків значно зменшили б час для виявлення рахунків та різко збільшили б ефективність виконання судових рішень.

У зв'язку із зазначеним автор вважає за необхідне вказати на те, що відповідно до вимог Меморандуму про економічну і фінансову політику від 27 лютого 2015 р. (із наступними змінами від 21 липня 2015 р., 1 вересня 2016 р. та 2 березня 2017 р.) Україна взяла зобов'язання перед Міжнародним валютним фондом щодо прийняття Верховною Радою України до кінця вересня 2017 р. закону, який підсилює положення законів щодо автоматизації збирання та примусового стягнення боргу (наказових платежів для внутрішніх транзакцій та накладання арешту на банківські рахунки). Відповідний законопроект, положення якого, зокрема, передбачали запровадження інституту автоматизованого арешту коштів за реєстраційним номером 6232, було внесено Президентом України 23 березня 2017 р. на розгляд Верховної Ради України та 20 червня 2017 р. прийнятий Парламентом у першому читанні. Однак при підготовці законопроекту до другого читання за пропозиціями багатьох народних депутатів України положення щодо запровадження системи автоматизованого арешту коштів, що знаходяться на банківських рахунках, були виключені.

Висновки. На нашу думку, система автоматизованого арешту коштів, що знаходяться на банківських

рахунках, як це пропонувалось законопроектом, справедливо зазнала суттєвої критики зі сторони правників, однак не слід припиняти роботу у вказаному напрямі. На переконання автора, створення єдиного реєстру як бази даних банківських рахунків є необхідним кроком для підвищення рівня виконання судових рішень. Вивчення досвіду Франції, яка вже більше 35 років користується такою системою, видається не тільки доцільним, але й важливим та актуальним завданням для правової спільноти України.

Література

1. Мазіна М. В. Реформування органів примусового виконання рішень: проблемні питання. *Цивілістична процесуальна думка*. 2015. № 1. С. 64–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tsprv_2015_1_18.

2. Марченко М. Становлення приватного виконавця в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 25–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_4_5.

3. Скомороха Л. Державна виконавча служба: Історія і сучасність. *Право України*. 2002. № 8. С. 94–98.

4. Телявський А. Борг без права стягнення. П'ять перешкод для роботи приватних виконавців в Україні. *Закон і бізнес*. № 5 (1407). 09.02-15.02.2019. URL: https://zib.com.ua/ua/print/136354-pyat_pereshkod_dlya_roboti_privatnih_vikonavciv_v_ukraini.html

5. Чепурний В. Стягнення коштів з боржника різними виконавцями. URL: https://blog.liga.net/user/vchepurnyi/article/29194.

6. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук ; Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2002. 16 с.

7. ADEC. URL: http://www.adec-sas.com/project/ficoba/.

8. Arrêté du 14 juin 1982 relatif à l'extension d'un système automatisé de gestion du fichier des comptes bancaires. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8B5268608E3 72E 98 C1991AD5B6ACCA77.tplgfr24s_2?cidTexte=JORFTEXT000000864438&idArticle=&dateTexte=20180730.

9. Code de l'action sociale et des familles. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode Article.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797175&dateTexte=& categorieLien=cid.

10. Code de procédure civile. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D2664EA2EA3D4F5B58D1A9AF7A4ADFAC.tplgfr28s_2?cidTexte=LEGITEXT000006070716&da teTexte=20180731.

11. Code général des impôts. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=7640.F30C1CDAFD14FA439AC401675206.tplgfr26s_3?idSectionTA=LEGISCTA000027781495&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20180712.

12. Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 8 novembre 2001, 00-14.803, Inédit. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007427448.

13. Décret n° 2018-324 du 3 mai 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2018/5/3/SSAA1805966D/jo/texte.

14. FICOBA : Fichier national des comptes bancaires et assimilés. URL: https://www.cnil.fr/fr/ficoba-fichier-national-des-comptes-bancaires-et-assimiles.

Воронько О. О.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ПВНЗ «Університет Короля Данила»,
адвокат,
керівник «Юридична фірма «АРІО»

УДК 343.12

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Даньшин М. В., Попович І. М.

Стаття присвячена дослідженню процесуального статусу підозрюваного як основного і обов'язкового учасника сторони захисту в досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень. Аналізуються основні права підозрюваного на захист у досудовому розслідування, і на цій основі подаються пропозиції про внесення окремих доповнень до чинного КПК України, спрямованих на зміцнення правового статусу цього основного учасника досудової стадії кримінального провадження.

Ключові слова: *досудове розслідування, підозрюваний, права підозрюваного, процесуальний статус підозрюваного, захисник-адвокат, законодавець.*

Статья посвящена исследованию процессуального статуса подозреваемого как основного и обязательного участника стороны защиты в досудебном расследовании уголовных преступлений. Анализируются основные права подозреваемого на защиту в досудебном расследовании, и на этой основе подаются предложения о внесении отдельных дополнений к действующему УПК Украины, направленных на укрепление правового статуса этого основного участника досудебной стадии уголовного производства.

Ключевые слова: *досудебное расследование, подозреваемый, права подозреваемого, процессуальный статус подозреваемого, защитник-адвокат, законодатель.*

The article is devoted to the investigation of the procedural status of the suspect as the main and mandatory party to the defense in the pre-trial investigation of criminal offenses. The main rights of the suspect in defense in the pre-trial investigation are analyzed, which include rights-claims, right of immediate implementation and rights that ensure the procedural status of a suspect in a pre-trial investigation. It is emphasized that ignoring the place and role of the personal involvement of a suspect in a protective activity during a pre-trial investigation is unacceptable as it may adversely affect the outcome of all criminal proceedings. It is emphasized that all three parts of the rights of the suspect in the pre-trial investigation are complex and indicate that the suspect is not only the main participant in this stage of the criminal process, but also one of the most active participants in it. It is emphasized that the list of basic rights of a suspect, determined by Art. 42 of the CPC of Ukraine is not exhaustive, as the norms of the CPC of Ukraine provide for other rights of defense, which are being implemented by them during the conduct of separate procedural actions and procedural decisions made. On the basis of the analysis, submissions are made to introduce separate additions to the current CPC of Ukraine aimed at strengthening the legal status of this main participant in the pre-trial stage of criminal proceedings. In particular, it is proposed to supplement Art. 220 of the Criminal Code of Ukraine, a separate provision on the consideration of petitions during a pre-trial investigation, the settlement of individual conflicts between the terms «petition» and «complaint», as well as the addition of the CPC of Ukraine by a separate article devoted to the exhaustive list of rights of the suspect in the judicial control proceeding.

Key words: *pre-trial investigation, suspects, rights of a suspect, procedural status of a suspect, defense lawyer, legislator.*

Даньшин М. В., Попович І. М., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. Основним і обов'язковим учасником сторони захисту в досудовому розслідуванні є підозрюваний, який здійснює захист особистих прав та інтересів. Зумовлено це тим, що підозрюваний – це центральна фігура досудової стадії процесу, в якій з'ясовується його безпосереднє відношення до вчиненого кримінального правопорушення [1, с. 603]. Відповідно до ч. 1 ст. 42 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) особа набуває процесуального статусу підозрюваного і перебуває в ньому лише у досудовій стадії кримінального провадження – досудовому розслідуванні. При цьому означений статус надається особі лише в трьох випадках: коли її затримано на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення (п. 1 ч. 1 ст. 276 КПК України); коли до особи обрано один із передбачених законом запобіжних заходів (п. 2 ч. 1 ст. 276 КПК України); коли зібрано достатньо доказів для підозри певної особи у вчиненні нею кримінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України). Вбачається, що актуальним залишається питання щодо проблеми законодавчого вдосконалення процесуального статусу підозрюваного у кримінальному провадженні України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих проблемних питань процесуального положення підозрюваного у вітчизняному кримінальному процесі присвятили увагу такі науковці: Ю. М. Грошевий, Н. В. Глинська, В. С. Зеленецький, О. В. Капліна, Л. М. Карнєєва, Є. Г. Коваленко, Т. В. Корчева, Ф. М. Кудін, О. П. Кучинська, Л. М. Лобойко, І. П. Петрухін, В. П. Півненко, М. А. Погорецький, В. М. Савицький, М. С. Строгович, В. П. Шибіко, О. Г. Шило, М. Є. Шумило, В. М. Юрчишин, О. О. Юхно, О. Г. Яновська та інші.

Метою статті є дослідження основних прав підозрюваного на захист у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень та внесення пропозицій до чинного кримінального процесуального законодавства, спрямованих на вдосконалення правового статусу підозрюваного як основного учасника досудової стадії кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. Надання особі процесуального статусу підозрюваного здійснюється прокурором або слідчим за погодженням із прокурором шляхом винесення письмового повідомлення про підозру та вручення його особі, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення (ст.ст. 276–278 КПК України). Письмове повідомлення про підозру особі, затриманій на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення, вручається не пізніше 24 годин із моменту її затримання, хоч процесуального статусу підозрюваного вона набуває автоматично відразу після затримання (ч. 2 ст. 278 КПК України). Письмове повідомлення про підозру особі, щодо якої за письмовим

клопотанням прокурора або письмовим клопотанням слідчого, погодженого з прокурором, слідчим суддею обрано один із запобіжних заходів, передбачених ст. 176 КПК України, вручається прокурором або слідчим також не пізніше 24 годин із моменту постановлення судової ухвали про обрання запобіжного заходу (ч. 3 ст. 278 КПК України). Письмове повідомлення про підозру особі, щодо якої слідчим зібрано достатньо доказів для підозри у вчиненні нею кримінального правопорушення, вручається прокурором або слідчим у день його складання, а у разі неможливості такого вручення – у спосіб, передбачений КПК України, для вручення повідомлення (ч. 1 ст. 278 КПК України).

З моменту отримання процесуального статусу підозрюваного цій особі надається конституційне право на захист від підозри (ч. 2 ст. 63 Конституції України), процесуальні права підозрюваного у кримінальному провадженні визначено ч. 3 ст. 42 КПК України. З появою у досудовому розслідуванні особи з процесуальним статусом підозрюваного у кримінальному провадженні виникає визначена законом сторона обвинувачення (п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК України). Конституція України (ч. 2 ст. 63) і КПК України (п. 3 ч. 3 ст. 42) передбачають право кожного підозрюваного захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу з боку професійного захисника – адвоката, вибраного на власний розсуд, а за відсутності достатніх коштів для оплати його послуг – одержати таку саму кваліфіковану юридичну допомогу від іншого професійного захисника-адвоката, залученого слідчим чи прокурором безоплатно (ст.ст. 48–49 КПК України). У випадках, передбачених ст. 52 КПК України, участь захисника-адвоката у кримінальному провадженні є обов'язковою. Одна частина захисних прав, які реалізуються підозрюваним у досудовому розслідуванні, є правами-вимогами. Вони забезпечуються обов'язком слідчого, прокурора виконати вимогу підозрюваного. Наприклад, під час затримання підозрювана особа вимагає повідомити їй причину затримання, бо вона бажає знати, у вчиненні якого кримінального правопорушення її підозрюють. Слідчий, прокурор, уповноважена особа, що здійснює процесуальне затримання, зобов'язані негайно виконати цю вимогу підозрюваного і вручити йому копію протоколу затримання (ч. 5 ст. 208 КПК України) разом із письмовою пам'яткою про його процесуальні права та обов'язки і детально роз'яснити зміст кожного з цих прав (ч. 8 ст. 42 КПК України). Невипадково право «знати», у вчиненні якого саме кримінального правопорушення особу підозрюють, законодавець поставив на перше місце (п. 1 ч. 3 ст. 42 КПК України), бо, не знаючи, в чому саме її підозрюють, особа не зможе повною мірою реалізувати своє конституційне право на захист і уміло користуватися своїми особистими процесуальними правами протягом усього досудового розслідування.

До права-вимоги належать також: вимога підозрюваного невідкладно провести глибоку перевірку обґрунтованості його затримання, заявлення письмових клопотань до слідчого, прокурора про проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій; призначення експертиз (у тому числі й додаткових та повторних); виклик і допит нових свідків; проведення слідчого експерименту тощо [2, с. 139–145].

Друга частина прав підозрюваного у досудовому розслідуванні є правами безпосередньої реалізації. До них належать: збирання і подання слідчому прокурору, слідчому судді доказів (п. 8 ч. 3 ст. 42 КПК України); право на особисту участь у процесуальних діях, які проводяться слідчим, прокурором, слідчим суддею (п. 9 ч. 3 ст. 42 КПК України); право під час проведення процесуальних дій ставити запитання, подавати свої зауваження та заперечення щодо порядку проведення цих дій (п. 10 ч. 3 ст. 42 КПК України); застосування технічних засобів під час проведення процесуальних дій, в яких він бере участь (п. 11 ч. 3 ст. 42 КПК України); заявлення відводів (п. 12 ч. 3 ст. 42 КПК України); право знайомитися з матеріалами досудового розслідування (п. 14 ч. 3 ст. 42 КПК України). Реалізацією цих прав підозрюваний домагається спростування чи суттєвого послаблення повідомленої йому підозри [3, с. 72–76]. Особливістю означеної частини процесуальних прав підозрюваного є те, що законодавець надає йому змогу за власним розсудом реалізовувати їх як самостійно, так і через законного представника та захисника-адвоката, або разом із ними.

Безумовно, особисте виконання підозрюваним своїх кримінальних процесуальних правомочностей під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень виключає можливість застосування ним примусових заходів процесуального характеру до зобов'язаного владного суб'єкта кримінального провадження – слідчого, прокурора, слідчого судді. У разі грубого порушення ними прав підозрюваного, вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності у встановленому законом порядку, але не самим підозрюваним. Без реалізації підозрюваним своїх особистих кримінальних процесуальних прав кримінальна процесуальна діяльність усіх владних суб'єктів досудового розслідування не може бути повноцінною через її тісний зв'язок із процесуальною діяльністю самого підозрюваного. Законодавець виходив саме з цього, надаючи підозрюваному широкий комплекс процесуальних прав на здійснення ним, як особисто (ст. 42 КПК України), так і за допомогою законного представника (ст. 44 КПК України) та захисника-адвоката (ст.ст. 45–54 КПК України), захисних дій у кримінальному провадженні. Крім того, кожне із закріплених законом прав підозрюваного має свою чітку процедуру реалізації [4, с. 30–35]. Ігнорування місця і ролі особистої участі підозрюваного у захисній діяльності під час проведення досудового розслідування є неприпустимим, бо може негативно позначитися на результатах усього кримінального провадження.

Третя частина прав підозрюваного у досудовому розслідуванні є правами, які забезпечують його процесуальне положення у досудовому розслідуванні. До них належать: право на безперешкодну реалізацію всіх своїх захисних правомочностей (ст. 20 КПК України); право на одержання кваліфікованої допомоги з боку професійного захисника-адвоката у будь-яку годину дня і ночі, у вихідні і святкові дні, як під час затримання, так і застосування запобіжного заходу чи повідомлення про підозру (п. 3 ч. 3 ст. 42 КПК України); право на отримання правової дороги захисника-адвоката коштом держави у випадках, передбачених КПК України, чи законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги, в тому числі у зв'язку з відсутністю коштів на її оплату (п. 3 ч. 3 ст. 42 КПК України); право не говорити нічого з приводу підозри та відмовлятися

відповідати на запитання (п. 4 ч. 3 ст. 42 КПК України); право відмовлятися від дачі показань (п. 5 ч. 3 ст. 42 КПК України); право одержувати копії процесуальних документів (п. 15 ч. 3 ст. 42 КПК України) тощо.

Як бачимо, всі три частини прав підозрюваного у досудовому розслідуванні мають комплексний характер і свідчать про те, що підозрюваний є не лише основним учасником цієї стадії кримінального процесу, а й одним із найактивніших її учасників. Необхідно підкреслити, що перелік основних прав підозрюваного, визначених ст. 42 КПК України, не є вичерпним, бо нормами КПК України передбачено ще й інші права на захист, які реалізуються ним під час проведення окремих процесуальних дій та прийнятих процесуальних рішень.

Усі ці права у своїй сукупності становлять єдине його конституційне право на захист від підозри [5, с. 11]. Жодне із визначених нормами КПК України прав підозрюваного не може бути ані обмежене, ані скасоване владними суб'єктами досудового розслідування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що нагальною є потреба доповнення ст. 220 КПК України ч. 3 такого змісту: «Клопотання підозрюваного, обвинуваченого і прийняте по ньому слідчим, прокурором рішення в обов'язковому порядку залучаються до матеріалів кримінального провадження». Крім того, у ст. 3 КПК України, присвяченій визначенню основних термінів кодексу, законодавець має надати визначення ще й поняттям «клопотання» і «скарга», позаяк у теорії і на практиці ці поняття тлумачаться по-різному. Є потреба доповнити КПК України окремою статтею, присвяченою вичерпному переліку прав підозрюваного у судово-контрольному провадженні.

Література

1. Гончаренко В. Г. Повідомлення про підозру. *Кримінальний процес України: наук.-практ. коментар.* Київ : Юстініан, 2012. С. 603–610.

2. Шибіко В. П. Суд, сторони та інші учасники кримінального провадження. *Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. коментар.* Київ : Юстініан, 2012. С. 108–222.

3. Копетюк М. Процесуальний статус неповнолітнього обвинуваченого. *Юридична Україна.* 2006. № 4. С. 72–76.

4. Крашенников Е. А. Конституционное право на судебную защиту. *Вопросы теории охранительных правоотношений* : матер. науч.-практ. конф. Ярославль, 1991. С. 30–35.

5. Корчева Т. В. Проблеми діяльності захисника у досудовому провадженні та в суді першої інстанції : монографія. Харків, 2007. 200 с.

Даньшин М. В.,
доктор юридичних наук, професор,
заступник декана юридичного факультету
з наукової роботи
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Попович І. М.,
суддя Господарського суду Харківської області

УДК 343.14

СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ЯК ЕТАПУ ЇХ ФОРМУВАННЯ ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ

Ковальчук С. О.

Стаття присвячена дослідженню збирання доказів як етапу їх формування під час кримінального процесуального доказування. Розкрито зміст пропонованих ученими етапів збирання доказів: виявлення, пошуку, закріплення (фіксації), документування, витребування, вилучення та зберігання (збереження). На підставі проведеного аналізу теоретичних концепцій обґрунтовано доцільність виокремлення у структурі збирання доказів двох частин: їх отримання та закріплення (фіксації).

Ключові слова: *формування доказів, збирання доказів, отримання доказів, закріплення (фіксація) доказів, кримінальне процесуальне доказування.*

Статья посвящена исследованию собирания доказательств как этапа их формирования в ходе уголовного процессуального доказывания. Раскрыто содержание предлагаемых учеными этапов собирания доказательств: выявления, поиска, закрепления (фиксации), документирования, истребования, изъятия и хранения (сохранения). На основании проведенного анализа теоретических концепций обоснована целесообразность выделения в структуре собирания доказательств двух частей: их получения и закрепления (фиксации).

Ключевые слова: *формирование доказательств, собирание доказательств, получение доказательств, закрепление (фиксация) доказательств, уголовное процессуальное доказывание.*

The article is devoted to the research of the collection of evidences as a stage of their formation during the criminal procedural proof.

The generalization of the positions of the scholars, who turned to the problems of the collection of evidences in the criminal proceedings, testifies to giving them an independent meaning to the stages of gathering evidences: the detection, the search, the fixing, the documenting, the demanding, the extracting, the storing (preserving). Depending on the author's approach to the definition of the structure of criminal procedural proof, scientists use the above stages in different combinations and often put in them different content, which necessitates the disclosure of each of them. The content of the stages of the collection of evidences, offered by the scientists, is revealed: the detection, the search, the fixing, the documenting, the demanding, the extracting, the storing (preserving).

Based on the analysis of theoretical concepts, the expediency of separation in the structure of the collection of evidences of two parts has been substantiated: 1) the obtaining of the evidences (during the pre-trial investigation – by the sides of the criminal proceedings by means of the methods, specified in part 2-4 article 93 of the CPC of Ukraine, and during court trial – by the court as a result of judicial proceedings, provided in articles 332, 333, 351-361 of the CPC of Ukraine); 2) the fixing of the evidences.

Taking into account the combination in criminal procedural proof of cognitive and identity activities, the obtaining of evidences serves as the cognitive side of the of activity of subject of proof and their fixing – as its identity side. In aggregate, the obtaining and the fixing of evidences allows to fully disclosing the content of the collection of evidences as a stage of their formation during the criminal procedural proof.

Separation in the structure of the collection of evidences of other parts is superfluous, since they are covered by the content of the indicated stages (the detection, the search, the documenting, the demanding, the extracting of evidences) or are not the part of the structure of criminal procedural proof (the storing of evidences).

Key words: *formation of evidences, collection of evidences, obtaining of evidences, fixing of evidences, criminal procedural proof.*

Постановка проблеми та її актуальність. Початковим етапом кримінального процесуального доказування виступає формування доказів, яким охоплюється процесуальна діяльність суб'єктів доказування щодо збирання, перевірки та оцінки доказів. Збирання доказів визначається в якості самостійного етапу як законодавцем (ч. 2 ст. 91 та ст. 93 КПК України), так і практично усіма вченими. Доцільність його виокремлення як окремого етапу пояснюється тим, що «доказування не може бути зведене до логічних операцій з обґрунтування висновків, а включає в себе пізнавальну діяльність, пов'язану з отриманням аргументів для обґрунтування цих висновків, тобто доказів» [1, с. 31]. При цьому більшість вчених звертає увагу на умовність терміну «збирання доказів» [2, с. 137; 3, с. 55; 4, с. 73], що пояснюється його невідповідністю: 1) онтологічним основам доказування: відсутністю у природі доказів у готовому вигляді [1, с. 32; 2, с. 137; 3, с. 55] та набуттям фактичними даними статусу доказів не до, а після надання їм уповноваженим суб'єктом певної процесуальної форми [4, с. 73]; 2) його гносеологічним основам: неврахуванням чуттєвого безпосереднього й опосередкованого пізнання фактів та обставин, до здійснення якого доказів не існує; 3) правовим основам доказування: вживання цього терміну створює передумови для використання на практиці в якості доказів відомостей, отриманих за межами призначеної для цього кримінально-процесуальної форми [5]. Водночас, термін «збирання доказів», як обґрунтовано відзначається у доктрині кримінального процесу, «має не лише узагальнюючий, вказуючи на кінцеву мету діяльності суб'єктів, спрямованої на отримання та формування доказів, але певною мірою й спрощений, ніж його дійсна сутність, характер» [6, с. 119], а його використання у кримінальному процесуальному законі виступає прийомом законодавчої техніки [6, с. 121-122] і не тягне будь-якої законодавчої колізії [7, с. 9].

Визначаючи у кримінальному процесуальному законі способи збирання доказів (ст. 93 КПК України),

Ковальчук С. О., 2018

законодавець не конкретизує його зміст. У доктрині кримінального процесу дослідженню структури і змісту збирання доказів присвячена істотна увага вчених. Зокрема, до розкриття вказаної проблематики звертаються В. В. Вапнярчук, Ю. М. Грошевий, О. В. Капліна, Л. М. Лобойко, М. М. Михеєнко, М. А. Погорецький, Л. Д. Удалова, М. Є. Шумило та інші вітчизняні і зарубіжні вчені. Водночас, щодо визначення структури і змісту вказаного етапу формування доказів ними висловлюються різні підходи.

Мета статті – розкрити структуру та зміст збирання доказів як етапу їх формування під час кримінального процесуального доказування.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи зміст збирання доказів, вчені виокремлюють у структурі вказаного етапу їх формування від двох до семи складових. Узагальнення позицій науковців, які зверталися до проблематики збирання доказів, свідчить про надання ними самостійного значення таким етапам збирання доказів: 1) виявлення доказів [2, с. 137; 8, с. 15-16; 9, с. 336]; 2) пошук доказів [10, с. 270-271; 11, с. 851; 12, с. 65]; 3) закріплення [2, с. 137; 13, с. 196; 14, с. 88], процесуальне закріплення [11, с. 851; 15, с. 9], фіксація [16, с. 34; 17, с. 138; 18, с. 21], процесуальна фіксація доказів [19, с. 9]; 4) документування доказів [20, с. 158; 21, с. 96]; 5) витребування доказів [2, с. 137; 22, с. 355]; 6) вилучення доказів [17, с. 138; 23, с. 20; 24, с. 60-61]; 7) зберігання (збереження) доказів [2, с. 137; 3, с. 59; 25, с. 23]. Залежно від авторського підходу до визначення структури кримінального процесуального доказування, вчені використовують наведені етапи у різних поєднаннях і нерідко вкладають у них різний зміст, що зумовлює необхідність розкриття кожного з них.

Виявлення доказів. Термін «виявлення доказів» виступає умовним, оскільки виявляються не докази, а джерело фактичних даних – ідеальні та матеріальні сліди кримінального правопорушення, утворені у зв'язку з його подією. У ході їх виявлення, як обґрунтовано вказує А. Р. Бєлкін, суб'єкт доказування фактично має справу не з доказами, а з фактичними даними, що (за його припущенням) лише можуть стати доказами, тобто з відбитками події, які ще не мають процесуального статусу доказів [26, с. 189]. Така позиція повною мірою відповідає вимогам кримінального процесуального закону, в яких мова йде про виявлення речей і документів (п. 2 ч. 3 ст. 104, п. 6 ч. 2 ст. 235 і ч. 2 ст. 262 КПК України), відомостей про обставини вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 234 і ч. 1 ст. 237 КПК України), а не доказів.

Зміст виявлення доказів, на думку науковців, полягає у пошуку та відшукуванні різноманітних слідів, об'єктів матеріального світу (речей та документів), що містять в собі доказову інформацію та в подальшому можуть бути використані для вирішення кримінального провадження по суті [10, с. 270-271], а також звернення уваги на ті або інші фактичні дані, які можуть мати чи набути доказового значення [26, с. 73]. Такий підхід до розуміння виявлення доказів є недостатньо обґрунтованим, оскільки призводить до звуження його змісту. Так, по-перше, за такого підходу об'єктом виявлення доказів виступають лише речі та документи, у зв'язку з чим не враховується можливість встановлення за допомогою пошукових дій осіб, яким відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження. З огляду на важливість показань свідків кримінального правопорушення для розкриття останнього, при визначенні змісту початкового етапу збирання доказів вказаних учасників кримінального провадження потрібно розглядати в якості об'єкта виявлення. По-друге, за наведеного підходу виявленням доказів охоплюється лише діяльність сторін кримінального провадження, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження (як процесуальна, так і позапроцесуальна), з відшукання джерела фактичних даних та не враховується порядок формування доказів у ході судового провадження. Під час останнього сторони кримінального провадження, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, подають суду докази, а їх виявлення можливе лише внаслідок виконання органом досудового розслідування доручення про проведення слідчих (розшукових) дій у порядку ч. ч. 3 – 6 ст. 333 КПК України. По-третє, такий підхід не дозволяє вичерпно врахувати способи збирання доказів, визначені ч. ч. 2 і 3 ст. 93 КПК України, у контексті яких докази можуть бути виявлені стороною обвинувачення у ході проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій і проведення інших процесуальних дій, передбачених КПК України, а стороною захисту, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження – здійснення дій, які здатні забезпечити подання суду належних і допустимих доказів. Водночас, у разі отримання сторонами кримінального провадження, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів (стороною захисту, потерпілим – їх копій), відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, виявлення доказів як компонент їх збирання відсутній. У зв'язку з цим більш обґрунтованою є позиція вчених, які для позначення початкового етапу збирання доказів використовують термін «отримання (одержання) доказів» [2, с. 137] і розуміють під ним перехід доказової інформації від її джерела до суб'єкта доказування [27, с. 209]. Поділяючи таку позицію, потрібно відзначити, що використання цього терміну дозволить повною мірою охопити усі об'єкти пошукових дій, врахувати порядок формування доказів під час судового провадження та охопити закріплені ч. ч. 2 і 3 ст. 93 КПК України способи збирання доказів сторонами кримінального провадження, потерпілим.

Пошук доказів більш доцільно розглядати у поєднанні з їх виявленням, оскільки останнє виступає результатом пошукових дій. Виходячи із традиційно вживаної у доктрині кримінального процесу та криміналістики термінології, для позначення комплексу процесуальних і непроцесуальних дій сторони обвинувачення, спрямованих на виявлення доказів, доцільно використовувати термін «розшук», а процесуальних дій сторони захисту, потерпілого, які здатні забезпечити подання суду належних і допустимих доказів, – термін «пошук». При цьому розшук (пошук) доказів є необов'язковим компонентом виявлення, оскільки, по-перше, він за відсутності підстав може не застосовуватися, по-друге, стороною обвинувачення він може здійснюватися непроцесуальними засобами (наприклад, виявлення свідків події

шляхом звернення до населення через ЗМІ) [28, с. 110], а, по-трете, за допомогою розшуку (пошуку) джерело фактичних даних може бути і не виявлене.

Процесуальне оформлення доказів. У доктрині кримінального процесу, як правило, оперують терміном «закріплення доказів», а у криміналістиці – терміном «фіксація доказів». Аналізуючи наведені в юридичній літературі визначення поняття «фіксація доказів», В. А. Журавель обґрунтовано вказує, що «процесуалісти роблять наголос на процесуальній формі закріплення доказів, тоді як криміналісти зосереджують увагу на змістовній складовій, роблячи упор на діяльності з фіксації та засобах цієї діяльності» [29, с. 33]. Незважаючи на наведені відмінності у розумінні термінів «закріплення доказів» і «фіксація доказів», вчені використовують його для позначення одного й того самого компонента збирання доказів, що свідчить про обґрунтованість використання цих термінів в якості синонімів. У зв'язку з цим необґрунтованою є позиція вчених, які розглядають закріплення та фіксацію доказів в якості окремих елементів процесу доказування і вказують, що фіксація здійснюється шляхом протоколювання та аудіовідеозапису процесуальної дії, а процесуальне закріплення встановлених фактів – у ході проведення нових слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій [8, с. 15; 30, с. 234]. При цьому обов'язковою вимогою закріплення (фіксації) доказів виступає дотримання процесуальної форми, у зв'язку з чим використання терміну «процесуальна» стосовно вказаних термінів є зайвим.

Визначаючи термін «закріплення (фіксація) доказів», потрібно враховувати гносеологічний, процесуальний, криміналістичний та інформаційний аспекти в їх сукупності, що дозволить розкрити його зміст. Так, із гносеологічної точки зору закріплення (фіксація) доказів являє собою відображення попередньо оціненого їх змісту [31, с. 36], результат якого повинен давати максимально повне уявлення про об'єкт, адекватно передавати ті його властивості й ознаки, які, власне, і роблять його доказом [32, с. 20]. У процесуальному плані вона є вираженням засвідчувальної діяльності суб'єкта доказування [26, с. 191]. У криміналістичному аспекті закріплення (фіксація) доказів являє собою систему дій із відображення доказів та умов, засобів і способів їх виявлення та процесуального оформлення. З інформаційної сторони закріплення (фіксація) доказів є операцією перекодування інформації, носієм якої виступає матеріальний об'єкт (відображуюча система) [33, с. 18].

Документування доказів. Оперуючи терміном «документування», вчені вказують, що він більш повно відображає сутність і зміст процесуальних дій, спрямованих на закріплення, зберігання і використання у подальшому зафіксованих відомостей [21, с. 96; 34, с. 172]. Термін «документування» визначається ними у правовому аспекті як вираження засвідчувальної діяльності суб'єкта пізнання (доказування, ОРД) [20, с. 162], що свідчить про врахування гносеологічного та процесуального аспектів і залишення поза увагою криміналістичного та інформаційного. Більше того, термін «документування» в юридичній літературі використовується, як правило, для позначення здійснюваного уповноваженими посадовими особами встановленого відомчими нормативно-правовими актами комплексу взаємозалежних дій і рішень, спрямованих на достовірне відбиття (закріплення, фіксацію) у матеріалах ОРД порядку й результатів як окремих оперативно-розшукових заходів і рішень, так і всього ходу й результатів ОРД з метою вирішення завдань ОРД та сприяння вирішенню завдань кримінального процесу [35, с. 208-209]. У зв'язку з цим використання терміну «документування» для позначення процесуального оформлення доказів є недостатньо обґрунтованим.

Витребування доказів. Витребування доказів з урахуванням норм ч. ч. 2 і 3 ст. 93 КПК України, більш доцільно розглядати у контексті способів їх збирання. Як обґрунтовано вказується у доктрині кримінального процесу витребування доказів являє собою звернення з вимогою про добровільне надання речей, документів, відомостей, які мають значення для кримінального провадження [36, с. 198]. Виконання такої вимоги призведе до отримання стороною кримінального провадження, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, витребовуваних документів і речей, а невиконання може призвести до їх отримання внаслідок проведення обшуку. У зв'язку з цим витребування доказів повною мірою охоплюється змістом їх отримання як складової збирання доказів.

Вилучення доказів. Виокремлення вченими в якості елемента збирання доказів вилучення доказів також є недостатньо обґрунтованим. По-перше, за змістовним аспектом, вилучення як отримання фактичних даних про обставини, які мають значення для кримінального провадження, охоплюється пізнавальною та посвідчувальною діяльністю суб'єкта доказування, а вилучення речових доказів і документів у натурі – його посвідчувальною діяльністю. Як вказує В. В. Вапнярчук, вилучення, що завжди передбачає можливість його примусового здійснення, не є обов'язковим атрибутом сприйняття (отримання) доказової інформації, оскільки окремі доказові відомості за своєю природою не можуть вилучатися, а можуть переходити до суб'єкта доказування лише за волею джерела доказової інформації (наприклад, давання показань свідком, потерпілим, подання висновку експерта тощо) [37, с. 218]. Крім того, вилучення речових доказів і документів у натурі застосовується не у всіх випадках, оскільки ч. 2 ст. 100 КПК України передбачає, що речовий доказ або документ, наданий добровільно або на підставі судового рішення, зберігається у сторони кримінального провадження, якій він наданий. По-друге, за функціональним призначенням вилучення доказів спрямоване на забезпечення їх збереження для подальшого використання. На це звертають увагу й самі прихильники виокремлення у структурі збирання доказів їх вилучення, які вказують, що воно переслідує мету забезпечити можливість їх використання для доказування, приєднання їх до матеріалів кримінального провадження та служить засобом їх збереження для слідства і суду [10, с. 271]. Повною мірою це стосується й пакування речових доказів, яке окремими вченими виокремлюється як самостійна складова збирання доказів [38, с. 31]: за змістовним аспектом воно охоплюється посвідчувальною діяльністю суб'єкта доказування, а за функціональним призначенням – спрямоване на забезпечення їх зберігання для подальшого використання.

Зберігання (збереження) доказів. Позиція вчених, які розглядають зберігання (збереження) доказів як

самостійний елемент збирання доказів, також викликає заперечення. По-перше, у змістовному аспекті зберігання доказів як сукупність заходів, спрямованих на забезпечення збереження доказів, не охоплюється ні пізнавальною, ні посвідчувальною діяльністю суб'єкта доказування. Досліджуючи змістовний аспект зберігання речових доказів, окремі вчені вказують, що заходи з їх зберігання можуть носити процесуальний характер (наприклад, приєднання до матеріалів кримінального провадження) або бути техніко-криміналістичними (консервація об'єктів, які мають доказове значення, їх покриття захисними плівками тощо) [26, с. 198]. Проте, таке розуміння призводить до змішування понять, оскільки зберігання доказів зводиться до вилучення речових доказів і документів у натурі. Водночас, заходи, спрямовані на забезпечення збереження речових доказів і документів, підлягають вжиттю з моменту їх вилучення і до моменту фактичного виконання процесуального рішення, яким завершується кримінальне провадження та яким вирішено їх долю. По-друге, за функціональним призначенням зберігання доказів спрямоване на забезпечення можливості їх подальшого використання. У зв'язку з цим воно не може розглядатися в якості самостійного елемента збирання доказів. Наведені аргументи стосуються й транспортування речових доказів, яке окремими вченими виокремлюється як самостійна складова збирання доказів [38, с. 31]: за змістовним аспектом воно не охоплюється пізнавальною та посвідчувальною діяльністю суб'єкта доказування, а за функціональним призначенням – спрямоване на забезпечення їх схоронності.

Висновки. Проведене дослідження структури та змісту збирання доказів дає змогу стверджувати, що воно виступає початковим етапом їх формування та складається з двох частин: 1) отримання доказів (під час досудового розслідування – сторонами кримінального провадження за допомогою способів, визначених ч. ч. 2–4 ст. 93 КПК України, а під час судового провадження – судом унаслідок проведення судових дій, передбачених ст. ст. 332, 333, 351–361 КПК України); 2) закріплення (фіксації) доказів. З урахуванням поєднання у кримінальному процесуальному доказуванні пізнавальної та посвідчувальної діяльності, отримання доказів виступає пізнавальною стороною діяльності суб'єкта доказування, а їх закріплення (фіксація) – її посвідчувальною стороною. У своїй сукупності отримання та закріплення (фіксація) доказів дають можливість у повному обсязі розкрити зміст збирання доказів як етапу їх формування. Виокремлення у структурі збирання доказів інших частин є зайвим, оскільки вони або охоплюються змістом наведених етапів (виявлення, пошук, документування, витребування, вилучення доказів), або не входять до структури кримінального процесуального доказування (зберігання доказів).

Література

1. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: «Норма», 2010. 240 с.

2. Капліна О.В. Кримінальне процесуальне доказування та його суб'єкти: лекція. *Право України*. 2014. № 10. С. 136–147.

3. Середа Ю.М. Формування доказів у кримінальному процесі України: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2012. 213 с.

4. Литвин О.В. Кримінальне процесуальне доказування у стадії судового розгляду: дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Одеса, 2015. 214 с.

5. Доля Е.А. Формирование доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности: монография. М.: «Проспект», 2014. 376 с.

6. Балакшин В.С. Доказательства в теории и практике уголовно-процессуального доказывания (важнейшие проблемы в свете УПК Российской Федерации): дисс. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09. Екатеринбург, 2005. 533 с.

7. Самоходкина О.С. Доказывание при производстве по уголовным делам в суде первой инстанции: дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Ростов н/Д, 2006. 209 с.

8. Берназ В.Д. Структура доказування у кримінальному провадженні за новим КПК України. *Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні*: матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса). Одеса: «Юридична література», 2013. С. 11–17.

9. Комісарчук Ю.А. Поняття та зміст кримінально-процесуального доказування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: «Юридична»*. 2011. Вип. 4. С. 333–343.

10. Байдеріна Ю.О. Технологія збирання доказів. Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні: матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса). Одеса: «Юридична література», 2013. С. 269–272.

11. Слінько С.В. Кримінальний процес у руслі Європейської конвенції з прав людини. *Форум права*. 2011. № 2. С. 848–852.

12. Іщенко А.В., Ієрусалимов І.О., Удовенко Ж.В. Теорія і практика криміналістичного забезпечення процесу доказування в розслідуванні злочинів: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 160 с.

13. Коваленко Є.Г. Теорія доказів у кримінальному процесі України: підручник. К.: «Юрінком Інтер», 2006. 632 с.

14. Сібільова Н.В. Сучасні проблеми організації та функціонування в Україні судової влади. *Питання боротьби зі злочинністю*. Вип. 10. Х.: «Право», 2005. С. 79–89.

15. Кубрак П.М. Деякі теоретичні та практичні питання доказування в стадії досудового розслідування. *Эволюция уголовного судопроизводства на постсоветском пространстве (книга вторая)*: матер. Междунар. науч.-практ. конференции. К.: Университет экономики и права «КРОК», 2006. С. 3–13.

16. Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. Самара: Издательство «Самарский университет», 2004. 191 с.

17. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: підручник. К.: «Істина», 2010. 496 с.

18. Дєєв М.В. Достатність доказів у кримінальному процесі України: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2007. 218 с.

19. Криміналістика (криміналістична техніка): курс лекцій / П.Д. Біленчук, А.П. Гель, М.В. Салтевський, Г.С. Семаков. К.: МАУП, 2001. 216 с.

20. Лук'янчиков Є.Д., Лук'янчиков Б.Є. Засоби документування процесуальних дій та доказове значення результатів їх застосування. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*: зб. наук. пр. 2010. № 3(7). С. 158–163.

21. Дем'янчук В.А. Фіксація інформації при розгляді кримінальної справи у суді: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2009. 225 с.

22. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. П.А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Норма», 2009. 1072 с.

23. Чучукало О.І. Процесуальне та криміналістичне забезпечення доказування на судових стадіях кримінального процесу України: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2004. 204 с.

24. Тертышник В.М. Доказательства и доказывание в советском уголовном процессе: Фондовая лекция. Х.: ХИВД, 1992. 80 с.

25. Котюк І.І. Судова гносеологія: проблеми методології та практики: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2008. 427 с.

26. Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. М.: «Норма», 2007. 528 с.

27. Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: «Кнорус», 2008. 704 с.

28. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. М.: «Юрист», 2009. 175 с.

29. Журавель В.А. Фіксація вербальної інформації: правові та організаційні проблеми. *Юрист України*. 2011. № 1 (14). С. 33–39.

30. Рогатинська Н.З. Деякі проблеми щодо доказування та його елементів за чинним Кримінальним процесуальним кодексом України. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2015. № 2. С. 230–235.

31. Соркин В.С. Особенности процессуального доказывания в уголовном судопроизводстве: монография. Гродно: ГрГУ, 2002. 95 с.

32. Скільська Л.Д. Кримінально-процесуальні та тактико-криміналістичні особливості фіксації результатів огляду місця події: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Івано-Франківськ, 2010. 221 с.

33. Цомая С.Д. Правовое регулирование и доказательственное значение применения научно-технических средств в уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. М., 2007. 25 с.

34. Дем'янчук В.А., Лук'янчиков Б.Є. Документування слідчих і судових дій. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 3. С. 170–177.

35 Погорецький М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: монографія. Х.: «Арсіс», «ЛТД», 2007. 576 с.

36. Кримінальний процес: підручник / За ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Х.: «Право», 2013. 824 с.

37. Вапнярчук В.В. Форми вияву доказування суб'єкта в об'єктивному навколишньому світі. *Право і суспільство*. 2015. № 4. Ч. 4. С. 215–223.

38. Кириченко С.А., Кириченко Ю.О., Ткач Ю.Д. Періодизація розвитку, поняття і системно-структурна будова криміналістики: навч. посібник. К.: «РВВ КІВС», 2004. 80 с.

Ковальчук С. О.,
доктор юридичних наук, доцент,
в. о. завідувача кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Івано-Франківського юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»

УДК 159.9

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ РІШЕННЯ ЩОДО НАДАННЯ ДОЗВОЛУ НА ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

Меркулова Ю. В., Казарян І. С.

У науковій статті досліджується нормативно-правове регулювання діяльності учасників кримінального провадження під час розгляду клопотання щодо надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій з урахуванням принципів презумпції невинуватості та змагальності сторін та аналізуються психологічні аспекти прийняття слідчим суддею рішення щодо надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Обґрунтовується доцільність залучення до розгляду клопотання щодо надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій адвоката, який за дорученням Колегії адвокатів даватиме правову оцінку доводам ініціатора обмеження прав особи у ролі представника громади, а не конкретної особи.

Ключові слова: *слідчий суддя, негласні слідчі (розшукові) дії, клопо-тання про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, внутрішнє переконання судді, правосвідомість судді.*

В научной статье исследуется нормативно-правовое регулирование деятельности участников уголовного производства при рассмотрении хо-датайства о предоставлении разрешения на проведение негласных след-ственных (розыскных) действий с учетом принципов презумпции невиновности и состязательности сторон и анализируются психологические аспекты принятия следственным судьей решения о предоставлении разрешения на проведение негласных следственных (розыскных) действий. Обосновывается целесообразность привлечения к рассмотрению ходатайства о предоставлении разрешения на проведение негласных следственных (розыскных) действий адвоката, который по поручению Коллегии адвокатов будет давать правовую оценку доводам инициатора ограничения прав личности в качестве представителя общества, а не конкретного лица.

Ключевые слова: *следственный судья, негласные следственные (ро-зыскные) действия, ходатайство о разрешении на проведение негласного следственного (розыскного) действия, внутреннее убеждение судьи, право-сознание судьи.*

The article researches the legal regulation of the participants' activities in criminal proceedings during the consideration of the petition as for giving permission to carry out some secret investigations, taking into account the principles of the presumption of innocence and adversarial parties and analyzes the psychological aspects of the investigating judge's decision to give permission to hold secret investigative actions. A great attention is paid to the fact that while checking the legitimacy, legality and justification of the investigative authorities' need to obtain evidence by conducting secret investigative actions, the investigating judge should form his/her own opinion. At the same time, the doctrinal understanding of his/her own opinion as such a state of consciousness of the judge, when he/she considering the available evidence sufficient to address the question of the existence or absence of facts included in the subject of evidence, is confident in the correctness of his/her conclusion and is ready for practical action in accordance with the gained knowledge , also obliges to consider the depth of the investigation in such circumstances that should convince him/her in the possibility of giving permission to carry out secret investigative (search) action. The guideline for the content of an investigating judge's decision to give permission to carry out secret investigators actions, and thus to list issues for which the investigating judge should form his/her own opinion, should serve as a list of circumstances that the law obliges to indicate, in the relevant, the petition of the investigator and the prosecutor (Part 2 of Article 248 of the CCP). That is, in the decision of the investigating judge, the judge's assessment of all the circumstances which are in the petition of the investigator, the prosecutor, as from the point of view of their completeness (taking into account the requirements of Part 2 of Article 248 of the CPC), and in view of their motivation, reasonableness and persuasiveness in a particular situation.

The expediency of involving the consideration of the petition for giving permission to carry out some secret investigations (searches) of a lawyer, who, according to the instructions of the Bar Association, will give a legal assessment to the arguments of the initiator of the restriction of the person's rights as a representative of the community but not of a concrete person.

Key words: *investigating judge, secret investigative (detective) acts, petition for permission to secret investigative (detective) acts conducting, judge internal beliefs, judge legal consciousness.*

Постановка проблеми та її актуальність. Процес досудового розслідування кримінальних правопорушень є одним із найбільш складних видів соціальної діяльності. Відповідно до вимог ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, що передбачені Конституцією України [1].

Відповідно до ст. ст. 31, 32 Конституції України кожному гарантоване право на приватне спілкування, а також право на таємницю його особистого й сімейного життя [1]. З огляду на те, що під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій спеціально уповноваженими органами вищевказані конституційні гарантії зазнають тимчасових обмежень, законодавцем було передбачено щодо негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(Р)Д) обов'язкові заходи судового контролю.

Оскільки, як відомо, негласні засоби отримання доказової інформації можуть служити як ефективним засобом отримання доказів у кримінальному судочинстві, так і засобом грубого порушення прав, свобод і законних інтересів осіб, що потрапляють в його сферу, то їх застосування вимагає постійного вдосконалення в плані як ефективності організації і тактики їх прове-

Меркулова Ю. В., Казарян І. С., 2018

дення, так і в плані процесуальних гарантій законності. Однією з таких гарантій, на нашу думку, є законодавче визначення у відповідних положеннях Кримінального процесуального кодексу України підстав проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Згідно із ст. 248 КПК України [2] та міжвідомчої Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні [3], дозвіл на їх проведення надає слідчий суддя[1] впродовж шести годин з моменту отримання клопотання про надання дозволу на їх проведення за участю особи, яка подала клопотання, при цьому права та інтереси особи, стосовно якої ці дії будуть проведені ніхто не захищає, що суперечить принципу змагальності сторін. Питання розглядається суддею дуже швидко й відповідна згода надається практично завжди. Відмови є виключенням з правила — «нехай збирають інформацію, два місяці — не великий термін часу, якщо підозра не підтвердиться, ніхто не постраждає».

В умовах проведення в Україні судової реформи, вважається доцільним долучити до розгляду означеного питання адвоката, який за дорученням Колегії адвокатів даватиме правову оцінку доводам ініціатора обмеження прав особи в якості представника громади, а не конкретної особи. Адвокат в цьому випадку особа не зацікавлена, завдання якої — не допускати зловживання стороною звинувачення владними повноваженнями та заощаджувати обмежені спеціальні технічні та агентурні ресурси для розслідування справді важливих, тяжких та особливо тяжких злочинів, а не другорядних кримінальних проваджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз правової природи судового контролю за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій був предметом досліджень фахівців з кримінального процесу, криміналістики, оперативно-розшукової діяльності: О. Бандурки, Р. Благути, С. Гриненка, О. Дроздова, В. Колесника, С. Кудінова, Д. Никифорчука, М. Погорецького, О. Сервецького, Є. Скулиша, Р. Шехавцова, М. Шумила та ін. Питання правосвідомості та формування внутрішнього переконання суддів при оцінці доказів вивчалися в руслі судової психології М. Костицьким, В. Марчаком, О. Черновским.

Водночас аналіз наукових робіт цих авторів та практики застосування норм КПК України, що регламентують підстави й порядок проведення НС(Р)Д, свідчить про те, що недостатньо дослідженими залишились багато питань, які через недосконалість правового регулювання викликають певні труднощі під час правозастосування, що у свою чергу негативно позначається на рівні правової захищеності учасників кримінального провадження та іноді стає причиною допущення помилок під час здійснення досудового розслідування. Цим зумовлюється актуальність звернення до наукового аналізу вказаних питань, формулювання на його підставі обґрунтованих рекомендацій щодо застосування норм КПК України, а також доцільність участі адвокатів як сторони, що захищає права громадян, втому числі й від свавілля сторони звинувачення. Варто наголосити, що вказане питання практично не розглядалися, адже вітчизняне законодавство не передбачає залучення адвокатів до розгляду клопотань про проведення НС(Р)Д.

Метою статті є дослідження нормативно-правового регулювання дія-льності учасників кримінального провадженні під час розгляду клопотання щодо надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій з урахуванням принципів презумпції невинуватості та змагальності сторін, та аналіз психологічних аспектів прийняття слідчим суддею рішення щодо на-дання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Виклад основного матеріалу. Підстави і порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій та здійснення заходів, пов'язаних із тимчасовим обмеженням конституційних прав і свобод людини і громадянина визначені Кримінальним процесуальним кодексом України [2], Законами України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII «Про оперативно-розшукову діяльність» [4], від 25 березня 1992 р. № 2229-XII «Про Службу безпеки України» [5], від 26 грудня 2002 р. № 374-IV «Про контррозвідувальну діяльність» [6], від 30 червня 1993 р. № 3341-XII «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [7] із змінами і доповненнями, внесеними законами України.

Крім того, при розгляді клопотань слідчі судді керуються також такими нормативно-правовими актами: Кримінальний кодекс України [8], Закони України «Про прокуратуру» [9], «Про державну таємницю» [10], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована Законом України № 475/97 ВР від 17 липня 1997 р., Порядок організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, Звід відомостей, що становлять державну таємницю та ін.

Згідно з ч. 3 ст. 246 КПК України рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК, слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженим із прокурором [2].

Але важливо звернути увагу на думку В.А. Колесника, який слушно зазначає, що вимогу законодавця про прийняття рішення слідчим суддею про проведення НС(Р)Д необхідно розуміти в тому сенсі, що слідчий суддя надає дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, а не приймає сам рішення про її проведення, оскільки процесуальний документ, у якому визначено таке рішення слідчого судді, має назву «Ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії» [11, с. 9].

Перед зверненням до суду з клопотанням про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий зобов'язаний відповідно до ч. 3 ст. 246 КПК погодити його з прокурором [2]. Однак КПК не регулює порядок такого погодження.

Регламентує дане питання Інструкція «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні», яка затверджена спільним Наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів

[1] У виняткових невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, негласна слідча (розшукова) дія може бути розпочата до постановлення ухвали слідчого судді за рішенням слідчого, узгодженого з прокурором, або прокурора. У такому випадку прокурор зобов'язаний невідкладно після початку такої негласної слідчої (розшукової) дії звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді.

України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1681/51 [3].

Також про погодження прокурором клопотання слідчого про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій йдеться у Наказі Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» (із змінами, внесеними Наказом Генерального прокурора України від 26 липня 2013 р. № 4гн-1) [12].

Можна погодитися з думкою А.В. Форостяного про необхідність доповнення КПК України статтею про порядок розгляду та погодження прокурором клопотання слідчого про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій [13, с. 362]. Відповідно до ст. 1 КПК порядок кримінального провадження має визначатися лише кримінальним процесуальним законодавством України. Таке законодавство складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексом та іншими законами України. Вищевказані відомчі нормативні акти не є джерелом кримінального процесуального права [2].

Клопотання слідчого, прокурора про надання дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії повинно відповідати вимогам ч. 2 ст. 248 КПК. У цьому клопотанні зазначаються: 1) найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; 2) короткий виклад обставин злочину, у зв'язку з розслідуванням якого подається клопотання; 3) правова кваліфікація злочину із зазначенням статті (частини статті) Кримінального кодексу України; 4) відомості про особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести негласну слідчу (розшукову) дію; 5) обставини, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину; 6) вид негласної слідчої (розшукової) дії та обґрунтування строку її проведення; 7) обґрунтування неможливості отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила, в інший спосіб; 8) відомості залежно від виду негласної слідчої дії про ідентифікаційні ознаки, які дозволяють унікально ідентифікувати абонента спостереження, телекомунікаційну мережу, кінцеве обладнання тощо; 9) обґрунтування можливості отримання під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин злочину або встановлення осіб, які його вчинили. До клопотання слідчого, прокурора додається витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінального провадження, у рамках якого подається клопотання.

На наш погляд, ч. 2 ст. 248 КПК доцільно доповнити положенням, що для підтвердження необхідності проведення негласної слідчої (розшукової) дії на вимогу слідчого судді надаються матеріали кримінального провадження. Про надання таких матеріалів вказано у п. 2.2 Інструкції «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні». Також у п. 1.10.1 цієї Інструкції зазначено, що слідчому судді необхідно надати відомості, незалежно від виду негласної слідчої (розшукової) дії, отримані в ході досудового розслідування, що підтверджують неможливість одержання відомостей про злочин чи особу, яка його вчинила, в інший спосіб [3].

Згідно з ч. ч. 3,4 ст. 248 КПК, слідчий суддя має постановити ухвалу про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, якщо слідчий, прокурор доведе наявність достатніх підстав вважати, що: 1) вчинений зло-чин відповідної тяжкості; 2) під час проведення негласної слідчої (розшуко-вої) дії можуть бути отримані докази, які самостійно або в сукупності з ін-шими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин зло-чину або встановлення осіб, які вчинили злочин [2].

Зі змісту ч. 3 ст. 248 КПК зрозуміло, що слідчий суддя повинен постановити ухвалу про відмову в наданні дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, якщо слідчий, прокурор не доведе вищевказані обставини. Очевидно, що таку ухвалу слідчий суддя зобов'язаний постановити і у тому випадку, якщо клопотання про надання дозволу на проведення негласної слідчої (розшукової) дії не відповідає встановленим вимогам. Оскільки про підстави та порядок прийняття таких рішень у ст. 248 КПК не вказано, то вважаємо необхідним доповнити її відповідним положенням.

Узагальнення судової практики розгляду клопотань про дозвіл на проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчим суддею свідчить, що іноді відомості, які містяться у цих клопотаннях, не підтверджуються матеріалами кримінального провадження.

Наприклад, мають місце випадки, коли в цих матеріалах відсутні будь-які дані про належність особі та використання нею номеру мобільного теле-фону. При цьому слідчі, прокурори не завжди вживають заходи щодо підтвердження даних про користування особою саме зазначеним у клопотанні телефоном на момент внесення клопотання до суду, не зазначається інформація, яка знаходиться в операторів та провайдерів телекомунікацій, про зв'язок абонента, надання телекомунікаційних послуг, зокрема отримання послуг, їх тривалості, змісту, маршрутів передавання. Вказане свідчить, що прокурори, слідчі не зверталися до районного суду з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів на підставі п. 7 ч. 1 ст. 162 КПК. Мали місце випадки, коли до Апеляційного суду м. Києва надходили клопотання, які не містили жодних даних про належність номера мобільного телефону особі, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення [14].

Ще одним малодослідженим питанням є психологічні особливості прийняття слідчим суддею рішення щодо надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

З урахуванням того, що на слідчого суддю покладається обов'язок здійснення судового контролю при проведенні НС(Р)Д, важливо звернути увагу, що при перевірці законності, обґрунтованості та виправданості праг-нення слідчих органів отримати доказову інформацію шляхом проведення НС(Р)Д у слідчого судді має сформуватися внутрішнє переконання. При цьому доктринальне розуміння внутрішнього переконання як такого стану свідомості судді, коли він вважає наявні докази достатніми для вирішення питання про існування чи відсутність фактів, що входять у предмет доказу-вання, впевнений у правильності свого висновку та готовий до практичних дій у відповідності до отриманих знань [15, с. 19], зобов'язує також розгля-нути питання

глибини дослідження слідчим суддею тих обставин, що мають переконати його у можливості надання дозволу на проведення НС(Р)Д.

Як і будь-яка розумова діяльність, прийняття рішення щодо надання дозволу пов'язане з суб'єктивністю правосвідомості судді та його внутріш-нім переконанням.

Суддя має власну індивідуальність, ця особливість найяскравішим чи-ном проявляється у здійсненні правосуддя. Він виконує в суспільстві винят-кову соціальну роль – безпосередньо реалізує судову владу, яка має процесуальну форму – форму судових рішень, що ґрунтуються як на переконаності судді у правильності висновків у справі та обґрунтовується його емоційним ставленням до обставин справи. Здійснювати правосуддя тільки на підставі досконалого знання законодавства не можливо, оскільки закон завжди має букву і дух. Тільки вміння судді знаходити рішення у суперечці та на злитті цих двох субстанцій є основою справедливого судового рішення. Цицерон застерігав про небезпеку зневаги до духу закону та вказував, що протизаконність часто вчиняється у зв'язку з перекрученням права, його точним, але злісним тлумаченням. Де висновок перемир'я з ворогом на тридцять днів, а по ночах спустошення його землі з чистою совістю - обман, а не законність [16, с. 12]. Правосуддя як суспільне явище складається із системи заходів і прийомів діяльності суду, як суб'єктивне явище – рухоме професійною правосвідомістю судді. Суддя приймає рішення на підставі професійної правосвідомості та за своїм внутрішнім переконанням, де правосвідомість судді відіграє значну роль, забезпечуючи розуміння і тлумачення законів, вона є основою його внутрішнього переконання у процесі розгляду справи, зокрема при винесенні ухвали про надання дозволу на проведення НСРД.

Вчені вказують, що професійна правосвідомість судді як суб'єктивне явище складається з уявлень судді про право, його цінності, з правової пси-хології і навіть індивідуальної або емоційної масової реакції на право, часом інтуїтивно, підсвідомо (як реакція на порушення норм писаного права) [17, с. 14].

Професійна правосвідомість судді є сукупністю уявних і чуттєвих оці-нок правових явищ, правових відносин взагалі, а внутрішнє переконання судді є результатом і критерієм дослідження судді по кожній конкретній справі як психологічний емоційно-інтелектуальний стан судді, що полягає у почутті впевненості у правильності застосованих знань, у правильній оцінці фактів та доказів по справі і у правильності зроблених висновків. Передумовою формування внутрішнього переконання є правосвідомість судді (як суб'єктивний фактор) автономія та його незалежність (як об'єктивний фактор) у процесі судового розгляду. Підставою для внутрішнього переконання є інформація, одержана суддею у розгляді судової справи.

Правосвідомість як критерій формування внутрішнього переконання судді є формою та сферою свідомості судді, що відображає правову дійсність у формі юридичних знань і оцінних відносин до права і практики його реалізації, правових установок і ціннісних орієнтації, що регулюють діяльність судді у формуванні рішення по справі. Правосвідомість - система суб'єктивних правових поглядів, ідей, переконань, які визначають лінію по-ведінки судді, причому, як зазначає С.С. Алексєєв, така система має роз'єднаний характер, оскільки правосвідомість відображає різні прояви духовного, інтелектуального, соціально-психологічного життя, пов'язані зі сферою права, але не утворюють органічної цілісності [18, с. 301]. Правосвідомість як критерій формування внутрішнього переконання судді об'єднує ставлення останнього до минулого права, до нині діючого і його бачення щодо бажаних змін у праві та характеризується більш високим ступенем знань та розумінь правових явищ, є незамінною категорією у разі необхідності застосування аналогії права або аналогії закону.

Схема механізму прийняття рішення суддею виглядає як об'єктивний взаємозв'язок трьох компонентів: а) узагальнення дійсності у правових категоріях; б) емоційне сприйняття правової дійсності й формування бажання її змінити; г) вольове регулювання поведінки, яке полягає у вирішенні зміни правової дійсності; у виборі, розробці шляхів і засобів здійснення поставлених завдань [19, с. 30].

Поняття внутрішнього переконання судді при винесенні рішення щодо надання дозволу на проведення НС(Р)Д необхідно розглядати як складний елемент «стримувань і противаг», необхідний для законного і обґрунтованого прийняття рішень суддею. Внутрішнє переконання судді, що є основою формування рішення про надання дозволу на проведення НС(Р)Д, залежить від правосвідомості останнього. Водночас формування внутрішнього переконання від сумнівів до впевненості повинно пройти шлях. Процес формування внутрішнього переконання при винесенні рішення щодо надання дозволу на проведення НС(Р)Д ґрунтується не тільки на дослідженні зібраних доказів в матеріалах кримінального провадження, але і є вираженням особистісної позиції судді, його етичних поглядів, професійної правосвідомості, вимог закону.

Вважаємо слушною думку О.І. Полюховича, щодо помилковості законодавчого підходу у викладенні положень ст. 248 КПК, яка полягає у відсутності синхронізації між ч. 2 ст. 248, яка регламентує змістове наповнення клопотання слідчого, прокурора про проведення НС(Р)Д, та ч. ч. 3 і 4 ст. 248, які спрямовані на регламентацію переліку обставин, у яких має переконатися слідчий суддя, та змісту ухвали, але з незрозумілих причин відображають не всі обставини, що є істотними при прийнятті рішення про надання дозволу на проведення НС(Р)Д [20, с. 175].

Висновки. З метою посилення нормативних гарантій обґрунтованості ухвали слідчого судді про надання дозволу на проведення НС(Р)Д доцільно на рівні КПК закріпити положення про обов'язок слідчого, прокурора надати слідчому судді для ознайомлення матеріали кримінального провадження, якими підтверджується обґрунтованість клопотання.

Тож поняття внутрішнього переконання судді при винесенні рішення щодо надання дозволу на проведення НС(Р)Д необхідно розглядати як складний елемент «стримувань і противаг», необхідний для законного і обґрунтованого прийняття рішень суддею. Внутрішнє переконання судді, що є основою формування рішення про надання дозволу на проведення НС(Р)Д, залежить від правосвідомості останнього. Процес формування внутрішнього переконання при винесенні рішення щодо надання дозволу на проведення НСРД ґрунтується не тільки на дослідженні зібраних доказів в матеріалах кримінального провадження, але і є вираженням

особистісної позиції судді, його етичних поглядів, професійної правосвідомості, вимог закону.

Отже, орієнтиром для змістового наповнення ухвали слідчого судді про надання дозволу на проведення НС(Р)Д, а відтак і для переліку питань, щодо яких у слідчого судді повинно сформуватися внутрішнє переконання, має служити перелік обставин, які закон зобов'язує вказувати у відповідному клопотанні слідчого та прокурора (ч. 2 ст. 248 КПК). Тобто в ухвалі слідчого судді повинна бути відображена оцінка судом усіх обставин, які викладені у клопотанні слідчого, прокурора, як з позиції їх повноти (зважаючи на вимоги ч. 2 ст. 248 КПК), так і з огляду на їх вмотивованість, обґрунтованість та переконливість у конкретній ситуації.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

3. Про затвердження Інструкції «Про організацію проведення неглас-них слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні»: наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1681/51. URL: http://www.minjust.gov.ua/42544/

4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 2 серпня 2018 р. № 2505-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

5. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 2 серпня 2018 р. № 2505-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

6. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. № 374-IV із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 5 січня 2017 р. № 1798-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 5 січня 2017 р. № 1798-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III із змін., внес. згідно із законами України та рішеннями Конституційного Суду: за станом на 11 січня 2019 р. № 2227-VIII. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 28 серпня 2018 р. № 2475-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

10. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII із змін., внес. згідно із законами України: за станом на 5 серпня 2018 р. № 2509-VIII. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

11. Колесник В.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки і проведення: наук.-практ. посібник. К.: «Прецедент», 2014. 135 с.

12. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному прова-дженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4гн (із змін., внес. наказом Генерального прокурора України від 26 липня 2013 р. № 4гн-1). URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

13. Форостяний А.В. Надання слідчим суддею дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Право і суспільство*. 2014. № 5-2. С. 361–365.

14. Чернушенко А.В., Приндюк М.В. Узагальнення судової практики розгляду клопотань про дозвіл на проведення негласних слідчих (розшуко-вих) дій слідчим суддею. URL: http://www.apcourtkiev.gov.ua/apcourtkiev/uk/publish/article/98401;jsessionid=18E6D81915075301729EE2942C0E64F6.

15. Грошевой Ю.М. Проблемы формирования судейского убеждения в уголовном судопроизводстве. Харьков: «Вища школа», изд-во при Харьковском университете, 1975. 144 с.

16. Гаспаров М.Л. Цицерон и античная риторика. *Марк Туллий Цицерон. Три трактата об ораторском искусстве*. М., 1972. С. 7–74.

17. Дроздович Н.Л. Формування внутрішнього переконання судді у кримінальному процесі України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.09; Акад. адвокатури України. К., 2011. 16 с.

18. Грошевий Ю.М., Стахівський С.М. Докази та доказування у кримінальному процесі. К.: КНТ, 2006. 272 с.

19. Хопта С.Ф. Внутрішнє переконання та професійна правосвідомість судді у механізмі прийняття судових рішень. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т.1. С. 29–32.

20. Полюховч О.І. Проблемні питання судового розгляду клопотань про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2016. Вип. 41. Т. 2. С. 172–176.

Меркулова Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри психології та педагогіки
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Казарян І. С.,
аспірант кафедри психології та педагогіки
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 343.1

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІСТА, ЗАЛУЧЕНОГО ДЛЯ УЧАСТІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Микайлов Анар Сахраб огли

У статті були розглянуті деякі питання науково-теоретичного і процесуального характеру у зв'язку з процесуальним статусом спеціаліста в кримінальному процесі Азербайджанської Республіки. З цією метою було проведено порівняльне дослідження кримінально-процесуальних законодавств Російської Федерації, Молдови, Киргизії, Казахстану, Білорусії. Були систематизовані відмінні властивості між експертом і спеціалістом як іншим учасником кримінального процесу, були вказані основні процесуальні ознаки, що характеризують спеціаліста. Було проведено порівняльний аналіз положень, окремих норм, що регулюють питання участі в кримінальному судочинстві спеціаліста як процесуальної фігури в кримінально-процесуальних кодексах, прийнятих у різні періоди (особливо КПК від 1962 року і від 2000 року). У статті приділено особливу увагу виявленню шляхів вирішення науково-теоретичних і тактико-процесуальних проблем у зв'язку з участю спеціаліста в кримінальному процесі, а також підвищенню ефективності інституту участі спеціаліста на різних стадіях кримінального процесу: підготовці пропозицій щодо правового статусу спеціаліста, форми його участі, кримінально-процесуальні норми, що регулюють питання реалізації даного процесуального статусу в окремих слідчих діях і загалом у кримінальному процесі, рекомендацій у зв'язку із застосуванням процесуальних положень в судово-слідчій практиці.

Ключові слова: *кримінальний процес, процесуальний статус, спеціаліст, права і обов'язки.*

В статье были рассмотрены некоторые вопросы научно-теоретического и процессуального характера в связи с процессуальным статусом специалиста в уголовном процессе Азербайджанской Республики. С этой целью было проведено сравнительное исследование уголовно-процессуальных законодательств Российской Федерации, Молдовы, Киргизии, Казахстана, Белоруссии. Были систематизированы отличительные свойства между экспертом и специалистом как другим участником уголовного процесса, были указаны основные процессуальные основные процессуальные признаки, характеризующие специалиста. Был проведен сравнительный анализ положений, отдельных норм, регулирующих вопросы участия в уголовном судопроизводстве специалиста как процессуальный фигуры в уголовно-процессуальных кодексах, принятых в различные периоды (особенно УПК от 1962 года и от 2000 года).

В статье уделено особое внимание обнаружению путей решения научно-теоретических и тактико-процессуальных проблем в связи с участием специалиста в уголовном процессе, а также повышению эффективности института участия специалиста на различных стадиях уголовного процесса, подготовке предложений относительно правового статуса специалиста, формы его участия, уголовно-процессуальные нормы, регулирующие вопросы реализации данного процессуального статуса в отдельных следственных действиях и, в общем, в уголовном процессе, рекомендаций в связи с применением процессуальных положений в судебно-следственной практике.

Ключевые слова: *уголовный процесс, процессуальный статус, специалист, права и обязанности.*

Some scientific-theoretical and procedural issues about the procedural status of the expert in the criminal proceedings of the Republic of Azerbaijan are reviewed in this article. For this purpose, the comparative study of criminal-procedural legislation of the countries such as Russian Federation, Kyrgyzstan, Belarus, Kazakhstan, Moldova is investigated. As another participant in the criminal proceedings the different features between an expert and a specialist are systematized and main procedural features characterizing the specialist are indicated. The comparative investigation of regulating statutes and separate norms about the issues on the participation of the procedural figure as an expert in the execution of criminal judgment in the Criminal Procedural Codes of the Republic of Azerbaijan accepted in different periods of time (especially criminal procedural codes dated in 1961 and in 2000) is analyzed.

Finding solution ways of scientific-theoretical and tactical-procedural issues about the participation of the expert in the criminal proceedings as well as, the promotion of the efficiency of the institute of the expert`s participation in the different periods of criminal procedure, the legal status of the expert, his participation forms, recommendations about the correct apply of the procedural statutes in the judicial investigation experience and directed offers to the development of the regulating criminal-procedural norms for realizing issues of this procedural status in separate investigative actions and common criminal procedure are largely discussed in this article.

Key words: *criminal proceedings, procedural status, expert, rights and duties.*

Постановка проблеми та її актуальність. У всебічному й об'єктивному розслідуванні злочинів, вилученні і документуванні речових доказів, здійсненні початкового огляду, розкритті злочинів, судових дослідженнях є дуже важливими роль і значення спеціалістів, які належать до категорії осіб, що володіють спеціальними знаннями в науці, техніці, мистецтві і в інших сферах [3, с. 3; 6, с. 3–4]. У судово-слідчій практиці останніми роками спостерігається залучення спеціалістів у більш широкому масштабі і значне збільшення випадків застосування ними спеціальних знань [1, с. 3–5].

Метою статті є – розглянути деякі питання науково-теоретичного і процесуального характеру у зв'язку з процесуальним статусом спеціаліста в кримінальному процесі Азербайджанської Республіки.

Виклад основного матеріалу. Зауважимо, що в першому Кримінально-процесуальному кодексі зазначено право слідчого залучити експерта тільки при проведенні таких слідчих дій, як огляд трупа і впізнання. До прийняття КПК Азербайджанської РСР 1961 р. для проведення експертизи в кримінальному судочинстві фактично існувала єдина форма залучення експерта з особливими знаннями. Наприклад, в КПК АзРСР 1923 р. взагалі не йшлося про такого суб'єкта, як спеціаліст. У першій редакції КПК АзРСР 1961 р. теж не передбачався такий суб'єкт, як спеціаліст. Тільки указом Верховної ради АзРСР 23 грудня 1966 р. до кодексу було додано статті 77-1 і 77-2, і завдяки

Микайлов Анар Сахраб огли, 2018

цьому в кримінальному процесі Азербайджану знайшли своє правове вирішення завдання, пов'язані з участю спеціаліста й опротестування.

У КПК Азербайджанської Республіки, прийнятому 14 липня 2000 р., норми, пов'язані з інститутом спеціаліста і порядку застосування спеціальних знань у кримінальному процесі, отримали нову форму і зміст. Порівняно з попереднім кримінально-процесуальним законодавством були внесені радикальні зміни, і кодекс став більш досконалим. У кримінально-процесуальному законодавстві учасниками кримінального процесу є: дізнавач, слідчий, прокурор; потерпілий, обвинувач, цивільний позивач та їхні законні представники; підозрюваний або обвинувачений та їхні законні представники; захисник; цивільний відповідач та його законні представники. У ст. 7.0.29 до категорії інших осіб, які беруть участь у кримінальному процесі, віднесені: понятий, свідок, спеціаліст, експерт, секретар судового засідання і перекладач.

Хоча в кримінально-процесуальному законодавстві Азербайджану передбачається участь осіб, які володіють спеціальними знаннями на окремих стадіях кримінального судочинства, визначено процесуальні основи і критерії за процесуальним статусом експертів і спеціалістів, які є носіями спеціальних знань, але в КПК не закріплено поняття «спеціальні знання». Спеціальні знання – це систематизовані знання, уміння і навички у сфері науки і техніки, здобуті спеціалістом і експертом у результаті професійної освіти, застосовуються в порядку, установленому процесуальним законодавством, і віднесені до виключної компетенції слідчого органу, прокурора і суду.

Вважаємо, що з метою недопущення багатозначного тлумачення в кримінальному процесі загальне поняття терміна «спеціальні знання» має бути відображено в кримінально-процесуальному законодавстві (наприклад, в ст. 7 КПК). Згідно з КПК до основних форм застосування спеціальних знань при кримінальному судочинстві віднесені: а) призначення судової експертизи слідчим і суддею в ході попереднього слідства і судового розгляду кримінальних справ (ст. 264 КПК); б) залучення в кримінальний процес осіб, які володіють спеціальними знаннями з метою отримання довідок та консультацій (ст. 96.4.5 КПК); в) участь спеціалістів в організації та проведенні окремих слідчих дій (ст. 85.4.3 КПК); г) проведення спеціалістом ревізій (ст. 85.4.4 КПК). Згідно зі ст.96.1 КПК спеціаліст – це особа, яка не має особистої зацікавленості в кримінальному процесі та за її згодою призначена органом, що здійснює кримінальний процес, для надання допомоги при провадженні слідчих чи інших процесуальних дій із застосуванням своїх спеціальних знань і умінь у галузі науки, техніки, мистецтва і ремесла.

Відмінність спеціаліста від експерта Б. Аскеров визначає в навчальному посібнику «Судова експертиза».

1. Спеціаліст – це особа, яка не має особистої зацікавленості в кримінальному процесі та за її згодою призначена органом, що здійснює кримінальний процес, для надання допомоги під час провадження слідчих чи інших процесуальних дій з використанням спеціальних знань і умінь у галузі науки, техніки, мистецтва і ремесла. А експерт – це особа, яка здатна дати висновок з використанням своїх спеціальних знань в галузі науки, техніки, мистецтва або ремесла, не має особистої зацікавленості в кримінальному процесі, за її згодою призначена органом, що здійснює кримінальний процес, або керівництвом експертної установи для дослідження матеріалів;

2. Спеціаліст – це процесуальне становище. Експерт – це і процесуальне становище, і посада.

3. Спеціаліст залучається для надання необхідної допомоги під час проведення слідчих дій осіб, що здійснюють кримінальної процес, виконує певні роботи під їх керівництвом. Експерт – особа, незалежна в кримінальному процесі та несе відповідальність за результати своєї роботи.

4. Результат проведених спеціалістом робіт відображається у відповідному протоколі слідчих дій. Результати роботи експерта відображаються в експертному висновку, що є незалежним джерелом доказів.

5. Результати проведених спеціалістом досліджень не мають значення доказів у кримінальній справі. Результат проведених експертом досліджень має значення доказу у кримінальній справі.

6. У ході вивчення речових доказів спеціаліст не має права застосувати методи, що призводять до їх знищення [9, ст. 13].

Як зазначає Ш. Мусаєв, головними відмінностями в процесуальному статусі спеціаліста і експерта є функції, спосіб роботи, порядок складання результатів виконаної ними роботи і процесуальна значимість результатів [7, с. 19].

У ст. 96.4 КПК серед обов'язків спеціаліста передбачено:

1) з'явитися за викликом органу, що провадить кримінальний процес, для надання необхідної допомоги;

2) надати органу, який провадить кримінальний процес, документи, що засвідчують його спеціальну кваліфікацію; правильно оцінити свою здатність надати необхідну допомогу;

3) повідомити органу, який здійснює кримінальний процес, про свій професійний досвід і про відносини з особами, які беруть участь у кримінальному процесі;

4) перебувати в місці провадження слідчих чи інших процесуальних дій упродовж усього строку потреби в його допомозі і не відлучатися з місця проведення зазначених дій без дозволу особи, яка їх провадить, із залу судового засідання – без дозволу головуючого;

5) підкорятися вказівкам дізнавача, слідчого, прокурора або головуючого в судовому засіданні;

6) дотримуватися порядку в судовому засіданні;

7) підтвердити в протоколі своїм підписом повноту і правильність відображення в ньому ходу, змісту і результатів проведених з його участю дій;

8) без дозволу органу, що провадить кримінальний процес, не розголошувати відомості про слідчі чи інші процесуальні дії з його участю та про виявлені обставини, а також відомості закритого судового засідання; не розголошувати відомі йому відомості про обставини щодо особистого життя, сімейної, державної, професійної, комерційної або іншої охоронюваної законом таємниці.

У ст. 96.6 КПК вказані такі права у випадках і в порядку, передбачених процесуальним законодавством:

1) для кращого виконання своїх обов'язків з дозволу органу, що провадить кримінальний процес, знайомитися з матеріалами справи, задавати питання учасникам кримінального процесу;

2) направляти увагу учасників кримінального процесу на виявлення, закріплення і вилучення документів і речей, використання технічних засобів і комп'ютерних програм, дослідження матеріалів справи, постановку питань перед експертом, а також на зміст питань, що стосуються його професії;

3) робити зауваження, що підлягають занесенню до протоколу, у зв'язку з виявленням, закріпленням і вилученням речей і документів, використанням технічних засобів і комп'ютерних програм, дослідженням ма-

теріалів справи, а також із постановкою питань перед експертом;

4) відшкодування витрат, зроблених ним під час кримінального процесу, і компенсацію за шкоду, заподіяну йому внаслідок незаконних дій органу, що провадить кримінальний процес;

5) отримувати винагороду за виконану роботу.

Згідно зі ст. 117 КПК (відведення перекладача чи спеціаліста) перекладач або спеціаліст не може брати участь у кримінальному процесі, якщо вони не мають права бути перекладачами або спеціалістами згідно із законом або вироком суду, а також за наявності хоча б однієї із зазначених обставин:

– якщо спеціаліст є потерпілим, цивільним позивачем, цивільним відповідачем або їхнім законним представником або представником по тій же кримінальній справі або іншому пов'язаному з кримінальним переслідуванням матеріалу;

– якщо спеціаліст допитаний або може бути допитаний як свідок по тій же кримінальній справі або іншому пов'язаному з кримінальним переслідуванням матеріалу;

– якщо спеціаліст раніше брав участь у тій же кримінальній справі або провадженні по іншому пов'язаному з кримінальним переслідуванням матеріалу як понятий, секретар судового засідання, перекладач, спеціаліст або експерт;

– якщо спеціаліст перебуває у відносинах спорідненості або особистої залежності з ким-небудь з учасників кримінального процесу з боку обвинувачення або захисту, а також із законним представником або представником такого учасника;

– якщо є конкретні і вагомі докази, що підтверджують зацікавленість спеціаліста в кримінальному переслідуванні.

Таким чином, як порівняти з КПК 1961 р., в чинному кримінально-процесуальному законодавстві передбачено первинні умови, необхідні для більш активного залучення спеціалістів при кримінальному судочинстві: в ст. 96.4.5, 236.5, 237, 238, 244, 251, 260, 262 КПК Азербайджану закріплено положення, що відкривають можливість для участі спеціаліста в проведенні всіх слідчих дій: проведення огляду, ексгумація трупа, особистий огляд, обшук і виїмка, накладення арешту на особисте майно, перевірка показань на місці, слідчий експеримент та інші слідчі дії.

Поряд із викладеним варто також зазначити, що згідно зі ст. 228 КПК допит свідка у віці до 14 років, а на розсуд слідчого – до 16 років, проводиться за участю педагога, а за необхідності – лікаря і законного представника свідка [2, с. 281–282]. З прийняттям у 2000 р. нового Кримінально-процесуального кодексу Азербайджану спеціаліст – учасник кримінального процесу набув нової процесуальної якості. Раніше основним призначенням спеціаліста було надання сприяння слідчому у виявленні, встановленні та вилученні доказів. Згідно зі ст. 96.44 КПК поряд з викладеними, спеціаліст почав також виконувати ряд інших прав і обов'язків.

Слід зазначити, що у відповідь на виклики XXI ст. в КПК розширено коло обставин, які роблять участь спеціаліста необхідною. Процесуальним законодавством передбачено участь спеціаліста у сфері комп'ютерних технологій під час копіювання інформації з електронних носіїв, які виступають речовими доказами, а також в ході обшуку і виїмки, вилучення електронних носіїв інформації та ксерокопіюванні інформації з електронних носіїв.

Відповідно до ст. 96.4.5 КПК з метою надання допомоги особі, яка провадить слідчі чи інші процесуальні дії, використовуючи свої вміння і знання, спеціаліст зобов'язаний пояснювати особі, органу, що здійснює кримінальний процес, сторонам кримінального процесу, які беруть участь у судовому засіданні, пов'язані з його професією питання і дії, для виявлення, закріплення і вилучення документів і речей, використання технічних засобів і комп'ютерних програм, дослідження матеріалів справи, постановки питань перед експертом.

Згідно зі ст. 96.6.3 КПК спеціаліст як учасник процесу отримав право привертати увагу учасників кримінального процесу на виявлення, закріплення і вилучення документів і речей, використання технічних засобів і комп'ютерних програм, дослідження матеріалів справи, постановку питань перед експертом, а також на зміст питань, що стосуються його професії. Крім того, реалізуючи принцип змагальності і рівноправності сторін у кримінальному судочинстві, законодавець надав захиснику право отримати висновок експерта і дізнатися думку спеціаліста на основі договору.

Такі зміни в кримінально-процесуальному законодавстві, пов'язані з процесуальним статусом спеціаліста, безумовно є дуже важливими. Усе це випливає з потреб судово-слідчої практики і значно розширює межі використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві.

На підставі розгляду та порівняльного аналізу положень кримінально-процесуального законодавства країн СНД, що регламентують питання використання результатів діяльності спеціаліста при провадженні слідства та доведенні, можна оцінити процесуальний статус спеціаліста.

Відповідно до ч. 1 ст. 60 КПК Республіки Казахстан від 22 грудня 2016 р. особа, яка не має особистої зацікавленості в кримінальному процесі та має спеціальні знання і вміння (навички) для надання допомоги сторонам і суду у виявленні, закріпленні та вилученні предметів і документів, постановці питань перед експертизами, а також у питаннях, що входять в її повноваження, може бути залучена у провадження по кримінальній справі як спеціаліст.

Відповідно до ст. 82 КПК Республіки Киргизстан показання спеціаліста віднесені до джерел доказів.

Відповідно до ч. 1 ст. 97 КПК Республіки Туркменістан особа, яка не має особистої зацікавленості в кримінальному процесі та має спеціальні знання і вміння (навички) для надання допомоги у виявленні, закріпленні та вилученні доказів, а також у застосуванні технічних засобів, може бути залучена як спеціаліст для провадження слідчих і судових дій.

Згідно зі ст. 87.1 КПК Республіки Молдова від 14 березня 2003 р. спеціалістом є особа, яка особисто не зацікавлена в результаті кримінальної справи, викликана до суду для участі у провадженні процесуальної дії у випадках, передбачених цим кодексом. Вимога органу кримінального переслідування або судової інстанції про виклик до суду спеціаліста є обов'язковою для керівника підприємства, установи чи організації, де працює спеціаліст. Згідно з ч. 2 даної статті спеціаліст повинен мати достатні знання і спеціальні навички для надання необхідного сприяння органу кримінального переслідування або судової інстанції. Думка спеціаліста не підміняє висновок експерта. Відповідно до ст. 87.3 КПК спеціаліст не може призначатися або іншим чином залучатися до провадження по кримінальній справі як спеціаліст з юридичних питань. Відповідно до ст. 93 КПК поряд із висновком експерта доказами є науково-технічні і судово-медичні висновки.

Згідно зі ст. 62 КПК Республіки Білорусь від 16 червня 1999 р. спеціалістом є не зацікавлена в результаті кримінальної справи особа, що володіє спеціальними знаннями в науці, техніці, мистецтві, ремеслі та інших сферах діяльності, викликана органом, що провадить кримінальний процес, для участі і сприяння в провадженні слідчих та інших процесуальних дій. Згідно з КПК педагог чи психолог, які беруть участь у допиті неповнолітніх підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, свідка, також є спеціалістами.

Як випливає з вищевказаного, в кримінально-процесуальному законодавстві згаданих країн немає суттєвих і серйозних відмінностей в процесуальному статусі спеціаліста.

Згідно зі ст. 84-1 КПК Республіки Казахстан від 4 липня 2014 р. особа, що володіє необхідними спеціальними знаннями, може бути залучена як спеціаліст для надання допомоги збирання, дослідження та оцінки доказів шляхом роз'яснення учасникам кримінального процесу з питань, що входять до його компетенції, а також у зв'язку з дослідженням із застосуванням науково-технічних засобів. Також і педагог, і лікар, які беруть участь у слідчих і процесуальних діях, уважаються спеціалістами. У разі якщо сторони не згодні з висновком спеціаліста, орган, який провадить кримінальний процес, призначає експертизу.

Згідно зі ст. 58 КПК Російської Федерації від 18 грудня 2001 р., спеціаліст – особа, яка володіє спеціальними знаннями та притягається до участі в процесуальних діях для виявлення, закріплення і вилучення предметів і документів, застосування технічних засобів, дослідження матеріалів кримінальної справи, постановки питань експерту, а також для роз'яснення сторонам та суду питань, що входять до її професійної компетенції. У кримінальному процесі РФ ще однією формою використання спеціальних знань є участь спеціаліста як особи, що формує докази шляхом давання висновку або показань (форма рекомендації). Згідно з п. 31 ч. 2 ст. 74 КПК РФ висновок і показання спеціаліста визнаються доказом. Згідно зі ст. 80.3 КПК РФ висновком спеціаліста є подане в письмовому вигляді судження з питань, постановлених перед спеціалістом сторонами. Згідно зі ст. 80.4 КПК РФ показання спеціаліста – це відомості, повідомлені ним на допиті про обставини, що вимагають спеціальних знань, а також роз'яснення своєї думки відповідно до вимог статей 53.168 та 271 цього кодексу. Такі нові види доказів, як висновок і показання спеціаліста, були введені законом «Про внесення доповнень і змін до КПК Російської Федерації» від 4 липня 2003 р. Однак правове регулювання даного питання є недостатнім. Тривають наукові дискусії щодо правового статусу спеціаліста, порядку його залучення та інших питань [13, с. 84–87; 14, с. 313–318; 20, с. 45–50; 23, с. 142–147].

Єдина обставина, що певною мірою перешкоджає встановленню широкого залучення письмових та усних рекомендацій спеціаліста в доказовій діяльності, це недосконалість нормативного регулювання висновку спеціаліста, взяття показань у КПК РФ і наявність в цій сфері певних прогалин [22, с. 25–28]. Це призвело до правової невизначеності позиції законодавства в питанні про правову природу висновку спеціаліста, породивши дискусії щодо законності проведення слідства спеціалістом перед поданням ним висновку. Наприклад, ряд авторів зазначає можливість проведення спеціалістами в рамках процесуальних відносин досліджень перед наданням висновку [10, с. 260; 11, с. 17; 12, с. 45–48].

З урахуванням дискусійності і невизначеності нормативного регулювання зазначеної діяльності спеціаліста в кримінально-процесуальному законодавстві РФ, а також із метою встановлення чіткої межі між такими процесуальними фігурами, як спеціаліст і судовий експерт, Пленум Верховного суду РФ своїм рішенням № 28 спробував внести відмінності в процесуальну діяльність експерта і спеціаліста, який залучається для видачі висновку, та їх процесуальний статус. На відміну від експерта, спеціаліст не проводить дослідження матеріальних доказів і не формує висновків, він лише повідомляє (висловлює) свої міркування щодо питань, поставлених сторонами.

Процесуальна діяльність спеціаліста як іншого учасника кримінального судочинства в основному здійснюється в таких напрямах: сприяння у виявленні, закріпленні та вилученні предметів і документів, а також слідів злочину; застосування технічних засобів для виявлення, закріплення, вилучення і дослідження слідів злочину та інших об'єктів; безпосередня участь в проведенні явних, особливо неявних слідчих діях; оцінка доказів; давання рекомендацій; проведення самостійного первинного слідства (експрес-аналіз, обстеження і таке інше).

Таким чином, спеціаліст є другим учасником кримінального процесу з такими особливостями і характеристиками:

1) володіє спеціальними знаннями в науковій, технічній, культурній та інших сферах, що не мають правовий характер і необхідних для встановлення обставин, які мають значення для слідства;

2) є особою, яка володіє навичками і вміннями застосування спеціальних знань, що випливають із їхньої професійної або життєвої практики;

3) залучається до слідства у зв'язку з необхідністю застосування спеціальних знань і навичок;

4) залучається до кримінального процесу для використання його роз'яснень, рекомендацій та іншого сприяння;

5) не має особистих та інших інтересів у справі і є самостійним;

6) ізольований організаційно, функціонально та юридично від інших учасників процесу (спеціаліст не може водночас бути обвинуваченим, потерпілим, слідчим, суддею та прокурором по одному і тому ж провадженню).

Р. Аташова також розглядає це питання і вказує такі ознаки процесуального статусу спеціаліста як іншого учасника:

1) спеціаліст повинен володіти спеціальними знаннями і навичками у сфері науки, техніки, мистецтва та інших професійних сферах;

2) не повинен мати особистих інтересів у провадженні по інших матеріалах у зв'язку з розслідуваною кримінальною справою або кримінальним переслідуванням;

3) для залучення як спеціаліста необхідна згода особи;

4) особа повинна залучатися для сприяння в проведенні слідства або інших процесуальних дій;

5) призначення особи як спеціаліста повинно здійснитися дізнавачем, слідчим, прокурором або судом;

6) особа, яка притягається як спеціаліст, має подати органу, який здійснює кримінальний процес, документи, що підтверджують її спеціальність [2, с. 280–281].

Аналіз процесуального законодавства показує наявність прогалин у правовому регулюванні процесуального статусу спеціаліста, який бере участь у кримінальному процесі. Судово-слідча практика також показує порушення в деяких випадках процесуальних правил, що встановлюють участь у слідчих та інших процесуаль-

них діях спеціаліста, який бере участь у кримінальному процесі, а також те, що спеціаліст не може скористатися в необхідній мірі своїм процесуальним статусом [5, с. 4–5].

Висновки. Отже, одна з актуальних проблем кримінального судочинства пов'язана з правовим становищем спеціаліста, який належить до категорії осіб із спеціальними знаннями. А. Константинов указує, що незважаючи на важливу роль у кримінальному судочинстві, спеціаліст ще є одним з учасників процесу, права та обов'язки, статуси в кримінальному судочинстві якого чітко і повністю не врегульовані на рівні законодавства [17, с. 3–4].

Сьогодні всі питання, пов'язані з участю спеціаліста в організації та проведенні окремих слідчий дії на різних етапах кримінального процесу, залишаються невирішеними повністю в комплексному вигляді на рівні законодавства. Питання щодо процесуального статусу і функцій спеціаліста також не знайшли однозначного і остаточного вирішення [19, с. 6–7].

Незважаючи на те, що новий КПК Азербайджанської Республіки сприяв розширенню прав і обов'язків спеціаліста як учасника кримінального процесу, розширенню можливостей і форм користування в кримінальному судочинстві завдяки новим відкриттям у сфері природи, техніки та інших наук, явним є те, що ці зміни і доповнення не мають системного характеру. У зв'язку з участю спеціаліста в кримінальному судочинстві процесуальне законодавство не позбавлене проблем, які все ще не знайшли повного свого рішення, у зв'язку з чим не були однозначно прийняті на практиці і не були прокоментовані. І. Савицька зазначає, що багато питань у зв'язку з участю спеціаліста в розкритті злочинів і слідстві, як і раніше, мають дискусійний характер або недостатньо роз'яснені в науці, а в законі не знайшли своє необхідне вирішення і регулювання [21, с. 5].

Тому є необхідність вирішення науково-теоретичних, процесуальних, тактичних, логіко-гносеологічних та інших проблем у зв'язку з участю спеціаліста в кримінальному судочинстві, оцінки ефективності інституту участі спеціаліста на різних стадіях кримінального процесу, розроблення пропозицій щодо правового статусу спеціаліста в кримінальному судочинстві, форми його участі, кримінально-процесуальних норм, що регулюють питання, реалізації даного процесуального статусу в окремих слідчих діях у чинному законодавстві, а також рекомендацій у зв'язку із застосуванням даних норм на практиці.

Література

1. Аббасова Ф.М. Создание судебной экспертизы в Азербайджане, ее современное состояние и юридический прогресс. Автореф. дисс. … канд.. юрид. н. Баку, 2008.

2. Комментарий Уголовно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики / Под ред. Д.Х. Мовсумова, Б.Д. Керимова, Н.Гусейнова. Баку : Дигеста, 2010.

3. Аташова Р.Х. Автореферат диссертации, представленный для получения кандидата юридических наук.

4. Гадиров А.Х. Процессуальные особенности и использование тактики особых знаний во время следствия коррупционных преступлений. Баку, 2016.

5. Мирзоев Р.М. Исполнение фотодокументов во время уголовного следствия. Баку, 2017.

6. Мусаев Ш. Судебно-медицинское снабжение во время уголовного следствия. Баку, 2010.

7. Мохбалиев И.С. Организационно-методические основы и использование тактики особых знаний во время следствия уголовных преступлений. Баку, 2013.

8. Аверьянова Т.В. Судебная экспертиза. Курс общей теории. М.: Норма, 2009. 480 с.

9. Аверьянова Т.В., Корухов Ю.Г. Заключение специалиста как новый вид доказательств в уголовном-судопроизводстве. *«Черные дыры» в российском законодательстве*. 2004. № 4. С. 260.

10. Бельский А.И. Заключение и показание специалиста как доказательства в уголовном процессе России: дисс… к.ю.н. Москва, 2006. С. 17.

11. Винницкий Л.В., Ревенко Я.Д. Содержания заключения специалиста в уголовном процессе. *Законность*. 2011. № 11. С. 45–48.

12. Григорьев В.Н. *Заключение специалиста по уголовному делу: формализация создает иллюзию истины*. Материалы 4-й международной научно-практической конференции. «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях». М., 2013. С. 84–87.

13. Гришин О.А. Значение категорических и вероятностных выводов в заключениях экспертов и специалистов, их оценка следователем и судов. *Актуальные проблемы современного уголовного процесса России:* межвузовский сборник научных трудов. Самара. 2010. Вып. 5. С. 313–318.

14. Джавадов Ф.М. Экспертная деятельность и развитие науки о судебной экспертизе. Баку, 1998.

15. Зотов Д.В. Правовая экспертиза в уголовном судопроизводстве: от легализации к процессуальной регламентации. Воронеж, 2015. С. 20.

16. Констинтинов А.В. Процессуальные и организационные проблемы участия специалиста в уголовном судопроизводстве на стадии предварительного расследования. Дисс… к.ю.н. М., 2006. 180 с.

17. Лукьянчиков Е.Д., Лукьянчиков Б.Е. Использование специальных знаний по новому УПК Украины. *Криминалистика и судебная экспертиза*. 2013. вып. 58(1). С. 61–69.

18. Мамошин М.А. Участие специалиста в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Дисс. ... к.ю.н. М., 2013. 178 с.

19. Орлов Ю.К. Судебная экспертиза как средство доказывание в уголовном судопроизводстве. М., 2005. С. 49–50.

20. Савицкая И.Г. Участие специалиста в уголовном судопроизводстве. Дисс... к.ю.н. Владимир, 2012. 175 с.

21. Селина Е.В. Имплементация нарождающихся правовых институтов в сложившуюся уголовно-процессуальную форму: проблемы, перспективы, тенденции. *Российская юстиция*. 2014. № 8. С. 25–28.

22. Соколовская Н.С. Проблемы использования в уголовном процессе заключений и показаний эксперта и специалиста. *Вестник НГУ. Серия Право*. 2012. Т. 8, Вып. 2. С. 142–147.

23. Константинов А.В. Процессуальные и организационные проблемы участия специалиста в уголовно судопроизводстве на стадии предварительного расследования : дисс. к.ю.н. М., 2006, 189 с.

Микайлов Анар Сахраб огли,
старший викладач кафедри кримінального процесу Академії поліції МВС Азербайджанської Республіки, докторант Центру судової експертизи Міністерства юстиції Азербайджанської Республіки

УДК 343.14

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПОШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ

Стрижак В. О.

У науковій статті розглядається історія становлення пошуку як окремого виду діяльності, виокремлено етапи розвитку пошукової діяльності оперативних підрозділів. Розкриваються дев'ять етапів історичного становлення та розвитку пошукової діяльності оперативних підрозділів. У процесі аналізу генезису пошуку надано підстави вважати, що він є способом вирішення тактичних завдань, який історично сформувався в роботі оперативних підрозділів і становить самостійний напрям їхньої діяльності з виявлення та профілактики злочинів.

Ключові слова: *оперативні підрозділи, пошукова діяльність, історія становлення, етапи розвитку, виявлення і профілактика.*

В научной статье рассматривается история становления поиска как отдельного вида деятельности, выделены этапы развития поисковой деятельности оперативных подразделений. Раскрываются девять этапов исторического становления и развития поисковой деятельности оперативных подразделений. В процессе анализа генезиса поиска предоставлены основания считать, что он является способом решения тактических задач, который исторически сформировался в работе оперативных подразделений и представляет самостоятельное направление их деятельности по выявлению и профилактике преступлений.

Ключевые слова: *оперативное подразделение, поисковая деятельность, история становления, этапы развития, выявление и профилактика.*

The article deals with the history of the formation of the search as a separate type of activity. Retrospective analysis of the search work in the law enforcement agencies allowed to distinguish the stages of its formation, namely: the first stage – a period when the search as a means of detecting criminal acts was not separated from the military intelligence; the second stage is characterized by the selection of the purpose of search activities, depending on the urgent need and the emergence of "specialization" of their subjects, who (for example) personnel military – masked by other people; the third stage – directing search activities exclusively on tackling the issues of fighting crime; the fourth stage – the specialization of search units and providing them with preventive functions; the fifth stage is characterized by the centralization of search units and the separation of vowels and secret police units; at the sixth stage search activities carried out by specialized operational units were taken out of the scope of legal regulation; at the seventh stage a separate direction of operation of operational units is identified – search, with the definition of specialized subjects; at the eighth stage search activities were regulated at the discretion of the heads of the territorial divisions of the militia; the ninth stage is characterized by the selection of specialized operational units, the main function of which was search, in an independent unit with a vertical subordination.

Discover nine stages of search engine development. The main feature of the measures at the first stage was the fact that they were carried out in a comprehensive manner, not singling out in different directions and the specific goal was not addressed. The second stage is characterized by the identification of the purpose of search activities, depending on the urgent need and the emergence of "specialization" of their subjects, which, for example, human resources – masked by other people. The third stage – directing search activities exclusively on tackling issues of crime. The fourth stage – the specialization of operational units and providing them with preventive functions (70-ies of the nineteenth century). The fifth stage is characterized by the centralization of search units and the separation of vowels and secret police units (the creation of a special "flying detachment" of fillets in Moscow in 1894). The sixth – the fall of autocracy in 1917. The seventh stage – during the previous stages, search activities carried out by specialized operational units were taken outside the legal framework. Eighth stage of the withdrawal of the principles of operational workforce to conduct a search. The ninth stage – the separation of specialized operational units, the main function of which was the search engine, in an independent unit with vertical submission, and the normative consolidation in their operation of the system principle.

Key words: *operational units, search activity, history of formation, stages of development, detection and prevention.*

Стрижак В. О., 2018

Постановка проблеми та її актуальність. Історія становлення пошуку як окремого способу збирання інформації своїм корінням сягає глибини віків. Суть та зміст, специфічні особливості пошуку можна зрозуміти, проаналізувавши історію розвитку та становлення пошукової роботи. На нашу думку, саме з пошукових заходів починається розвиток оперативних підрозділів. Звісно, за стародавніх часів, коли армія та поліція не відокремлювалися одна від одної, розвідувальні, пошукові заходи здійснювалися з метою отримання інформації військового, соціально-політичного та кримінального характеру. Але необхідно зауважити, що навіть у сучасних умовах таку інформацію та, відповідно, заходи, в результаті яких вона отримується, неможливо чітко розмежувати. Наприклад, оперативні підрозділи здійснюють пошук у тому числі і з метою виявлення під час проведення масових заходів окремих осіб та груп, які готують або вчиняють протиправні дії, мають зброю або предмети, що можуть бути використані як зброя, виголошують лозунги, спрямовані на порушення прав і свобод громадян, підрив конституційного ладу. Пошукова робота оперативних підрозділів спрямована на виявлення в місцях проведення масових акцій соціально небезпечних, радикально налаштованих, схильних до скоєння злочинів осіб, попередження можливих терористичних актів, метою яких є порушення суверенітету і територіальної цілісності України (таку мету також можна позиціонувати як військову, оскільки терористичний акт – це спосіб ведення гібридної війни). У такому разі пошукова робота, як і у стародавні часи, також має на меті отримання інформації військового, соціально-політичного та кримінального характеру. Такий гносеологічний зв'язок зумовлює необхідність дослідження історії

появи та становлення пошуку як окремого напряму діяльності оперативних підрозділів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково історію розвитку пошукової роботи досліджувала низка науковців, таких як О.А. Гапон, В.А. Данкевич, С.О. Смирнов, І.В. Тарасюк, М.Л. Грібов, Т.В. Шевченко, І.Р. Шинкаренко, але в їхніх працях генезис пошукових заходів не досліджувався, а вивчалась історія становлення та періодизація розвитку оперативних підрозділів.

Мета статті – дослідити історичний аспект появи та розвитку пошукової роботи як окремого напряму діяльності оперативних підрозділів.

Виклад основного матеріалу. На підставі наявних напрацювань, що стосуються дослідження історії появи та становлення оперативних підрозділів, ми пропонуємо періодизацію розвитку пошукової роботи як окремого напряму їхньої діяльності.

До першого етапу ми відносимо період, коли пошук як засіб виявлення кримінальних дій не відокремлювався від військової розвідки, що тісно пов'язана із суб'єктами такої діяльності. У період рабовласницького ладу серед методів пошуку найпоширенішими були спостереження; опитування; огляд та вилучення предметів, документів – тобто, власне, складники сучасної пошукової роботи. Пізніше пошукові заходи стають інструментом отримання соціально-політичної інформації, але водночас залишаються прерогативою правлячого класу (оскільки потребують залучення значної кількості людей та, відповідно, фінансування). Про використання певних тактичних прийомів свідчать біблійні рядки: «Так, по интересующему его вопросу царь Иудеи «спрашивал... в доме своем тайно» Иеремию, долго пребывавшего в темнице (Иеремия, гл. 37, 17). Иосиф, беседуя со своими братьями в Египте, не признавался им, кто есть он в действительности, направляя беседу так, что братья, ничего не подозревавшие, рассказали о содеянном зле в отношении Иосифа (братья продали его в рабство) и о своем раскаянии (Бытия, гл. 42)» [1]. Основною ознакою заходів у ті часи було те, що вони здійснювалися комплексно, не виокремлюючись за різними напрямами, і конкретна мета не ставилася.

Другий етап характеризується виокремленням мети пошукових заходів залежно від нагальної потреби та появою «спеціалізації» їх суб'єктів, які будучи, наприклад, кадровими військовими маскувалися під інших осіб. За часів феодалізму елементи пошукових заходів, зокрема опитування, використовувалися для розшуку кримінальних злочинців і збіглих селян, а також для вирішення військових та політичних питань. Основними суб'єктами пошукової (розвідувальної) діяльності виступали (на території майбутньої суверенної України) також центральні державні органи влади та армія Речі Посполитої. Таку інформацію збирали, спілкуючись з населенням та шляхом негласного огляду певних місць. Майже завжди розвідники діяли негласно, не виказуючи своїх справжніх намірів, збирали інформацію під виглядом торговців, мандрівних музикантів. Розвідники отримували різні завдання щодо уважного стеження за переміщенням військових підрозділів, встановлення місцезнаходження головних сил супротивника, виявлення їх боєздатності, вивчення обороноспроможності фортець тощо [2, с. 38]. Від уміння таємно, не розкриваючи своїх планів, вивідувати наміри і можливості потенційного супротивника, запобігати підготовлюваним нападам, укладати вигідний політичний союз багато в чому залежала доля тієї чи іншої держави [3, с. 7].

Третій етап – спрямування пошукових заходів виключно на вирішення питань боротьби зі злочинністю. Наприклад, за допомогою нишпорок у Москві в XVII столітті відпрацьовували громадські місця. Мандрівник Адам Олеарій у своїх мемуарах писав: «Призначені таємно особи мали час від часу у провулках і на базарах змішуватися з натовпом народу, а відряджені їм на допомогу стрільці й кати мусили хапати порушників і на місці, для публічної ганьби, карати їх» [4, с.187]. Нишпорками, як правило, були поліцейські, переодягнені солдати, дрібні чиновники, торговці, а також дрібні злочинці, яких випускали з-під варти, щоб вони таким чином «відпрацьовували» свої гріхи перед законом. Першим спеціалізованим державним органом з організації розшукової діяльності став створений 1697 р. Петром І Преображенський Приказ, що провадив розшук у політичних злочинах [5, с. 318]. Послугами агентів користувались і наступні правителі Росії. Була під таємним наглядом донька Петра І – Єлизавета Петрівна, яку імператриця Анна побоювались як потенційну конкурентку у боротьбі за престол. Особливу увагу таємному спостереженню надавала імператриця Катерина ІІ. Вона вимагала, щоб із Москви їй регулярно надсилали таємні повідомлення, зібрані «без огласки». Здобуту таким чином інформацію вона використовувала не тільки проти своїх опонентів, а й для ознайомлення з громадською думкою щодо подій у державі та її правління [6, с. 38]. Успішне виконання завдань боротьби зі злочинністю та збору орієнтуючої інформації для правлячої верхівки сприяло появі спеціалізації у поліцейських структурах.

Четвертий етап – спеціалізація оперативних підрозділів та надання їм профілактичної функції. Зокрема, у 70-х роках XIX століття з розвитком народницького руху, а отже ризику індивідуальних терористичних актів проти представників правлячого класу, з'явилася необхідність спеціалізації особового складу, надання їм додаткових функцій, попереднього визначення об'єктів та місць проведення пошукових заходів. За ініціативою керівника таємної поліції, керуючого Третім відділенням Й.І.В. канцелярії П.А. Шувалова була створена мережа і з 2 травня 1866 р. заснована особлива «охоронна команда» для захисту від замахів на августійшу особу, до складу якої входило 6 таємних агентів і 80 стражників [7, с. 113]. Паралельно була започаткована діяльність професійної розшукової поліції, коли (у 1866 р.) при канцелярії Петербурзького градоначальника було створено розшукове відділення. Надалі розшукові відділення створювалися при канцеляріях градоначальників Києва, Харкова, Одеси. Єдиного нормативного документа, який би регламентував їхню діяльність, не було, тому інструкції з діяльності цих підрозділів поліції ухвалювали на місцях [8, с. 67], внаслідок чого було відсутнє централізоване керівництво цими підрозділами. Тобто можна констатувати, що у цей період відбулося розмежування власне кримінального та політичного пошуку.

П'ятий етап характеризується централізацією пошукових підрозділів та відокремленням гласних та негласних поліцейських підрозділів. Централізованими

пошукові підрозділи (служба зовнішнього спостереження) стали після створення у 1894 р. при Московському охоронному відділенні спеціального «летючого загону» філерів (слово «філер» походить від французького "fileur", що в перекладі означає «вистежувати» або «агент таємної поліції, який стежить за якоюсь особою або особами». Очолив «летючий загін» найкращий співробітник московської «наружки» О.П. Мєдніков, який пізніше став «головним філером Російської імперії» [9, с. 36]. Діяльність «летючого загону» регулювалася Зведенням правил та прийнятою 31 жовтня 1902 р. Інструкцією філерам Летючого загону та філерам Розшукових та Охоронних Відділів [10, с. 485], яка визначала необхідність залучення «филеров» та «случайных осведомителей» для отримання інформації про діяльність революційних осередків на окремих територіях або в окремих установах (наприклад, на залізниці). Філери також виконували різноманітні доручення начальника відділення з розшуку, здійснювали у театрах, церквах, на залізничних вокзалах, ярмарках тощо пошук та спостереження за кишеньковими злодіями та іншими злочинцями. Законодавча регламентація діяльності кримінальної розшукової поліції була здійснена у 1907 р. шляхом прийняття Закону Російської імперії «Про організацію розшукової частини», в якому визначилося, що «для проведення розшуку щодо справ загальнокримінального характеру в складі поліцейських управлінь у всіх губернських та інших великих містах створені розшукові відділення» [11, с. 35]. Слід зазначити, що у цей період виокремлюються функції зазначених підрозділів, оскільки наприклад до функцій Летючого загону відносилося «відпрацювання» окремих об'єктів (міст, ринків тощо) – тобто власне, пошукова робота; функції розшукових відділень – спостереження за певними особами або місцями їх можливої появи; функції охоронних відділів – виписки з домових книг, опитування прислужників, адміністрації (про мету приїзду об'єкта, які документи він має, якими речами користується, хто і як часто його відвідує. Як правило, таку інформацію здобував наглядач негласно, тобто так, щоб джерело не могло знати, для чого це робиться), у необхідних випадках поліцейським наглядачам доручалося передавати під спостереження філерам ту особу, стосовно якої вони збирали дані, іноді, навпаки, філери давали зовнішні прикмети, що давали змогу здійснити встановлення особи, за якою проводилось спостереження, та її близьких зв'язків [9, с. 37–38]. «Інструкція начальникам охоронних відділень щодо організації зовнішнього спостереження» та «Інструкція щодо організації зовнішнього (філерського) спостереження» від 20 лютого 1907 р. закріпила такий розподіл. Необхідно зазначити, що у термін «зовнішнє спостереження» укладався такий зміст: пошукова робота розподілялася на «внутрішнє спостереження» (роботу з конфідентами) та «зовнішнє спостереження» (всі дії, які відбувалися ззовні кримінального середовища), тобто «зовнішнє спостереження» – це не тільки спостереження (отримання інформації по оптичному каналу), але й застосування всіх інших методів, притаманних пошуковій роботі, а термін «зовнішнє» стосується позиціонування суб'єкта пошуку стосовно об'єктів пошуку та середовища, де вони перебувають.

Шостий період настав після падіння самодержавства у 1917 році. Спочатку Радянська влада сприймала весь інститут таємної поліції як пережиток самодержавства, не розуміючи необхідності пошукової роботи, тим паче, що перед революцією діяльність філерів була спрямована на викриття революційного підпілля, що теж сприяло негативному ставленню. З. Кельзон наводить показовий приклад. У лютому 1917 р. перед правоохоронними органами Тимчасового уряду постало питання щодо можливості використання у боротьбі зі злочинністю послуг філерів, яке викликало гостру дискусію під час обговорення проекту про Бюро карного розшуку на нараді керівних працівників міліції (відбулася 24 квітня 1917 р.). Оскільки у міністерському проекті нічого про філерів не говорилося, то начальник Петроградської карної міліції Кірпічніков запропонував включити пункт, яким дозволялося агентам карного розшуку використовувати філерів, аргументуючи свою пропозицію необхідністю використання послуг інформаторів для розкриття злодійських зграй, для інформування про їхні кубла. Але більшість членів наради у категоричній формі висловилися проти існування у системі карного розшуку інституту філерів і зрештою на нараді було прийнято рішення у проекті нічого про філерів не згадувати, але карний розшук, якщо в цьому буде необхідність, може «користуватися їхніми послугами, звичайно, під контролем Ради» [12, с. 221–222].

Сьомий етап. Протягом попередніх етапів пошукові заходи, які здійснювалися спеціалізованими оперативними підрозділами, були виведені за межі правового регламентування. Такий стан справ протримався протягом кількох років, поступово змінюючись позитивним ставленням, що відобразилось у відомчих нормативних актах. Послідовно була прийнята низка нормативних актів, які дозволили у період з 1917 до 1926 р. створити спеціалізовані оперативні підрозділи, чиїм основним завданням було саме виявлення первинної інформації про підготовку та скоєння злочинів.

Восьмий етап. У попередніх нормативних актах не були чітко сформульовані принципи діяльності оперативних працівників щодо проведення пошукової роботи, не була зроблена класифікація працівників на категорії залежно від функцій, які вони виконували. На цьому етапі для заповнення зазначеної нормативної прогалини в губерніях були створені тимчасові Інструкції з організації такої діяльності (наприклад, Наказом № 1 від 22 вересня 1922 року Одеського губернського карного розшуку була затверджена «Тимчасова Інструкція розшукового відділення», яка регламентувала діяльність розшукового відділення і визначала його структуру з трьох основних напрямів (група боротьби з бандитизмом, включаючи вбивства, пограбування, розбійні напади, заподіяння тілесних ушкоджень; група боротьби з посадовими злочинами; група боротьби з крадіжками та аферами) та двох підсобних груп).

Дев'ятий етап – виокремлення спеціалізованих оперативних підрозділів, основна функція яких була пошукова, у самостійний підрозділ з вертикальним підпорядкуванням, та нормативне закріплення в їхній діяльності принципу системи С.В. Зубатова, яка припускала як головний розшуковий засіб внутрішнє спостереження (не як метод пізнання, а як суб'єктивне сприйняття), поєднане із зовнішнім.

У наступні роки суттєвих змін у пошуковій роботі не відбулося. Пошукова робота як самостійний напрям діяльності оперативних підрозділів розвивалась шля-

хом переходу від індивідуально-ініціативної до проведення групових пошукових заходів на певних територіях з метою вивчення стану оперативної обстановки, виявлення злочинців та осіб, які являють оперативний інтерес.

Таким чином, аналіз генезису пошуку дає підстави для висновку про те, що він є способом вирішення тактичних завдань, який історично сформувався в роботі оперативних підрозділів і становить самостійний напрям їхньої діяльності з виявлення та профілактики злочинів.

Література

1. Библия. Москва : Российское библейское общество, 1993. 1658 с.

2. Сідак В.С., Степанов В.С. З історії української розвідки та контррозвідки. Нариси. Київ, 1995. 164 с.

3. Уривалкін О.М. Таємниці розвідок (діяльність таємних служб на території України). Київ : КНТ, 2007. 352 с.

4. Олеарий А. Описание путешествия в Московию и через Московию в Персию и обратно. Санкт-Петербург, 1906. 214 с.

5. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. Москва : Юр. лит., 1995. 346 с.

6. Стрижак В.О. Історичний аспект проведення профілактично-пошукових заходів. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: реалії, тенденції, перспективи* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 19 травня 2018 р.). Кривий Ріг : Криворізький факультет ДДУВС, 2017. С. 37–40.

7. Воронцов С. А. Спецслужбы России : учебник. Ростов-на-Дону : Феникс, 2006. 264 с.

8. Ярмиш А.Н. Спостерігати невідступно. Адміністративно-поліцейський апарат і органи політичного розшуку царизму в Україні кінця XIX – початку XX століть. Київ : Юрінформ, 1992. 186 с.

9. Челнов С.Б. Московская охранка и ее секретные сотрудники. Москва, 1919. 68 с.

10. Антологія сиску : в 14 т. / Відп. ред.: Ю.І. Римаренко, В.І. Кушерець. Київ : Знання України, 2005. Т. 1.: Документи та матеріали з кримінального сиску (1397–1918 рр.) / Упоряд.: Ю.І. Римаренко та ін. 596 с.

11. Балуев Б.П., Брестовская Т.Н., Ветлугин Э.П. Организация и деятельность уголовного сыска в дореволюционной России (конец XIX – начало XX века). Москва, 1984. 160 с.

12. Кельзон З. Милиция февральской революции. Былое. 1925. № 5 (13). С. 221–222.

Стрижак В. О.,
заступник начальника Головного управління
Національної поліції України в м. Києві –
начальник кримінальної поліції

УДК 343.132: 351.74

ДО ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧИХ З ОРГАНАМИ ТА ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Тарасенко В. Є., Возіян В. А.

Стаття присвячена дослідженню основних напрямів взаємодії слідчих з органами та підрозділами Національної поліції України під час розслідування кримінальних правопорушень в умовах чинного Кримінального процесуального законодавства. З'ясовується зміст та сутність взаємодії, визначаються її основні форми. Зазначено, що процесуальна форма взаємодії здійснюється відповідно до положень КПК України, а організаційна – відповідно до міжвідомчих та відомчих нормативних актів МВС України. Визначаються основні принципи взаємодії під час досудового розслідування кримінальних правопорушень. Звертається увага на те, що взаємодія між слідчим і іншими підрозділами поліції може бути й на стадії судового розгляду матеріалів кримінальних проваджень.

Ключові слова: *органи досудового розслідування, оперативні підрозділи, експерти, суд, кримінальне провадження, взаємодія, процесуальна форма взаємодії, організаційна форма взаємодії, принципи взаємодії, слідчо-оперативна група, доручення слідчого, слідча (розшукова) дія.*

Статья посвящена исследованию основных направлений взаимодействия следователей и подразделений Национальной полиции Украины при расследовании криминальных правонарушений в условиях действующего Уголовного процессуального законодательства. Определяется содержание, сущность взаимодействия и его основные формы. Подчеркивается, что процессуальная форма взаимодействия осуществляется в соответствии с нормами КПК Украины, а организационная – с нормами межведомственных и ведомственных нормативных актов МВД Украины. Определяются основные принципы взаимодействия во время досудебного расследования уголовных правонарушений. Обращается внимание на то, что взаимодействие следователей с другими подразделениями полиции может быть и на стадии судебного рассмотрения материалов уголовных производств.

Ключевые слова: *органы досудебного расследования, оперативные подразделения, эксперты, суд, уголовное производство, взаимодействие, процессуальная форма взаимодействия, организационная форма взаимодействия, принципы взаимодействия, следственно-оперативная группа, поручение следователя, следственное (розыскное) действие.*

The article is devoted to the study of the main directions of the interaction of investigators with bodies and units of the National Police of Ukraine during the investigation of crimes under the current criminal procedural legislation. Content and essence of interaction are figured out, its main forms are determined. It is noted that the procedural form of interaction is carried out in accordance with provisions of the CPC of Ukraine, and organizational one – according to interdepartmental and departmental statutory enactments of the MIA of Ukraine. The main principles of interaction during the pre-trial investigation of crimes are established. Attention is drawn to the fact that the interaction between the investigator and other police units can also be at the stage of legal proceeding of materials of criminal proceedings.

On the basis of the analysis of interagency and departmental normative acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, organizational forms of interaction are defined, which are manifested during: joint work in the investigative and operational groups that provide the comprehensive use of forces and means of investigation units, operational officers, criminological inspectors and other services under the leadership of investigator; mutual exchange of information between investigators and other units of the National Police; carrying out joint investigations and measures during pre-trial investigation and trial of materials of criminal proceedings. Attention is drawn to the fact that the interaction between the investigators and other police units may also be at the stage of judicial review of criminal proceedings, when the court with the aim of verifying and clarifying the evidence obtained during the trial, has the right to entrust the investigating authority to perform certain investigators (wanted) including secret investigative (wanted) actions, or upon receipt of a court order announcing the prosecution of the accused.

The basic principles of interaction during the pre-trial investigation of criminal offenses are defined, namely: rapid, complete and unbiased investigation of criminal offenses; independence of the investigator in procedural activity; optimal use of available facilities of pre-trial investigation bodies and other police units; observance of the general principles of criminal proceedings; ensuring non-disclosure of pre-trial investigation data.

Key words: *bodies of pre-trial investigation, operational units, experts, court, criminal proceedings, interaction, procedural form of interaction, organizational form of interaction, principles of interaction, investigative and operational group, investigator's order, investigative (search) action.*

Ефективно протистояти сучасній злочинності можна лише за умови тактично і методично правильно налагодженого співробітництва та організації взаємодії між слідчими та іншими органами і підрозділами Національної поліції.

Окремим аспектам взаємодії під час виявлення та розслідування злочинів приділено увагу у працях К.В. Антонова, В.П. Бахіна, В.Д. Берназа, М.П. Водька, А.Ф. Волобуєва, А.М. Волощука, Е.О. Дідоренка, А.В. Іщенка, Д.Й. Никифорчука, М.А. Погорецького, О.П. Снігерьова, Р.В. Тарасенка, В.Ю. Шепітька та інших учених. Водночас слід відзначити, що натепер в умовах чинного Кримінального процесуального законодавства є певні особливості взаємодії органів досудового розслідування з іншими підрозділами під час розслідування кримінальних правопорушень.

Потрібно відзначити, що Кримінальний процесуальний кодекс не дає визначення поняттю «взаємодія». У криміналістичних дослідженнях взаємодія розглядається як узгоджена діяльність слідчого, оперативного уповноваженого, спеціаліста та експерта, спрямована

Тарасенко В. Є., Возіян В. А., 2018

на вирішення завдань виявлення, розкриття, розслідування злочинів та запобігання їм [7; 8]. Правильно організована взаємодія допомагає правоохоронним органам підвищити якість та ефективність своєї роботи, дає змогу вирішити їхні завдання з мінімальним використанням сил і засобів.

В юридичній літературі, як правило, автори виділяють процесуальні та організаційні форми взаємодії [7; 8; 9]. Вважається, що процесуальна взаємодія регламентується кримінальним процесуальним законом, а організаційна – відомчими нормативними актами. Форма взаємодії як спосіб організації включає в себе комплекс способів та прийомів взаємодії, систему зв'язків і правовідносин взаємодіючих суб'єктів.

На підставі аналізу певних положень КПК України до основних процесуальних форм взаємодії можна віднести:

1. *Виконання оперативним підрозділом слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій за дорученням слідчого*. Згідно з чинним КПК, слідчий органу досудового розслідування уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам [2, ч. 3 ст. 40]. Вони є обов'язковими для виконання і надсилаються начальнику оперативного підрозділу у письмовій формі, де мають бути чітко сформульовані питання, які належить з'ясувати, і викладена інформація, необхідна для виконання доручення [2, ст. 41]. Керівник оперативного підрозділу, що отримав доручення, за погодженням зі слідчим, що надав доручення, зобов'язаний у найкоротший строк організувати виконання зазначеного доручення [2, ч. 6 ст. 232]. Під час виконання доручень слідчого працівник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого [2, ч. 2 ст. 41 КПК].

2. *Передача слідчому матеріалів оперативно-розшукової діяльності за фактами кримінальних правопорушень*. Визначальну роль у використанні оперативних матеріалів з метою початку досудового розслідування відіграє визнання їх достатності, а саме наявності в них достовірних даних, що вказують на ознаки злочину, зокрема: час, місце, спосіб здійснення, конкретні обставини, відомості про осіб, причетних до злочину тощо. Відомчі нормативні акти [5, розд. 3] регламентують можливість ознайомлення слідчого з оперативними матеріалами з метою їхньої оцінки. У разі необхідності створюється слідчо-оперативна групи із залученням до її складу досвідчених слідчих і оперативних працівників. Під час спільної діяльності вирішується питання щодо реалізації матеріалів оперативно-розшукової діяльності, внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також можливості використання отриманих фактичних даних у кримінальному провадженні. Відповідно до положень КПК матеріали, зібрані оперативними підрозділами згідно з вимогами Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», є документами та можуть використовуватися у кримінальному провадженні доказами [2, ч. 2 ст. 99].

3. *Участь працівників інших підрозділів у проведенні окремих слідчих (розшукових) дій*. Найчастіше слідчий залучає працівників інших підрозділів для реагування на заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення до проведення таких слідчих (розшукових) дій, як огляд місцевості, приміщення, речей, документів (ст. 237 КПК), огляд трупа (ст. 238, 239 КПК) тощо, а також до проведення опитування громадян, які проживають неподалік від місця події, обстеження прилеглої території для виявлення осіб, причетних до скоєння злочину, свідків, потерпілих тощо. Їхня допомога може бути використана під час проведення обшуку (ст. 234 КПК) з метою забезпечення сприятливих умов для його проведення та забезпечення безпеки учасників обшуку, у разі затримання особи без ухвали слідчого судді, суду (ст. 207, 208 КПК) та тимчасового вилучення майна (ст. 167, 168 КПК), а також у проведенні слідчого експерименту (ст. 240 КПК), коли потрібна допомога у відтворенні обстановки певної події та інших випадках.

Участь працівників інших підрозділів засвідчується відповідним записом у протоколі слідчої (розшукової) дії.

4. *Здійснення заходів щодо встановлення місця знаходження підозрюваної особи після зупинення досудового розслідування*. У разі якщо підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності і його місцезнаходження невідоме, то досудове розслідування може бути зупинене, а слідчий оголошує його розшук [2, ч. 2 ст. 280]. Про оголошення розшуку виноситься окрема постанова, а здійснення розшуку підозрюваного доручається оперативним підрозділам [2, ч. 2 ст. 281].

Варто звернути увагу на те, що взаємодія між слідчим і оперативними підрозділами може бути не лише на стадії досудового розслідування, але й *на стадії судового розгляду матеріалів кримінальних проваджень*. Так, з метою перевірки та уточнення фактичних даних, отриманих під час судового розгляду, суд має право доручити органу, що проводив розслідування, виконати певні слідчі (розшукові) у т.ч. негласні слідчі (розшукові) дії [2, ч. 3, ст. 333]. Окрім цього, за дорученням начальника слідчого підрозділу, до якого надійшла ухвала суду про оголошення розшуку обвинуваченого [2, ст. 335], для організації виконання в установленому законодавством порядку працівник оперативного підрозділу заводить відповідну оперативно-розшукову справу та здійснює розшукові заходи з метою встановлення місця перебування обвинуваченого.

Що стосується організаційної форми взаємодії слідчого з іншими підрозділами, то вона є похідною від процесуальної та нерозривно пов'язана з нею. Регламентація напрацьованих практикою організаційних форм взаємодії під час розкриття та розслідування злочинів, непередбачених процесуальним законодавством, набула свого розвитку у різних відомчих нормативно-правових актах. Зокрема, згідно з Інструкцією з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні [5, п. 1], основним завданням взаємодії є попередження, виявлення і розслідування кримінальних правопорушень, притягнення до встановленої законодавством відповідальності осіб, що їх учинили, відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди, відновлення порушених прав та інтересів громадян і юридичних осіб. У цьому нормативно-правовому акті сформульовані основні напрями взаємодії слідчого й оперативного співробітника, які характерні для розслідування злочинів.

Аналіз відомчих нормативних актів дає змогу до організаційних форм взаємодії віднести:

1. *Спільна робота у складі слідчо-оперативної групи*. Слідчо-оперативна група (СОГ) – найбільш поширена форма взаємодії слідчих з іншими підрозділами, які створюються для забезпечення швидкого реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, при чергових частинах органів та підрозділів поліції [5, п. 2]. Склад цих груп формується з числа працівників поліції відповідно до графіка чергування, затвердженого керівником органу, підрозділу поліції та погодженого з керівником органу досудового розслідування. У разі якщо кримінальне правопорушення вчинене на території декількох областей (регіонів) наказом керівника Національної поліції може створюватися міжрегіональна СОГ. Слідчо-оперативні групи забезпечують комплексне використання сил і засобів підрозділів слідства, оперативних працівників, інспекторів-криміналістів і інших служб під керівництвом слідчого. До основних напрямів взаємодії у складі СОГ (не торкаючись процесуальних відносин) можна віднести: спільний аналіз наявних матеріалів; висунення та відпрацювання версій; планування оперативно пошукових та слідчих дій; допомога інших підрозділів під час підготовки до проведення слідчих дій (розшуку і виклику свідків, охороні місця події, допомозі в перевірці свідчень на місці, фізичне затримання підозрюваного тощо); контроль за виконанням запланованих заходів.

2. *Взаємний обмін інформацією між слідчим і іншими підрозділами Національної поліції*. Взаємодія в цій формі полягає у представленні один одному інформації, отриманої в процесі пошукових і слідчих дій, яка являє взаємний інтерес. Передача такої інформації може здійснюватися як в усній, так і в письмовій формі. Це дає змогу погоджувати, координувати сумісні дії, згідно з отриманою інформацією, та спрямовувати зусилля на з'ясування тих обставин, що підлягають дослідженню в межах кримінального провадження [5, п. 4, 5]. Сукупність організаційно-тактичних заходів, спрямованих на підготовку і вирішення конкретних завдань провадження з урахуванням науково-методичних рекомендацій, наявного досвіду і практики, дає змогу взаємодіючим сторонам виробляти найбільш раціональні шляхи досягнення кінцевого результату.

Ознайомлення слідчого з отриманими даними допомагає йому краще уявити картину злочину, глибше з'ясувати механізм злочинних дій, точніше визначити роль кожного співучасника і намітити найбільш раціональні шляхи розслідування.

3. *Проведення спільних розшукових дій та заходів під час досудового слідства та судового розгляду матеріалів кримінальних проваджень*. Взаємодія у цій формі, як правило, проявляється у проведенні відповідних дій, заходів, тактичних комбінацій, що спрямовані на розкриття злочинів, розшук підозрюваних, нейтралізацію протидії досудовому розслідуванню та відправленню правосуддя, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, забезпечення відшкодування заподіяної злочином матеріальної шкоди і можливої конфіскації майна тощо.

Згідно з положеннями КПК і підзаконних нормативних актів, до *основних принципів взаємодії* можна віднести:

1. Швидке, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, активне використання при цьому методик, наукових і технічних досягнень.

2. Самостійність слідчого в процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється.

3. Оптимальне використання наявних можливостей органів досудового розслідування та оперативних підрозділів Національної поліції України, слідчих і інших підрозділів у запобіганні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень. Розподіл функцій названих суб'єктів дає змогу не тільки максимально використовувати їхні можливості, а й дає змогу за необхідності зосередити зусилля на найбільш важливому напрямі.

4. Дотримання загальних засад кримінального провадження [2, ст. 7].

4. *Забезпечення нерозголошення даних досудового розслідування*. Неприпустимість розголошення відомостей досудового розслідування закріплена у вимогах КПК України [2, ст. 222]. Нерозголошення даних досудового слідства є однією з умов ефективного розслідування злочинів і доведення винуватості особи. Зазначені відомості можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. Передчасне їх розголошення може негативно вплинути на розслідування справи, дати можливість винному приховати або знищити сліди злочину, предмети та документи, що можуть надалі стати доказами, відхилитися від слідства і суду, а іноді також заподіяти шкоду обвинуваченому, потерпілому й іншим особам.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що взаємодія органів досудового розслідування з іншими підрозділами Національної поліції України – це узгоджена за часом, місцем і метою спільна діяльність, що здійснюється у межах їхньої компетенції і проявляється у процесуальних та непроцесуальних (організаційних) формах у відповідності до законів, підзаконних та відомчих нормативних актів, які регламентують створення та роботу у складі слідчо-оперативних груп у реагуванні на повідомлення про кримінальні правопорушення та в межах кримінальних проваджень за фактами тяжких та особливо тяжких злочинів, використання матеріалів ОРД як підстав для початку досудового розслідування та доказів у кримінальному провадженні, виконання іншими підрозділами доручень слідчих, проведення заходів безпеки учасників кримінального судочинства та інші взаємини слідчих з працівниками підрозділів Національної поліції на всіх стадіях кримінального процесу.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР станом на 21.02.2014 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon1.rada.gov.ua

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. станом на 07.10.2014 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua

3. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. станом на 02.06.2016 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua

4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. станом на 14.10.2014 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua

5. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами

та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : Наказ МВС України № 575 від 07 серпня 2017 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua

6. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : Наказ МВС України № 570 від 06 липня 2017 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua

7. Взаємодія органів досудового розслідування з іншими органами і підрозділами Національної поліції України в запобіганні, виявленні та розслідуванні злочинів : навчальний посібник / В.Є. Тарасенко, Д.В. Головін, О.В. Поліщук. Одеса, ОДУВС, 2017. 104 с.

8. Організація взаємодії органів досудового розслідування та оперативних підрозділів при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій в межах кримінальних проваджень : метод. рек. / В.Є. Тарасенко, О.В. Поліщук. Одеса: ОДУВС, 2017. 78 с.

9. Тарасенко В.Є. Правові засади діяльності кримінальної поліції в інтересах кримінального судочинства : монографія / В.Є. Тарасенко, Р.В. Тарасенко. Одеса, 2018. 240 с.

Тарасенко В. Є.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Возіян В. А.,
ад'юнкт докторантури та аспірантури
Одеського державного університету
внутрішніх справ

УДК 393.9.024:338

СУЧАСНИЙ СТАН ПРОТИДІЇ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Цуркан К. А.

Стаття присвячена вивченню сучасного стану протидії оперативними підрозділами організованій злочинності в сфері економіки, запропоновано визначення поняття організованих злочинних угруповань у сфері економіки, надано характеристику економічним злочинам, скоєним організованими злочинними угрупованнями. Визначено, що перехід до ринкових відносин, демократизація державного управління, зміна форм власності, ослаблення контрольних функцій з боку держави, інші економічні та соціальні процеси супроводжуються криміналізацією сфер і галузей економіки, зростанням злочинів економічної спрямованості, скоюваних організованими злочинними угрупованнями.

Ключові слова: *організована злочинність, оперативні підрозділи, правоохоронні органи, злочинні угруповання у сфері економіки, економічна організована злочинність, легалізація злочинних доходів, фінансові піраміди, соціально-економічні наслідки, оперативна обстановка, агропромисловий комплекс, економічна організована злочинність.*

Статья посвящена изучению современного состояния противодействия оперативными подразделениями организованной преступности в сфере экономики, предложено определение понятия организованных преступных группировок в сфере экономики, охарактеризованы экономические преступления, совершенные организованными преступными группировками. Определено, что переход к рыночным отношениям, демократизация государственного управления, изменение форм собственности, ослабление контрольных функций со стороны государства, другие экономические и социальные процессы сопровождаются криминализацией сфер и отраслей экономики, ростом преступлений экономической направленности, совершаемых организованными преступными группировками.

Ключевые слова: *организованная преступность, оперативные подразделения, правоохранительные органы, преступные группировки в сфере экономики, экономическая организованная преступность, легализация преступных доходов, финансовые пирамиды, социально-экономические последствия, оперативная обстановка, агропромышленный комплекс, экономическая организованная преступность.*

The article is devoted to the theoretical development of the problems of combating organized crime in the economic sphere by the operational units. The definition of the concept of organized criminal groups in the economic sphere is proposed and the characteristic of economic crimes committed by organized criminal groups is given.

It has been determined that the transition to a market economy, the democratization of public administration, the change in forms of ownership, the decreasing of monitoring functions of the state, other economic and social processes are accompanied by the criminalization of spheres and branches of the economy, the growth of economic crimes committed by organized criminal groups.

The organized groups, the criminal organizations that currently operate in the economy, differ from criminal groups in the early 1990s, since today they operate in all spheres of society's life.

Larger operational properties of organized criminal groups (hierarchy, advanced technologies, links of corruption, etc.) are determined.

It is noted that organized groups, criminal organizations, criminal communities (as a rule, have transnational or interregional links) that can be considered as criminal groups (by mutual consent and awareness of two or more criminal organizations or a union of governing bodies or their leaders to coordinate actions on the organization and commission of grave and especially grave crimes for the purpose of tackling the proceeds of crime and their legalization).

A definition of the notion of organized crime groups in the economic sphere, which refers to special social and criminal groups created (formed) in the structure of legal or shadow production, business, banking, credit and financial, foreign economic system, corrupt management bodies, other economic branches and spheres in order to receive on a regular basis criminal proceeds and their safe and effective legalization.

Key words: *organized crime, operational units, law enforcement agencies, criminal groups in the sphere of economics, economic organized crime, legalization of criminal incomes, financial pyramids, socio-economic consequences, operational situation, agro-industrial complex, economic organized crime.*

Постановка проблеми та її актуальність. Проблема боротьби з організованою злочинністю у сфері економіки є актуальною в сучасних умовах. Це зумовлюється тим, що діяльність організованих злочинних угруповань у сфері економіки із кримінальної перетворилася на масштабну загрозу соціальної, економічної і політичної стабільності в Україні. Перехід до ринкових відносин, демократизація державного управління, зміна форм власності, ослаблення контрольних функцій з боку держави, інші економічні та соціальні процеси супроводжуються криміналізацією сфер і галузей економіки, зростанням злочинів економічної спрямованості, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями.

Як свідчить історична суспільна практика, економічна організована злочинність в Україні виникла в надрах суспільства, держави. Так, на початковому етапі розвитку ринкової економіки швидкими темпами розвивалися організовані групи, які скоювали масштабні розкрадання в системі безготівкового грошового обігу. Потім їм на зміну прийшли шахрайські кримінальні групи, котрі займалися шахрайством шляхом побудови фінансових пірамід – соціально-економічні наслідки їхньої злочинної діяльності загальновідомі. У результаті помилок, допущених у процесі приватизації, організовані злочинні утворення поставили під контроль численні об'єкти державної й комунальної власності [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання протидії оперативними підрозділами організованій злочинності в сфері економіки були предметом наукового дослідження таких науковців, як: О.Ф. Долженков, О.Є. Користін, Д.Й. Никифорчук, С.І. Ніколаюк, М.Р. Павлишин, І.О. Ревак, С.М. Рогозін тощо.

Цуркан К. А., 2018

Поряд із цим зміни, що відбуваються в економічних відносинах, вимагають нових підходів до протидії організованій злочинності в сфері економіки.

Метою цієї статті є окреслення сучасного стану протидії оперативними підрозділами організованій злочинності в сфері економіки та пошук нових напрямів протидії цьому негативному явищу.

Виклад основного матеріалу. Як встановлено під час спеціальних наукових досліджень характерною рисою організованої економічної злочинності є те, що вона вразила важливі сфери й галузі економіки України, використовуючи корупційні зв'язки із представниками державних владно-управлінських органів усіх гілок і рівнів. Внаслідок цього найбільш криміналізованими стали сфери відносин у кредитно-фінансовій, банківській системах, агропромисловому комплексі, зовнішньоекономічній діяльності, енергозабезпечення та приватизації. Більше того, лідери організованих злочинних угруповань, проникаючи в різноманітні сфери економіки, намагаються встановити контроль над діяльністю прибуткових підприємств, використовують їх для приховування фінансових махінацій, створюють у структурі виробництва легальні, тіньові фірми з метою одержання кримінальних прибутків та їх легалізації [2, с. 7].

При цьому організовані групи, злочинні організації, що нині діють в економіці, відрізняються від класичних злочинних угруповань початку 90-х років. Зокрема, способами формування (утворення), технологією економічного злочину, різновидом корупційних зв'язків, що забезпечують безпеку організованій злочинній діяльності та її суб'єктам, ефективною легалізацією злочинних доходів.

Як свідчить практика, у тому числі судова, метою організованих груп, злочинних організацій у сферах і галузях економіки є одержання кримінальних прибутків та їх наступна легалізація. При цьому оперативно значимими властивостями організованих злочинних угруповань є їхня внутрішня структурованість, ієрархічність із чітким розмежуванням функцій; розробка кримінальних технологій економічних злочинів із використанням новітніх інформаційних, технічних засобів, мобільного зв'язку і транспорту, ретельна підготовка до проведення кримінальних акцій, їх конспіративність; забезпечення безпеки керівників і членів організованої злочинної діяльності за допомогою корумпованих посадових осіб владно-управлінських, правоохоронних органів, а також стійкий характер злочинної діяльності організованих злочинних угруповань, наявність міжрегіональних, транснаціональних злочинних зв'язків.

У загальному розумінні організована злочинність являє собою один із найскладніших та найнебезпечніших видів злочинності, що може посягати одночасно на економічні, політичні, правові і моральні сфери суспільства внаслідок розгалуженості сфер її злочинної діяльності.

Буквальне тлумачення терміна «організована злочинність» дає змогу віднести до цього виду злочинності будь-які злочини, що характеризуються ознакою організованості. Ця позиція підтримується і на законодавчому рівні: згідно зі ст. 1 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [3], під організованою злочинністю розуміється сукупність злочинів, що вчиняються у зв'язку зі створенням та діяльністю організованих злочинних угруповань. Однак ця позиція висвітлює лише один бік явища, вказує на одну ознаку організованої злочинності – кількісну характеристику як злочинів, так і осіб (груп осіб), що їх скоюють [4].

Економічні злочини, вчинювані організованими злочинними угрупованнями, натепер мають свою характеристику й певні особливості, під якими слід розуміти: систему даних, одержаних у результаті узагальнення слідчої і судової практики про види організованих злочинних угруповань; типові способи її формування, принципи функціонування, форми й види їх корупційних зв'язків; особистісні властивості і рольові функції членів кримінальних колективів; типові ознаки зазначених злочинів, що відображені у вигляді специфічних матеріальних та ідеальних слідів; у способах економічних злочинів, в умовах й обстановці, в яких діяли члени організованого злочинного угруповання, здійснювали легалізацію злочинних доходів, знання і використання котрих необхідні для ефективного виявлення, розкриття, розслідування і запобігання зазначеним злочинам [2, с. 8].

Виходячи із вищезазначеного, організовану злочинну діяльність у сфері економіки можна розглядати як сукупність соціально-правових, кримінологічних і криміналістичних явищ, сутність яких полягає у вчиненні злочинів у сфері економічної діяльності організованими злочинними групами, злочинними організаціями (угрупованнями), які мають корупційні зв'язки зі службовими особами державних органів, з метою одержання злочинних прибутків та їх легалізації, крім цього, аналіз витоків організованої економічної злочинності свідчить про те, що організована економічна злочинність починаючи з середини 80-х років за рахунок стихійно-неконтрольованого перерозподілу державної власності проникла в найбільш прибуткові сфери економіки, політичні інститути, засоби масової інформації. Більше того, є специфічні суб'єкти організованої злочинної діяльності у сфері економіки. Зокрема, це – організовані групи, злочинні організації, злочинні спільноти (як правило, мають транснаціональні або міжрегіональні зв'язки), які можна розглядати як злочинні угруповання (об'єднання за взаємною згодою і поінформованістю двох чи більше злочинних організацій або об'єднання керівних органів чи керівників останніх для координації дій щодо організації та скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів з метою одержання кримінальних прибутків та їх легалізації).

Як встановлено під час нашого дослідження економічна організована злочинність стає одним із найбільш небезпечних чинників, що ускладнюють протягом останніх років оперативну обстановку в Україні, її частка в загальній структурі злочинності щорічно зростає, зокрема, кількість зареєстрованих економічних злочинів, скоєних організованими угрупованнями за останні п'ять років, збільшилася на 80% [5]. Поряд із фактичним зростанням організованої злочинності йде безупинний процес криміналізації нових видів суспільно небезпечних діянь у різних сферах та галузях економіки, при цьому організовані злочинні угруповання вчинюють як традиційні економічні злочини: розкрадання державного або приватного майна, фальшивомонетництво, так і нові злочини: фінансове шахрайство з використанням фіктивного підприємництва; привласнення бюджетних

і кредитних коштів, майна державних підприємств у процесі незаконної приватизації; легалізацію злочинних прибутків тощо.

Як показує практика, учасники організованих злочинних угруповань найбільш активно скоюють злочинні посягання у кредитно-фінансовій системі, у сфері приватизації (зокрема, у сфері земельних відносин), зовнішньоекономічній діяльності, на споживчому і сировинному ринках, у паливно-енергетичному комплексі, системі АПК, металургійній промисловості. Вони контролюють підприємства малого й середнього бізнесу, значні об'єкти економіки, мають стійкі корупційні зв'язки із посадовими особами владно-управлінських органів, їхня діяльність нерідко має транснаціональний і міжрегіональний характер.

Виходячи з результатів проведеного аналізу, можна визначити основні закономірності, властиві суб'єктам організованої злочинної діяльності у сфері економіки, а саме це: 1) умисне цілеспрямоване створення злочинного колективу з метою кримінального накопичення капіталу, зокрема шляхом привласнення державного майна, інвестиційних, валютних кредитів, бюджетних коштів; 2) висока організованість, згуртованість злочинного угруповання; 3) планування кримінальних операцій, розробка кримінальних технологій економічних злочинів із використанням технічних, комп'ютерних засобів; 4) ієрархічна структура кримінального керування і єдині норми групового поводження; 5) масштабність і систематичність кримінальної діяльності; забезпечення безпеки шляхом створення планомірної системи нейтралізації соціального контролю за допомогою корупції, розподіл сфери впливу, легалізація злочинних прибутків; 6) особливості соціально-кримінального складу членів злочинного колективу [2, с. 8].

З огляду на зазначене у структурі організованих злочинних груп владно-управлінських органів з урахуванням їх персоніфікації можна виділити групи: елітну, суперелітну, регіонально-елітну.

Отже, організовані злочинні угруповання у сфері економічної діяльності – це особливі соціально-кримінальні колективи, створені (сформовані) в структурі легального або тіньового виробництва, підприємництва, банківської, кредитно-фінансової, зовнішньоекономічної системи, корумпованих управлінських органів, інших галузей і сфер економічної діяльності з метою одержання на постійній основі злочинних прибутків та їх безпечної й ефективної легалізації.

При цьому основною тенденцією їх розвитку є те, що в міру організаційного і функціонального їх зміцнення організовані злочинні угруповання, крім головної і закономірної мети – одержання незаконних прибутків, за допомогою корумпованих чиновників органів влади і управління проникають у сфери економічної діяльності, офіційні владні структури, засоби масової інформації, а також впливають на формування державних і місцевих органів влади.

У юридичній літературі є дискусійною проблема понятійного апарату економічних злочинів, зокрема більшість дослідників до економічних злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями, відносить злочини проти власності, злочини у сфері господарської і службової діяльності, більше того, класифікація злочинів у сфері економічної діяльності, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями, як і всяка класифікація, припускає диференціацію діянь на великі або менші групи, виходячи з певного критерію [6, с. 4]. При цьому поєднання кримінально-правових, криміналістичних, оперативно-розшукових критеріїв класифікації злочинів випливає з теоретичних положень методики. Виходячи з того, що характерною рисою класифікації є виділення в ній не тільки груп, підгруп, видів, але й сукупності видів окремих економічних злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями, об'єднання зазначених злочинів в окрему систему (клас) дасть змогу диференційовано підходити до формування нових методик розслідування економічних злочинів, вчинюваних організованими групами, а також злочинними організаціями, зокрема, видових, групових, підгрупових, комплексних методик [2, с. 9].

З огляду на отримані під час спеціальних розробок результати, можна визначити п'ять груп злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями у сферах:

а) відносин власності;

б) у сфері фінансової діяльності;

в) у сфері господарської діяльності;

г) службової діяльності, вчинювані організованими групами корумпованих службових осіб, тобто організованими групами «білокомірцевих» злочинців;

ґ) у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем, комп'ютерних мереж, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями.

Крім того, зазначені групи можна поділити на підгрупи, у яких виділити види і сукупність видів економічних злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями, відповідно до норм КК. У цілому класифікацію економічних злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями, необхідно розглядати як систему груп, підгруп, видів і сукупності видів окремих злочинів, що визначені відповідними нормами КК України. При цьому основу класифікації злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями у сфері економічної діяльності, становлять певні критерії, до яких, зокрема, відносяться: 1) способи злочинів, особливості предмета злочинного посягання та обстановки, що сприяла організованій злочинній діяльності; 2) використання форм підприємницької діяльності, псевдопідприємництва, тіньового виробництва як у державному, так і недержавному секторі економіки й інші [2, с. 10].

Специфічними особливостями організованої злочинної діяльності у сфері економіки є: формування кримінальних колективів у структурі виробництва, підприємництва і псевдопідприємництва, своєрідність їх функціонування; технології економічних злочинів, у яких елементи його способу (підготовка, вчинення, приховування слідів злочину) охоплюють самостійні склади окремих видів злочинів; форми корупції та види і форми корупційних зв'язків організаторів злочинного бізнесу з державними службовцями органів влади і управління, впливають на методи, прийоми, засоби виявлення ознак економічних злочинів, організованої групи, розкриття та розслідування зазначених злочинів.

Висновок. Отже, якщо узагальнити наявні в науці підходи, то слід зазначити, що чинне законодавство

України тривалий час було «неадекватним» щодо розмірів і темпів розвитку організованої злочинності, а тому правоохоронні органи були неготовими до захисту економіки від кримінальної експансії ні теоретично, ні практично. Водночас, як свідчить практика, стан і перспективи боротьби зі злочинами у сфері економічної діяльності значною мірою залежать від наукового забезпечення практичних працівників оперативних підрозділів відповідними знаннями, прийомами, методами та засобами, спеціально призначеними для вирішення завдань розкриття, розслідування і запобігання зазначеним злочинам, нейтралізації осередків організованої злочинної діяльності у сфері економіки, враховуючи, що відсутність фундаментальних наукових розробок, ефективних наукових рекомендацій у період збільшення цих злочинів негативно впливає на їх розслідування. У зв'язку з цим актуальними є розробки теоретичних основ проблем виявлення та розслідування злочинів, вчинюваних організованими злочинними угрупованнями у сфері економіки, концепції їх запобігання та припинення, наукових рекомендацій для працівників правоохоронних органів і впровадження їх у практику.

Література

1. Міжнародне безпекове середовище: Виклики та загрози Національній безпеці України. *Аналітична доповідь*. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2013. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kononenko_NB-23e37.pdf

2. Никифорчук Д.Й., Ніколаюк С.І., Томма Р.П. та ін. Виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп у сфері економіки : методичні рекомендації. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. 70 с.

3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 35. Ст. 358.

4. Кримінологія: питання та відповіді. *Навчальні матеріали онлайн*. URL: https://www.pinterest.ru/pin/496944140126170950/

5. Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за 2017 рік. Статистична звітність Генеральної прокуратури України. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113656&libid=100820&c=edit&_c=fo

6. Васильєв А.А., Фіалка М.І., Шевчук Т.А. Текст лекції з навчальної дисципліни «Кримінологія» за темою «Кримінологічна характеристика та протидія професійній, організованій та рецидивній злочинності». ХНУВС. URL: http://lib.univd.edu.ua/?controller=service&action=downloadRep&id=96697.

Цуркан К. А.,
аспірант кафедри оперативно-розшукової діяльності
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.922

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АРЕШТОВАНОГО НЕРУХОМОГО МАЙНА ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННІ ТОРГИ

Круговий О. О.

У статті досліджено теоретико-правові засади процедури реалізації арештованого нерухомого майна через електронні торги. Встановлено, що накладення арешту на нерухоме майно боржника ще не є гарантією задоволення вимог кредитора. Ці вимоги задовольняються за рахунок коштів, які власне й отримуються від продажу арештованого майна боржника.

Комплексний аналіз зазначених норм дає підстави дійти висновку про наступне: в разі якщо сума, що підлягає стягненню, є більшою за 20 розмірів мінімальної заробітної плати, можливе її стягнення за рахунок коштів, отриманих з продажу нерухомого майна боржника, враховуючи й житлове приміщення, а також земельну ділянку, на якій розташоване житло.

Нерухоме майно реалізується лише на електронних торгах, до того ж варто додати, що навіть вартість такого майна не впливає на спосіб реалізації. Здійснювати реалізацію нерухомого майна має право винятково державний або приватний виконавець. Окрім цих двох суб'єктів, більше ніхто не уповноважений на здійснення такої діяльності. Питання щодо звернення стягнення на нерухоме майно боржника, яке може порушити права та законні інтереси дітей, залишаються не вирішеними у правовому полі, оскільки не отримавши згоди органу опіки та піклування, виконавець не знайде фактичної підтримки і з боку суду, адже у протилежному випадку відбудеться порушення ряду принципів, які мають відношення до захисту прав дітей. А у разі ж ухвалення позитивного для виконавця рішення суду його оскарження є неминучим.

Ключові слова: *адміністративні процедури, законодавство, нормативно-правові акти, стадії, суб'єкти публічної адміністрації, стягнення на нерухоме майно.*

В статье исследованы теоретико-правовые основы процедуры реализации арестованного недвижимого имущества через электронные торги. Установлено, что наложение ареста на недвижимое имущество должника еще не является гарантией удовлетворения требований кредитора. Эти требования удовлетворяются за счет средств, которые, собственно, и получаются от продажи арестованного имущества должника.

Анализ указанных норм дает основания сделать вывод о следующем: в случае если сумма, подлежащая взысканию, больше 20 размеров минимальной заработной платы, ее можно взыскать за счет продажи недвижимого имущества должника, включая и жилое помещение, а также земельный участок, на котором расположено жилье.

Недвижимое имущество реализуется на электронных торгах, к тому же стоит добавить, что даже стоимость такого имущества не влияет на способ реализации. Осуществлять реализацию недвижимого имущества имеет право исключительно государственный или частный исполнитель. Кроме этих двух субъектов, больше никто не уполномочен на осуществление такой деятельности. Вопросы, касающиеся обращения взыскания на недвижимое имущество должника, которое может нарушить права и законные интересы детей, остаются не решенными в правовом поле, поскольку не получив согласия органа опеки и попечительства, исполнитель не найдет фактической поддержки и со стороны суда, ведь в противном случае произойдет нарушение ряда принципов, которые имеют отношение к защите прав детей. А в случае же принятия положительного для исполнителя решения суда его обжалование неизбежно.

Ключевые слова: *административные процедуры, законодательство, нормативно-правовые акты, стадии, субъекты публичной администрации, взыскание на недвижимое имущество.*

In the article the theoretical and legal principles of the procedure of realization of the arrested immovable property through electronic trading are researched. It was established that imposition of arrest on real estate of the debtor is not yet a guarantee of satisfaction of the creditor's claims. These requirements are met at the expense of funds that are actually received from the sale of the debtor's property.

A comprehensive analysis of these norms gives grounds for the following conclusion: if the amount to be recovered is more than 20 times the minimum wage, then in such a case the foreclosure of the debtor's real estate, including the debtor's living space, as well as the land plot , on which housing is located.

Real estate is realized only on electronic trades, while it should be added that even the value of such property does not affect the way of implementation. The realization of real estate is the exclusive right of the state or private executor. In addition to these two entities, no one else is authorized to engage in such activities. An appeal against the deity's immovable property, which may violate the rights and legitimate interests of children, remains unresolved in the legal field, as without the consent of the guardianship and guardianship authority, the executor will not find actual support from the court, as otherwise it will violate a number of principles, which are related to the protection of children's rights. And in the case of a decision of the court, positive for the executor, inevitably his appeal.

Key words: *administrative procedures, legislation, normative-legal acts, stages, subjects of public administration, collection of real estate.*

Постановка проблеми та її актуальність. Здійснення такої форми реалізації арештованої власності, як електронний аукціон, є важливим механізмом для виконавчого провадження. Така система дозволяє уніфікувати розподіл інформації про сам аукціон, збільшити його обсяг і підвищити шанси потенційних покупців дізнатися про аукціон, а продавців –продати майно за вищою ціною.

Метою статті є – дослідити теоретико-правові засади процедури реалізації арештованого нерухомого майна через електронні торги. Довести, що накладення арешту на нерухоме майно боржника ще не є гарантією задоволення вимог кредитора.

Круговий О. О., 2018

Виклад основного матеріалу. Загальна декларація прав людини в ст. 17 зазначає, що кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна [5].

У ст. 1 Протоколу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод передбачено, що кожна особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [15].

Основний Закон України у ст. 41 закріплює, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним [8].

Ці ж положення наведені в ч. 1 ст. 321 Цивільного кодексу України: право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права або обмежений у його здійсненні. Проте певна корекція щодо права власності та ступеню повноважень власника стосовно його майна все ж передбачена законом, враховуючи складне існування суспільних відносин. Так, у ч. 2 цієї статті законодавцем регулюється можливість позбавлення особи майнового права або обмеження його реалізації лише у випадках та в порядку, встановлених законом [18].

Є.О. Легеза зазначає: «Нині в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі і щодо надання публічних послуг) розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу» [9, с. 150]. На наш погляд, це положення викликає певну дискусію.

Д.В. Дудник зазначає, що припинення права приватної власності прямо випливає з підстав цього припинення, адже непорушність вказаного права не означає те, що воно буде за замовчуванням зберігатися за своїм власником, оскільки цьому суперечить таке явище, як цивільний оборот, який передбачає зміну власників тієї чи іншої речі [4, с. 119].

Слід зазначити і те, що діюче законодавство України не містить офіційного визначення поняття «припинення права власності». Деякі міркування з цього приводу можемо знайти лише у науковому сегменті. Так, приміром, О.С. Харченко визначає припинення права власності як абсолютної та безповоротної втрати юридичного зв'язку між власником і належною йому по праву власності річчю у результаті дії або настання юридичних фактів, таких як правочини, судові рішення, юридично значимі вчинки, події або ж неправомірні дії суб'єктів правовідносин тощо) [17, с. 8].

Як зазначає І.І. Зеленкова, позбавлення права власності на майно можливе відповідно до цивільного, адміністративного, кримінального та господарського законодавства. Так, наприклад, можливе звернення стягнення на нерухоме майно за зобов'язаннями власника, конфіскація майна як санкція за скоєні адміністративні правопорушення чи кримінально карані діяння [6, с. 24].

Однак одразу ж треба зазначити, що конфіскація майна є специфічною підставою позбавлення права власності на майно особи, оскільки, по-перше, відповідно до закону являє собою санкцію за вчинене правопорушення, по-друге, згідно з Конституцією України та чинним законодавством можлива лише за рішенням суду [8].

Натомість, погоджуючись з І.І. Зеленковою, зазначимо, що позбавлення права власності на нерухоме майно при зверненні на нього стягнення за зобов'язаннями власника є наслідком того, що однією зі сторін зобов'язання (боржником, який є власником майна) відбулося порушення умов виконання цього зобов'язання [6, с. 25].

Б.М. Гук наголошує на тому, що звернення судового рішення до виконання виступає гарантованим правом на це позивача (стягувача). Сам же виконавчий документ науковець визначає як виданий судом або іншим юрисдикційним органом чи уповноваженою посадовою особою на підставі прийнятого ними юридичного рішення письмовий акт визначених законом форми та змісту, що містить в собі вимоги стосовно примусового виконання і є правовою підставою для відкриття виконавчого провадження на території України [3, с. 11].

З огляду на зазначене виникає цілком справедливе запитання: яким чином позбавлення боржника права власності на нерухоме майно задовольняє вимоги кредитора у зобов'язанні?

Так, слід зазначити, що більшість договорів, які укладаються сторонами, мають своє забезпечення щодо їх належного виконання. На підставі ч.1 ст. 546 Цивільного кодексу України передбачено такі основні види забезпечення виконання зобов'язання: неустойка, гарантія, порука, завдаток, притримання, застава [18].

Як зазначає І.І. Зеленкова, найбільшу цікавість з вищеперерахованих видів забезпечення виконання основного зобов'язання викликає застава. З аналізу норм цивільного законодавства вбачається, що застава як така поділяється на два основні види: заклад (застава рухомого майна) та іпотека (застава нерухомого майна). Також з аналізу норм випливає і те, що звернення стягнення на предмет застави здійснюється за рішенням суду, якщо інше не встановлено договором або законом [6, с. 27–30].

І.І. Зеленкова заходи щодо звернення стягнення на майно боржника розглядає як повноваження виконавця з примусового виконання рішення, передбачені законом, а також відповідної міри здійснення впливу на боржника, які своєю чергою повинні стимулювати його до реалізації рішення та не перешкоджати його виконанню [6, с. 31].

Доречно буде зазначити, що відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» не лише застава є індикатором можливого звернення стягнення на майно боржника, але й наявність у договірному зобов'язанні боргу, ліміт якого перевищено [12].

Так, на підставі вказаного Закону України «Про виконавче провадження» можна виділити дві контрольні точки граничних сум боргу, які дають підстави здійснювати стягнення на майно боржника у разі їх перевищення. Перш за все слід зазначити, що стягнення у виконавчому провадженні насамперед здійснюється на національну та іноземну валюту, у тому числі на кошти на рахунках боржника у банках та інших фінансових установах. Разом з тим можливе стягнення й на заробітну плату, пенсію, стипендію та інші доходи боржника; на рухоме майно боржника, за винятком майна, на яке законом є обмеження щодо стягнення; на нерухоме майно боржника [12].

Важливо зазначити, що виконавець має право звернути стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інші доходи боржника без застосування заходів примусового звернення стягнення на майно боржника, якщо сума боргу не перевищує 5 мінімальних заробітних плат, що нині, згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2018 рік», дорівнює 18 615 грн. [12; 13].

Далі аналізуємо ч. 7 ст. 48 зазначеного Закону України «Про виконавче провадження», в якій закріплено, що у випадку якщо сума, яка має бути стягнена за виконавчим провадженням, не перевищує 20 розмірів мінімальної заробітної плати (станом на 2018 рік ця сума дорівнює 74 460 грн.), звернення стягнення на єдине житло боржника та земельну ділянку, на якій розташоване таке житло, не проводиться. У цьому випадку виконавець має вжити заходів для виконання рішення за рахунок іншого майна боржника [12].

Нерухоме майно реалізується лише на електронних торгах, при цьому варто додати, що навіть вартість такого майна не впливає на спосіб реалізації. До того ж, погоджуючись з І.І. Зеленковою, варто зазначити, що здійснювати реалізацію нерухомого майна має право винятково або державний, або приватний виконавець. Окрім цих двох суб'єктів, більше ніхто не уповноважений на здійснення такої діяльності [6, с. 47].

Тому перш ніж проводити е-торги державний виконавець має підготувати проект заявки на реалізацію арештованого майна та подати його керівникові відділу ДВС. Далі безпосередньо керівник після перевірки проекту заявки та її підписання передає заявку до ДП «СЕТАМ» з додаванням таких документів:

– копія виконавчого документа чи довідка виконавця стосовно загальної кількості виконавчих документів з фіксованою сумою, яка має бути відшкодована з них;

– копія постанови про опис та арешт майна боржника, а у разі якщо опис та арешт майна проводили до набрання чинності Законом України від 02 червня 2016 року № 1404-VIII «Про виконавче провадження» – копія акта опису та арешту майна боржника;

– копії звіту про оцінку майна;

– копія дозволу органів опіки та піклування або відповідне рішення суду у разі якщо планується реалізувати нерухоме майно, право власності на яке або право користування яким належить дитині (дітям);

– копії документів, що підтверджують наявність (відсутність) чинних обтяжень майна [12].

У разі ж формування заявки приватним виконавцем він мусить самостійно сформувати й перевірити заявку, а не її проект, як це робить державний виконавець. Приватний виконавець також має перевірити всі необхідні документи на відповідність вимогам законодавства, а також надіслати особисто пакет документів через власний електронний кабінет ДП «СЕТАМ» [14].

Необхідно також зазначити, що виконавці несуть відповідальність за надану інформацію ДП «СЕТАМ», яке своєю чергою лише перевіряє повноту заповнення заявки.

Питання звернення стягнення на нерухоме майно боржника є одним з найскладніших, оскільки містить у собі досить велику кількість практичних нюансів. Так, у разі передачі на реалізацію нерухомого майна, зокрема квартири чи житлового будинку, право власності на які або право користування якими мають діти, необхідний попередній дозвіл органів опіки та піклування, що надається відповідно до закону [37].

Однак, як зазначає В.М. Притуляк, на практиці вказані положення не працюють, адже орган опіки та піклування, забезпечуючи права дитини, беззаперечно відмовляє державному виконавцеві у наданні дозволу на реалізацію майна боржника, право користування яким мають діти, а судом не встановлено (змінено) спосіб і порядок виконання рішення [11, с. 209].

При вчиненні реалізації такого майна без згоди на це органу опіки та піклування має місце порушення прав дітей, що зареєстровані та проживають на спірній житловій площі. У разі неотримання такого дозволу виконання рішення відбувається за рахунок іншого майна боржника, а в разі відсутності цього майна виконавець повертає виконавчий документ стягувачеві [7].

Зазначене дозволяє дійти висновку, що питання стосовно звернення стягнення на нерухоме майно боржника, яке може порушити права та законні інтереси дітей, залишаються не вирішеними у правовому полі, оскільки не отримавши згоди органу опіки та піклування, виконавець не знайде фактичної підтримки й зі сторони суду, адже у протилежному випадку відбудеться порушення ряду принципів, які мають відношення до захисту прав дітей. А у разі ж ухвалення позитивного для виконавця рішення суду його оскарження є неминучим.

Додатково слід погодитися з позицією М.В. Притуляк відносно того, що існує практика зловживання боржником своїми правами з метою «захисту» нерухомого майна. Так, йдеться про навмисну реєстрацію за адресою боржника дітей, які навіть ніяк не споріднені із самим боржником. Такі дії проводяться винятково з метою уникнення відповідальності за невиконання договірних зобов'язань та унеможливлення виконання рішення суду [11, с. 210].

С.В. Щербак вказує, що не дивлячись на те, що в процесі звернення стягнення на однокімнатну квартиру вона може знаходитися у власності кількох осіб (що суттєво ускладнює виконання рішення суду), в цьому може бути і позитивний аспект. Зокрема, йдеться про додатковий захист майнових прав боржника, оскільки державні виконавці досить часто перевищують свої службові повноваження та у зв'язку із відсутністю законодавчо визначеної послідовності речей, майна та майнових прав, на які повинно відбуватися звернення стягнення, частіше за все намагаються його звернути як раз на об'єкти нерухомості. Причому зазвичай на користь третіх осіб [19, с. 14].

З цього приводу аналізуючи судову практику та практику розгляду скарг на дії державних виконавців Державною виконавчою службою України, О.М. Галко доходить висновку, що механізм звернення стягнення на житло боржника взагалі не узгоджений із конституційними гарантіями права особи на житло [2, с. 171].

На підставі ч. 1 ст. 48 Закону України «Про виконавче провадження» загалом звернення стягнення на майно боржника полягає в його арешті й описі, вилученні (списанні коштів з рахунків) та примусовій реалізації. Також слід зауважити, що арешт накладається виконавцем на майно не тільки в розмірі боргу боржника перед кредитором, але й з урахуванням витрат на виконавче провадження, виконавчих зборів, штрафів та винагороди приватного виконавця [12].

Як зазначає І.І. Зеленкова, при зверненні стягнення на об'єкт нерухомого майна перед виконавцем стоїть завдання фактично виявити нерухоме майно, на яке можливе звернення стягнення, та з'ясувати, чи належить таке майно по праву власності боржникові та чи не перебуває воно під арештом [6, с. 41].

Накладення арешту виконавцем здійснюється після документального підтвердження права власності на об'єкт нерухомого майна боржникові. Додатково виконавцем заносяться відомості про такий арешт до відповідного реєстру у регламентованому законодавством порядку. Якщо за боржником не зареєстровано жодного об'єкта нерухомої власності, то виконавець звертається до суду із заявою про можливість звернення стягнення на нерухоме майно, яке може належати боржникові [7].

Так, до такого «потенційного» нерухомого майна можна віднести, наприклад, спадщину, яку має отримати боржник. Однак в такій ситуації на шляху виконавця виникатиме ціла низка перешкод щодо можливості звернення стягнення на таке майно.

При цьому варто зазначити, що у разі відсутності документів, що характеризують об'єкт нерухомості, що своєю чергою позбавляє виконавця можливості підготувати відповідне нерухоме майно для продажу, виробництво таких документів здійснюється у встановленому порядку за рахунок коштів стягувача [10].

Законодавець у ст. 56 Закону України «Про виконавче провадження» визначає, що після виявлення майна, на яке має бути звернене стягнення, його арешт виникає на підставі постанови виконавця про опис та арешт майна боржника. При цьому за необхідності виконавцем може бути обмежено право користування нерухомим майном, наприклад, шляхом опечатування приміщення [12].

О.Б. Верба-Сидор наголошує на тому, що під час здійснення арешту нерухомого майна можуть бути порушені права інших осіб. Так, науковець зазначає, що на практиці трапляються випадки, коли особа, наприклад, орендує частину офісного приміщення й в процесі арешту нерухомого майна власника цього приміщення може бути незаконно позбавлена свого майна. Так, виконавець може зазначити майно орендаря під час опису приміщення, в зв'язку з чим на нього буде поширюватися режим арештованого майна, хоча воно не буде мати жодного відношення до виконавчого провадження. Такий стан речей покличе за собою подання позовів з боку орендаря про визнання права власності на арештоване майно [1, с. 71].

До того ж варто звернути увагу на твердження С.Я. Фурси, яка зазначає про те, що часом в Україні трапляються ситуації, коли під виглядом виконання рішення суду про стягнення відносно невеликої грошової суми відбувається звернення стягнення, приміром, на цілу квартиру боржника, що призводить до її майже «дармового» продажу. В такій ситуації, зазначає науковець, досить складно довести факт зловживання виконавцем його посадовими повноваженнями. Проте очевидність такого зловживання проявляється в тому, що за допомогою такого методу «захоплення» нерухомості системно розвиваються корупційні схеми, безпосереднім учасником яких виступає саме виконавець [16, с. 10].

Твердження С.Я. Фурси, на нашу думку, є цілком обґрунтованими, адже хоч нині ми й можемо прослідкувати хід здійснення продажу майна на електронних торгах, однак все ж е-торги не виступають цілковитим гарантом захисту від «чорних схем» та корупції під час здійснення звернення стягнення на нерухоме майно боржника, оскільки перебіг етапів, що їх провадить виконавець до е-торгів, не є прозорим для громадськості.

Також С.Я. Фурса зазначає, що сучасний виконавчий процес розглядає більшість питань лише частково, що не дає змогу виконавцеві діяти в межах чітко встановленої та регламентованої процедури. Вказане породжує проблеми, з якими під час своєї діяльності стикаються виконавці.

С.Я. Фурса наводить приклад однієї із таких проблем. Зокрема, український державний виконавець не має права навіть встановити особу, коли йому відчиняють двері будинку чи квартири, де мають бути вчинені виконавчі дії. Такого права в нього немає відповідно до Закону України та на підставі ст. 63 Конституції України, оскільки боржник або інша особа можуть відмовитися давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів [16, с. 10].

Тому, на думку С.Я. Фурса, процес звернення стягнення на майно боржника вимагає кардинального перегляду правовідносин, а також більшої чіткості в процедурних питаннях, оскільки в діях виконавців не повинно бути аналогії, а сама діяльність повинна підкорятися винятково принципу законності [16, с. 11].

Слід підкреслити, що саме по собі накладення арешту на нерухоме майно боржника ще не є гарантією задоволення вимог кредитора. Ці вимоги задовольняються за рахунок коштів, які, власне, й отримуються від продажу арештованого майна боржника.

Тобто комплексний аналіз зазначених норм дозволяє дійти висновку про наступне: в разі якщо сума, що підлягає стягненню, є більшою за 20 розмірів мінімальної заробітної плати, можливе звернення стягнення на нерухоме майно боржника, враховуючи й житлове приміщення боржника, а також земельну ділянку, на якій розташоване житло [12].

Висновки. Отже, все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що питання стосовно звернення стягнення на нерухоме майно боржника, яке може порушити права та законні інтереси дітей, залишаються не вирішеними у правовому полі, оскільки не отримавши згоди органу опіки та піклування, виконавець не знайде фактичної підтримки й зі сторони суду, адже у протилежному випадку відбудеться порушення ряду принципів, які мають відношення до захисту прав дітей. А у разі ж ухвалення позитивного для виконавця рішення суду його оскарження є неминучим.

Література

1. Верба-Сидор О. Б. Арешт майна боржника як засіб забезпечення реального виконання рішення суду: проблемні питання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 70–72.

2. Галко О. М. Колізійність застосування законодавства стосовно звернення стягнення на житло. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2010. № 2. С. 169–172.

3. Гук Б. М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2010. 22 с.

4. Дудник Д. В. Щодо непорушності права власності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. № 28. С. 118–121.

5. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р.: Декларація, Міжнародний документ, приєднання від 10.12.1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

6. Зеленкова І.І. Процедура звернення стягнення на майно боржника у виконавчому процесі: дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.03. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького, 2017. 195 с.

7. Інструкція з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства України від 02.04.2012 р. № 512/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 27. Ст. 1018.

8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 54к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

10. Науково-практичний коментар Закону України «Про виконавче провадження»: В.Е. Теліпко. К: Центр учбової літератури, 2011. 616 с.

11. Притуляк В.М. Актуальні питання примусового звернення стягнення на житло боржника як вид нерухомого майна у виконавчому провадженні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. № 22. С. 208–212.

12. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.

13. Про державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 2. Ст. 48.

14. Про затвердження Порядку реалізації арештованого майна: Наказ Міністерства юстиції від 29.09.2016 р. № 2831/5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 76. Ст. 179.

15. Протокол до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 20.03.1952 р.: Протокол, Міжнародний документ, приєднання від 17.07.1997. URL : http:// zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535.

16. Фурса С.Я. Деякі концептуальні підходи до вирішення проблем стягнення на майно боржника у виконавчому процесі України. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2013. № 4 (98). С. 8–12.

17. Харченко О.С. Підстави припинення права власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2007. 20 с.

18. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

19. Щербак С.В. Зміст виконавчого процесу. *Правовий вісник УАБС*. 2011. № 2(5) С. 15–19.

Круговий О. О.,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
Університету митної справи та фінансів

УДК 342.6

ПОДАТКОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ РЕГУЛЯТОР ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Скороход І. В.

У статті на підставі вивчення теорії права та аналізу чинного законодавства з'ясовано особливості податкового права України як основного регулятора податкової діяльності. Охарактеризовано предмет, об'єкт, суб'єкти, метод, принципи, джерела та функції податкового права України. Надано характеристику інститутам податкового права. З'ясовано особливості податкових правовідносин. Визначено поняття податкового права України.

Ключові слова: *податкове право, податкові правовідносини, предмет податкового права, функції податкового права, інститути податкового права, джерела, принципи, завдання, об'єкт податкового права.*

В статье на основе изучения теории права и анализа действующего законодательства выяснены особенности налогового права Украины как основного регулятора налоговой деятельности. Охарактеризованы предмет, объект, субъекты, метод, принципы, источники и функции налогового права Украины. Охарактеризованы институты налогового права. Выяснены особенности налоговых правоотношений. Определено понятие налогового права Украины.

Ключевые слова: *налоговое право, налоговые правоотношения, предмет налогового права, функции налогового права, институты налогового права, источники, принципы, задачи, объект налогового права.*

In the article, on the basis of the study of the theory of law and the analysis of the current legislation, the features of the tax law of Ukraine as the main regulator of tax activity are clarified. It was clarified that the objects of tax relations are: taxes and fees; profits of individuals and legal entities; property of individuals and legal entities; accounting; control over the implementation of entrepreneurial, independent professional and economic activity; activity of self-employed persons, foreign economic activity; administrative services in the area of tax activity; organization of tax regulation, tax administration, etc. Characterized by the functions of the tax law, aimed at realizing the objectives of the state tax policy and its tasks, can be characterized as regulatory-static, oriented to the preservation and development of the economic, political and socio-cultural foundations of society; regulatory-dynamic, establishing the competence of tax authorities, state-legal guard functions, aimed at the realization of the interests of all participants in the tax legal relationship. It is emphasized that the functions of tax law are of great theoretical and practical importance, since they cover the application of the norms of tax legislation, and hence the efficiency of tax activities. It is determined that the tax law of Ukraine is an area of law regulating the social relations existing in the tax process, namely: the establishment and collection of compulsory payments, and the implementation of actions for compliance with tax legislation. It is concluded that the existence of tax legislation indicates that tax law is formed as an independent legal institution, although there is a close relationship between the tax and other branches of law, especially administrative.

Key words: *tax law, tax relations, subject of tax law, functions of tax law, tax law institutes, sources, principles, tasks, object of tax law.*

Податкове право України є складним правовим інститутом, що регулює основні засади здійснення податкової діяльності. Як і будь-який соціальний процес, податкова діяльність несе в собі позитивний заряд лише у разі її регламентованості та підконтрольності. Суспільні відносини, що при цьому виникають, мають потребу в правовому закріпленні й регулюванні.

Мета цієї статті полягає у дослідженні особливостей податкового права України як основного регулятора податкової діяльності. На основі поставленої мети в статті необхідно вирішити такі основні завдання: з'ясувати предмет, об'єкт, суб'єктів, метод, принципи, джерела та функції податкового права; визначити поняття податкового права; окреслити та охарактеризувати інститути податкового права України.

Стаття базується на загальнонаукових методах: індукції, дедукції, аналізі та синтезі, систематичному та структурному підході до вивчення теоретичних і практичних аспектів становлення та розвитку податкового права України як основного регулятора податкової діяльності.

Проблемами податкового права України, врегулювання податкової діяльності займалися такі вчені, як: І.І. Бабін, О.О. Бандурка, О.І. Добровольський, М.П. Кучерявенко, О.А. Музика-Стефанчук, О.В. Онишко, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва, Т.В. Рекуненко, Є.С. Хорошаєв та багато інших.

Норми, що регулюють податкові правовідносини, містяться в різних галузях права, а саме у конституційному, адміністративному, кримінальному, митному, господарському. Ці галузі права набувають детального розвитку у податковому праві, хоча їх норми можуть і мають бути об'єднані в окрему галузь права – податкове право.

Саме тому що податкові правовідносини врегульовані різними галузями права, в юридичній науці немає єдиного підходу до місця і значення податкового права в системі права України. Так, на думку В.Ф. Роль, В.В. Сергієнка, С.М. Попової, податкове право – підгалузь фінансового права, у якій закріплюються принципи побудови податкової системи, права, обов'язки та відповідальність учасників податкових правовідносин, види податків та ін., а також визначення податкових дефініцій, явищ, обставин тощо. Це також сукупність правових норм, якими регулюються відносини в галузі податків [1, с. 93]. В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерський, Ю.Ю. Трубін під податковим правом розуміють підгалузь фінансового права України, тобто сукупність фінансово-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку із встановленням, збиранням, зміною чи відміною податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів різного рівня та цільових фондів грошових коштів, які забезпечуються примусовою силою

Скороход І. В., 2018

державного апарату [2, с. 206]. Податкове право – система фінансово-правових відносин, яка регулює податкові відносини державних органів і платників податків щодо встановлення, зміни та стягнення з платників податків частини їхніх доходів до відповідного бюджету, – стверджує П.Т. Гега [3, с. 11]. На думку професора М.П. Кучерявенка, податкове право перебуває на стику з адміністративним правом або навіть входить до нього як самостійний інститут [4, с. 105].

Податкове право України стрімко розвивається, в результаті чого конкретизується предмет його правового регулювання, оновлюється його структура. З юридичної точки зору податкове право являє собою галузь права зі специфічним змістом та структурою.

Предмет податкового права дотепер юридичною наукою чітко не визначений. Предмет податкового права – це теоретична модель бажаних і соціально корисних для суспільства процесів і процедур податкової діяльності, що враховують інтереси як платників податків, так і держави.

Податкові правовідносини, маючи галузеву специфіку правового регулювання, є різновидом правових відносин і за своєю природою є аналогічними іншим правовідносинам. Це говорить про те, що норми, які регулюють податкові правовідносини, відповідають загальним юридичним закономірностям, є невіддільною частиною правової системи. Як і будь-який інший вид правовідносин, податкові правовідносини виникають, припиняються або змінюються лише на основі тих норм, які породжують ці правовідносини.

Податкові правовідносини складаються із властивих усім правовідносинам елементів: 1) суб'єктів права – учасників суспільних відносин; 2) об'єктів права; 3) змісту правовідносин – прав і обов'язків їхніх учасників. Водночас, маючи специфіку правового регулювання, податкові правовідносини мають низку особливостей, які дають можливість відмежувати їх від інших правовідносин. Перша їхня особливість полягає в тому, що вони формуються на підставі норм податкового права. Другою особливістю податкових правовідносин виступає особливий характер суб'єктів податкового права, будучи додатковим критерієм галузевого відокремлення податкових правовідносин. Тобто суб'єкт податкових відносин є специфічним: з одного боку, податковий орган, а з іншого – платник податку.

Важливо також і те, що податкові правовідносини завжди виступають у формі зв'язку між їхніми суб'єктами, пов'язаними між собою правами й обов'язками. Як і будь-яка правова норма, норми податкового права мають дозвільно-зобов'язуючий характер. Тобто, як правило, кожен з учасників правовідносин не тільки має на щось право, але й несе відповідні обов'язки.

Податкові правовідносини є органічною частиною всієї правової системи країни. У зв'язку із цим важливим є те, що становлення нової політичної системи в нашій країні, формування правової держави вимагає радикальних змін від органів влади щодо врегулювання податкової діяльності. Україною визнані міжнародно-правові стандарти забезпечення й захисту здійснення діяльності платниками податків, що значно впливає на відносини суб'єктів податкової діяльності. Такі стандарти передбачають не лише захист діяльності платників податків від стороннього втручання, але й активне сприяння державою в її реалізації.

Відповідно, на підставі зазначеного у визначенні предмета податкового права в центрі уваги мають бути суспільні правовідносини, прямо пов'язані із здійсненням податкової діяльності. Тобто предметом податкового права України є: податкові правовідносини, податковий контроль, податкова відповідальність.

Отже, предметом правового регулювання податкового права України є:

– по-перше, суспільні відносини у сфері податкової діяльності, що виникають між податковими органами та платниками податків;

– по-друге, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям уповноваженими державними органами владних рішень, пов'язаних з організацією оподаткування;

– по-третє, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням і реалізацією правового статусу суб'єктів права (платників податків);

– по-четверте, податкове право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням платниками податків приписів податкового законодавства.

Предмет правового регулювання податкового права є значно вужчим правового поля, що охоплює податкове законодавство. Тобто предмет правового регулювання має вичерпуватися тією сукупністю правовідносин, які виникають із приводу здійснення податкової діяльності. Ця сукупність прав і обов'язків вичерпується визначеним у законодавстві правовим статусом, що фіксує форму, характер і якість правовідносин, що виникають між платником податків і податковим органом. Звичайно, податкова діяльність як явище суспільного життя є значно ширшою. Але не всяка податкова діяльність, за визначенням податкового права, може бути визнана юридичним фактом.

Податкові правовідносини охороняються державою. Проте вони завжди суворо персоніфіковані й індивідуалізовані, адже права й обов'язки, що закріплені нормами податкового права, не є абстрактними й співвіднесені з конкретними носіями.

Податкове право має суто йому властивий метод. Так, ми поділяємо думку професора М.П. Кучерявенко, що метод податкового права охоплює такі елементи: 1) характер загального юридичного становища суб'єктів, яке припускає відносини супідрядності податкових правовідносин, використання методів владних розпоряджень з боку держави й обов'язковості їх для платників податків і зборів; 2) характер підстав виникнення, зміни та припинення податкових правовідносин, які виникають на основі владних розпоряджень, виключаючи можливість або перспективи договірних відносин; 3) способи формування прав і зобов'язань суб'єктів відносин, які визначаються безпосередньо нормами права. Причому, на відміну від методу фінансового права в цілому, визначення прав і обов'язків суб'єктів податкового права, які реалізують обов'язок зі сплати податку, будується на підставі презумпції винності; 4) характер заходів впливу, способів, підстав та процедури застосування санкції, який припускає специфічний механізм податкової відповідальності [4, с. 111–112].

Аналіз податкового законодавства свідчить, що воно здебільшого орієнтоване на імперативний метод регулювання суспільних відносин. З ним пов'язаний і сам механізм правового регулювання податкових пра-

вовідносин. Разом із тим у ньому є не лише імперативні, але й диспозитивні елементи, різні способи інформаційного впливу, врахування особистих (зокрема, майнових, трудових, професійних) інтересів. Нині норми податкового законодавства здебільшого містять заборони й зобов'язуючі приписи.

Об'єктом податкового права є податкова діяльність і її типологія за юридично значимими підставами, а також система правових норм, що регулює цю діяльність.

Об'єктами податкових правовідносин виступають: податки і збори; прибуток фізичних і юридичних осіб; майно фізичних і юридичних осіб; звітність і облік; контроль за здійсненням підприємницької, незалежної професійної і господарської діяльності; діяльність самозайнятих осіб, зовнішньоекономічна діяльність; адміністративні послуги у сфері податкової діяльності; організація податкового регулювання, адміністрування податків тощо.

Нині можна виявити й специфічний для галузі «податкове право» механізм регулювання – особливе поєднання норм, правовідносин, індивідуальних актів, у якому проявляються особливості методу в дії. Податкове право має як власні засоби охорони й захисту регульованих відносин, так і запозичені. Це здійснюється за допомогою санкцій, що закріплюються нормами податкового, кримінального, господарського та адміністративного права.

Норми податкового права пов'язують виникнення, зміну й припинення податкових правовідносин з певними умовами – юридичними фактами. Такими фактами виступають події або дії. Як правило, виникнення, зміна й припинення податкових правовідносин відбувається на підставі кількох юридичних фактів – юридичного складу.

Метою регулювання податкових правовідносин є створення умов, що сприяють вчасному наповненню державних бюджетів, реалізації інтересів особистості, суспільства й держави у дотриманні прав і свобод людини для її вільної законної діяльності на всій території країни, а також врегулювання суспільних відносин нормами податкового законодавства.

Внутрішня структура податкового права України зумовлена системними зв'язками між її нормами й інститутами, що перебувають у певній підпорядкованості.

У разі застосування податкової норми необхідно визначити її належність до того чи іншого правового інституту, оскільки не в кожній правовій нормі виявляються властивості, притаманні податковому інститутові в цілому, а ці властивості інституту слід враховувати, щоб правильно зрозуміти механізм реалізації окремої норми. Оскільки жодна податкова норма права не діє ізольовано від інших, важливо відзначити особливості інститутів податкового права. Виявити зв'язки між нормами податкового права означає зрозуміти механізм регулювання податкових правовідносин.

Функціональні ознаки нормативних приписів податкового права, запрограмована в них мета правового регулювання віддзеркалюють сутнісні характеристики системних комплексів правових норм, згрупованих в окремі правові інститути.

Під терміном «інститут» слід розуміти «сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну, відокремлену групу, об'єднані внутрішньою єдністю й охоплюють усі істотні моменти регулювання відповідної ділянки діяльності». Головна функція правового інституту полягає у забезпеченні суцільного, відносно завершеного регулювання у межах конкретної ланки суспільних відносин цього типу. Норми відповідних інститутів регулюють відносини, що мають загальний характер для всіх напрямів податкової діяльності.

Для інституту права (правового інституту) характерною є однорідність фактичного змісту, юридична єдність норм і законодавча відокремленість у межах певної галузі, а також у міжгалузевому просторі.

В основі поділу права на підгалузі та інститути криється правовий режим, який пронизує правову матерію, конкретизуючи правові системні комплекси від галузі до правової норми. Поділ системи права на підгалузі та інститути, окрім функціональних ознак, яскраво демонструє визначальну якість права – його інституційність.

У межах галузі визначається юридичний режим, який регламентує правове становище суб'єктів податкового права, встановлюючи законні способи реалізації прав і виконання юридичних обов'язків платниками податків, податковими органами, державно-правові засоби, спрямовані на неухильну реалізацію правових норм у конкретних правовідносинах. Галузь податкового права містить повний набір юридичних засобів, націлених на забезпечення ефективної дії як галузі в цілому, так і кожного його компонента на рівні правових інститутів і конкретних норм права.

Інститути податкового права зосереджують у собі головні ознаки загального для податкового права правового режиму та водночас виявляють особливості, які ідентифікують їх у системі права.

Будь-який інститут податкового права у своєму функціонуванні служить досягненню загальної мети – регулювання процесів податкової діяльності з огляду на національні інтереси України та захист податкової безпеки.

У рамках інституту податкового права можна виокремити інститут платника податку, інститут податкового контролю (інститут податкового режиму, інститут реєстрації платника податку, обліку платника податку), інститут відповідальності за порушення податкового законодавства тощо.

Інститути податкового права розрізняються змістом, структурою, методами й завданнями правового регулювання.

Є прості й складні інститути податкового права України. Наприклад, інститут податкового контролю містить такі інститути, як інститут податкового режиму, інститут реєстрації платника податку, обліку платника податку.

Державна податкова правова політика складається з кількох елементів, завдяки яким можна здійснювати аналіз складної податкової діяльності відповідно до інтересів держави й суспільства, соціально-економічного розвитку країни. Оскільки право є основним способом регулювання податкової діяльності, то правова концепція має відбивати основні засади, на яких має базуватися податкова діяльність. Ці засади є не що інше, як принципи податкового права, без чіткого визначення яких неможливе як формування, так і реалізація права.

Принципи права – це об'єктивні закономірності, що мають місце в суспільстві, вони завжди відображають пріоритети держави. У праві можуть бути реалізовані

тільки такі ідеї, що не суперечать корінним інтересам економічно й політично пануючих соціальних сил. До основних принципів податкового права належать такі принципи, як демократизм, гуманізм, справедливість, рівноправність, нерозривний зв'язок (єдність) прав і обов'язків, законність, відповідальність.

Функції податкового права мають велике теоретичне і практичне значення, адже висвітлюють застосування норм податкового законодавства, а значить, і ефективність виконання податкової діяльності.

Функції податкового права зумовлюють його значення у врегулюванні податкових правовідносин і відображають природу суспільних відносин, що виникають у сфері податкової діяльності.

Функції податкового права, спрямовані на реалізацію цілей державної податкової політики та її завдань, можуть бути охарактеризовані як регулятивно-статичні, зорієнтовані на збереження і розвиток економічного, політичного і соціально-культурного фундаменту суспільства; регулятивно-динамічні, що встановлюють компетенцію податкових органів; державно-правові охоронні функції спрямовані на реалізацію інтересів усіх учасників податкових правовідносин.

Джерелами податкового права України є Конституція України, Податковий кодекс України, закони, постанови Верховної Ради, міжнародні договори України, рішення Конституційного Суду, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування тощо.

Отже, податкове право України – це галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини, що склалися в процесі податкової діяльності, а саме: встановлення та стягнення загальнообов'язкових платежів, здійснення дій щодо дотримання податкового законодавства.

Таким чином, час становлення податкового права як самостійної галузі вітчизняного права починаючи з 90-х років минулого століття пришвидшився. Податкове право має свій предмет регулювання, об'єкт, суб'єкт правовідносин, механізм регулювання. Крім того, наявність податкового законодавства також свідчить про те, що податкове право сформоване як самостійний правовий інститут, хоча і спостерігається тісний взаємозв'язок податкового з іншими галузями права, насамперед з адміністративним.

Література

1. Роль В.Ф. Фінансове право: навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури. 2011. 392 с.

2. Правознавство : навчальний посібник / В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерський, Ю.Ю. Трубін. Київ : Кондор. 2011. 476 с.

3. Гега П.Т. Основи податкового права : навчальний посібник. Київ : Т-во «Знання», КОО. 2003. 169 с.

4. Кучерявенко М.П. Поняття складного інституту податкового права. *Вісник Академії правових наук України.*1998. № 4. С. 104–112.

5. Податковий кодекс : Закон України від 02.12.2010. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13. № 13–14. № 15–16. № 17. ст. 112.

Скороход І. В.,
кандидат юридичних наук, здобувач
Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 340.15

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УРСР У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД (1945–1958 РОКИ)

Герус М. М.

Стаття присвячена дослідженню системи органів внутрішніх справ в УРСР у післявоєнний період (1945–1958 роки), їх структурних елементів з огляду на наявні архівні матеріали, а також нормативно-правових актів, які приймалися у післявоєнний проміжок часу.

Обґрунтовано та вперше досліджено, що органи внутрішніх справ, а також органи державної безпеки були наділені повноваженнями щодо здійснення правосуддя стосовно вчинення окремих, найбільш тяжких злочинів.

Ключові слова: *кримінальне середовище, післявоєнний період, кримінальне судочинство, радянське законодавство, УРСР.*

Статья посвящена исследованию системы органов внутренних дел в УССР в послевоенный период (1945–1958 годы), их структурных элементов, с учетом существующих архивных материалов, а также нормативно-правовых актов, которые принимались в послевоенный период времени.

Впервые исследовано и обосновано, что органы внутренних дел, а также органы государственной безопасности были наделены полномочиями по осуществлению правосудия в отношении совершения отдельных, наиболее тяжких преступлений.

Ключевые слова: *криминальная среда, послевоенный период, уголовное судопроизводство, советское законодательство, УССР.*

The scientific article is devoted to the investigation of the system of internal affairs in the Ukrainian SSR in the postwar period (1945–1958), their structural elements in view of existing archival materials, as well as legal acts adopted in this historical period. It was substantiated and for the first time investigated that the bodies of internal affairs, as well as state security bodies, were empowered to administer justice in relation to the commission of certain, most serious crimes. The article deals with the structure of the judicial branch of power, the peculiarities of its functioning and competence, and the influence of the executive authorities on the process of formation of the judicial corps, as well as the implementation of justice.

The author of the constitution, in the hour of the ship's system URSR and criminally-procedural law, did not go to cardinal goals (CPC USRR 1922). At the same time, in practical life of the court, on the criminally right, it is not enough for the young woman at the repressive level, who is on a similar scale. The essence is filled with this very same. If this is the case, judge the prosecution authorities and the prosecutor's offices to play the role of mechanics, just to transform the decision of the upper level into independent law. And the organization keepers at the same time when they identified the right ones and were known in a special way.

In the author's report, to reach the court, the organisation, or the organisation of the internal control, should be granted to justice. In addition, the competence of the organs of internal affairs and the organs of state security were not deprived before the pre-trial investigation, avenue and competence of the government, which had been punished for a particular vigilance, for an extraordinary defeat.

At those time control over the actions of the authorities, was not actually established, and their actions were brought up to those who were responsible for the blame of the condemned person.

Key words: *criminal environment, post-war period, criminal justice, Soviet legislation, USSR.*

Постановка проблеми та її актуальність. Система правоохоронних органів споконвічно очолювала головний напрям та важіль по боротьбі зі злочинністю та підтриманню громадського порядку, розглядаючи проблеми сьогодення, особливо в частині здійснення державно-політичних реформ у правоохоронній сфері – реорганізації органів внутрішніх справ, доцільно звернутися до історичного досвіду. Більшість організаційно-процесуальних аспектів функціонування органів внутрішніх справ, державної безпеки та інших силових відомств характеризується значним історичним досвідом, який відображений в архівних матеріалах та містить як позитивні, так і негативні складники, що може бути переосмислено та запозичено в умовах сьогодення, особливо актуальним це постає у дотриманні прав і законних інтересів людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кримінальне судочинство післявоєнного періоду тією чи іншою мірою було предметом дослідження в роботах різних вчених, серед значної кількості радянських дослідників, необхідно визначити найбільш відомих: Я. Брайнін, М. Гернет, О. Герцензон, В. Пальченкова, В. Россіхін, О. Ярмиш тощо.

Водночас вплив органів внутрішніх справ, а також органів державної безпеки на здійснення правосуддя у післявоєнний період вченими не досліджувався, хоча зазначені органи мали надзвичайно великий обсяг повноважень, про що свідчить архівна хроніка.

Метою статті є дослідження ролі органів внутрішніх справ у кримінальному судочинстві в УРСР у післявоєнний період у 1945–1958 роках.

Виклад основного матеріалу. За свідченням О. М. Калюк, на загальному тлі скорочення військових підрозділів після завершення війни з Німеччиною відбувалося збільшення військової присутності НКВС (МВС) в Україні, особливо на теренах західних регіонів. Війська МВС, проводячи операції по знищенню повстанських формувань, брали участь у насадженні радянської влади та ідеології. Виконуючи настанови вищого партійно-державного керівництва країни, вони виступали невід'ємною частиною силового апарату держави. Правовою основою проведеної в цей період реорганізації військових підрозділів НКВС (МВС) стали нормативні акти вищих органів влади СРСР, накази союзного НКВС (МВС). Після утворення у 1946 році МВС СРСР останнє

Герус М. М., 2018

здійснювало загальне керівництво військовими підрозділами НКВС (МВС) службово-бойовою діяльністю. Компетенція республіканського МВС, як і в попередній період, обмежувалася правом оперативного управління військами Українського округу. При цьому якщо НКВС (МВС) УРСР мав реальну змогу визначати та контролювати функціонування органів внутрішніх справ України, то стосовно військових підрозділів свого відомства він був фактично позбавлений керівних важелів [1, с. 123].

Нормативно-правові основи діяльності військових підрозділів НКВС (МВС) встановлювались загальносоюзними вищими органами влади та управління. Право оперативного керівництва внутрішніми та прикордонними військами, що дислокувалися на території України, надавалося лише командуванню відповідних округів. Правова регламентація діяльності військових підрозділів НКВС (МВС) мала кілька знакових особливостей. З одного боку, нормативні акти скеровували війська на виконання властивих їм охоронних функцій, вимагаючи вдосконалення якості служби та підвищення бойової готовності, з іншого – правове поле розширювалося за рахунок карально-репресивного спрямування діяльності проти національно-визвольного руху на теренах Західної України. Покладення в основу діяльності військових формувань спеціального призначення ідеологічно заангажованих актів доводить, що охоронні функції розглядались як захист наявного суспільно-політичного ладу, а не охорона прав та свобод громадян. Все це призвело до викривлення правоохоронної функції держави в бік карально-репресивної складової частини, що спиралася на численні формування, в т.ч. й на війська НКВС (МВС). Перепідпорядкування майже всіх видів військ МВС Міністерству державної безпеки (1947) здійснювалося з метою підвищення його державно-політичної ваги, перетворення на апарат силового тиску на суспільство [2, с. 15–16].

Ескалацію напруження провокувала також поведінка частини номенклатурних працівників, співробітників внутрішніх справ і держбезпеки, військових комісаріатів та працівників інших установ, які порушували закон або ж своїми вчинками дискредитували репрезентовану ними владу. Екстраполюючи такі випадки на весь партійно-радянський апарат, націоналістична пропаганда творила образ ворога, проти якого треба було боротися всіма доступними засобами [3, с. 747]. На переконання значної частини західноукраїнського населення, «ради» виступали як чергова окупаційна влада [4, с. 24].

У радянській історії правоохоронних органів органи державної безпеки і органи внутрішніх справ досить довго здійснювали свою діяльність в тісному організаційно-структурному взаємозв'язку, якщо загалом розглядати систему цих органів, варто зазначити, що юридично зазначені органи були об'єднані в одне відомство, так Указом Президії Верховної Ради СРСР від 20 липня 1941 року, НКВС і НКДБ об'єднано в єдиний орган – НКВС СРСР, де були виділені структурні відділи та управління, які безпосередньо займались питаннями державної безпеки [5].

Надалі (у квітні 1943 року) знову буде відновлено самостійне функціонування НКВС і НКДБ, але ця реорганізація поклала початок появі органів військової контррозвідки – «Смерш», яка активно займалась боротьбою із дезертирством, шпигунами і диверсантами як на території УРСР, так і на території СРСР [6].

Це була ще не остання в радянській державі спільна реорганізація двох могутніх силових відомств, до цього, діючи самостійно, ці міністерства почнуть конкурувати один з одним за роль «головного» борця з ворогами радянської країни (ця конкуренція продовжиться і після чергового їх поділу після засудження Л. Берії). Заслуговує на увагу та обставина, що керівники НКВС намагалися зберегти структури, функції яких по їх змісту традиційно належать до органів держбезпеки. Крім того, явно користуючись своїм службовим становищем, Л. Берія домагається того, що наказом НКВС СРСР від 27 вересня 1945 року для виконання спецзавдань був утворений Відділ «С» НКВС СРСР (добування і узагальнення розвідувальних даних по створенню ядерної зброї).

10 січня 1946 року було підписано акти прийому і здачі справ по НКВС СРСР. У приймально-здавальному акті передбачались такі завдання Наркомату: боротьба з бандитизмом і повстанськими формуваннями; охорона державних кордонів; боротьба з кримінальною злочинністю і розкраданням соціалістичної власності; охорона громадського порядку та особистої безпеки громадян; організація проведення паспортної системи; забезпечення ізоляції злочинців і їх трудове використання; зміст, охорона і трудове використання військовополонених та інтернованих; охорона залізничних споруд та особливо важливих підприємств промисловості; організація пожежної охорони і місцевої протиповітряної оборони; боротьба з дитячою безпритульністю та бездоглядністю; виконання оборонних і народногосподарських завдань уряду (будівництво оборонних рубежів, військово-морських баз, аеродромів, заводів і підприємств промисловості, залізних і шосейних доріг, промисловий видобуток золота, олова, нікелю, вугілля і т. п.), а також низки інших спеціальних завдань уряду [7].

У подальших структурних перетвореннях НКВС (в основному вони мали поточний і непринциповий характер) у контексті нашого дослідження заслуговує на увагу ряд постанов РМ СРСР, прийнятих в один день (20 січня 1947 року), відповідно до яких із відання НКВС були передані у відання МГБ: 1) внутрішні війська МВС; 2) транспортне управління міліції; 3) Управління спеціальними об'єктами в Криму МВС СРСР. Ці зміни міняли співвідношення повноважень і вагомості в новому держапараті на користь МГБ, яке, як видно, зміцнилося не тільки найпотужнішими збройними формуваннями, але і заклало основу для власного матеріально-технічного забезпечення. В подальшому така зміна співвідношення повноважень на користь органів держбезпеки, коли з МВС і МДБ передавалися інші структурні підрозділи, які дозволяли вести оперативно-розшукову діяльність у контексті державної безпеки, стане тенденцією [8]. В результаті МВС перетворилося, по суті, на величезне господарсько-силове відомство, яке організовувало на тисячах будівництвах і об'єктах працю мільйонів в'язнів і засланців. Якщо узагальнити кілька десятків підрозділів, що залишилися в МВС, то станом на 3 січня 1953 року виділялися три основних напрями: 1) виконання покарань у вигляді позбавлення волі та інших мір покарання, як-от посилання, висилка, примусові роботи і забезпечення охорони місць ВТТ і ІТК (конвойна охорона); 2) пожежна і позавідомча охорона; 3) економічна діяльність. Останній напрям було явно пріоритетним, про що свідчить наявність величез-

ного числа спеціалізованих підрозділів із різних галузей економіки.

За обсягами виробленої продукції і виконуваних робіт МВС було в числі передових в УРСР, так і в СРСР, хоча по суті своїй МВС, звичайно ж, взагалі не має займатися економічною діяльністю нарівні з іншими суб'єктами господарських відносин.

Зрозуміло, за такого підходу, коли на початку 1950-х років із МВС було вихолощено все, що пов'язано з наявністю збройних формувань і проведенням оперативно-розшукової діяльності, воно перестало грати роль істотного механізму в забезпеченні політичних репресій, тобто у МВС виявилася вторинна репресивна роль, адже фактично МВС отримувало в своє відання вже «готових» політичних злочинців, «зроблених» у МДБ, і реалізовувало призначені ним кримінальні покарання чи адміністративні рішення, і саме в цьому сенсі МВС продовжувало залишатися репресивним органом. Такий стан речей породив у значної частини слідчих працівників апаратів органів МГБ безвідповідальне ставлення до розслідування справ про злочини, навіть найбільш тяжкі – злочини проти держави.

Як свідчать архівні матеріали, по багатьох справах слідство проводиться поверхово і в низці випадків необ'єктивно. Допит агентури як свідків перетворився з крайнього засобу на звичайне явище [9].

У механізмі політичних репресій органи держбезпеки відіграли основну і безпосередню роль. Саме оперативні працівники, дізнавачі і слідчі вели справи по найбільш тяжких злочинах проти держави, саме вони оформлювали обвинувальні висновки, які згодом, як правило, без змін затверджувалися прокуратурою і потім включалися у тексти обвинувальних вироків.

Варто зауважити, що в цих органах слідчі органи освоїли криміналістичні методи слідчої діяльності. У цьому контексті у спецповідомленні, зокрема, вказується, що слідчий, який прийняв справу до провадження, ретельно вивчає всі наявні агентурні, слідчі та інші матеріали, що послужили підставою до арешту, а також речові докази, особисті документи, листування та інші предмети, вилучені під час обшуку, в цілях використання всіх даних в слідстві.

Спеціально перевіряється одяг заарештованих, а також вилучені у них під час обшуку підозрілі речі з метою виявлення схованок. Під час арешту перекинутих на територію УРСР іноземними розвідками шпигунів, диверсантів і терористів вилучені у них документи і підозрілі записи перевіряються в спеціальних лабораторіях МТБ із метою виявлення тайнопису, умовних знаків, паролів, а також встановлення, чи не просочені чи ці документи отруйними ними отруйними речовинами. Крім того, за місцем проживання родичів та знайомих арештованого направляється його фотокартка для впізнання.

Помітно також прагнення приводити слідчі документи у відповідність до КПК. Вказується, зокрема, що «свідчення заарештованих всебічно документуються і перевіряються за допомогою зіставлення з іншими наявними в слідчій справі документами та агентурними матеріалами, допитами інших обвинувачених і свідків, отримання в необхідних випадках висновку експертизи, збору нових письмових та інших доказів, розшуку і установки, а в необхідних випадках слідчий передає свідчення заарештованих в оперативні відділи задля перевірки їх через агентуру.

Найважливіше значення під час слідства мали допити обвинувачених, оскільки від їх показань залежав, зрештою, результат роботи слідчого. З цією метою слідчий на перших допитах пропонує заарештованому розповісти відверто по всіх скоєних злочинах проти радянської влади і видати всі свої злочинні зв'язки, не пред'являючи протягом деякого часу наявних проти нього доказових матеріалів.

При цьому слідчий вивчає характер арештованого, намагаючись: в одному випадку розташувати його до себе полегшенням режиму утримання у в'язниці, організацією продуктових передач від родичів, дозволом читання книг, подовженням прогулянок і т. д.; в іншому випадку – посилити натиск на заарештованого, попереджаючи його про сувору відповідальність за вчинений ним злочин у разі невизнання провини; у третьому випадку – застосувати метод переконання, з використанням релігійних переконань арештованого, сімейних і особистих уподобань, самолюбства, марнославства і т. д. Коли заарештований не дає відвертих свідчень і випручується від прямих і правдивих відповідей на поставлені питання, слідчий, із метою тиску на заарештованого, використовує наявні в розпорядженні органів МГБ компрометуючі дані з минулого життя і діяльності арештованого, які останній приховує. Іноді для того, щоб перехитрити арештованого і створити у нього враження, що органам внутрішньої безпеки все відомо про нього, слідчий нагадує заарештованому окремі інтимні подробиці з його особистого життя, які він приховує від оточуючих тощо.

У слідчій практиці органів внутрішньої безпеки надається велике значення характеру вчиненого злочину. Так, допит шпигунів ведеться не тільки в напрямі виявлення всієї агентури іноземних розвідок, а й каналів проникнення розвідників на радянську територію, характеру отриманих завдань і способів виконання, методів і засобів підривну діяльність іноземних розвідок проти радянської влади.

У справах терористів і диверсантів особлива увага приділяється ретельному виявленню замовників і спільників злочину, вивченню способів і методів здійснення злочину, виявленню і встановлення осіб, які забезпечили злочинців адресами, планами будинків і квартир, даними про пересування керівників партії і уряду, схемами військових і промислових підприємств, зброєю, вибуховими речовинами і ін.

У справах учасників ворожих організацій і груп, перш за все, виявляється політичний напрям, зв'язки з іноземними або закордонними антирадянськими центрами, засоби і способи розмноження і поширення ворожої літератури, місця зберігання зброї, вибухових речовин тощо.

Як доказову базу слідчі найчастіше використовували: показання інших заарештованих і свідків; матеріали, вилучені під час обшуку в заарештованого: листування, записи, книги, фотографії та інші речові докази; висновки експертів; дані, отримані від агентури, зовнішнього спостереження, оперативної техніки і іншим шляхом. Для того щоб збити арештованого з позиції заперечення своєї провини, у процесі слідства практикуються очні ставки, причому в низці випадків очні ставки проводяться лише з одного якогось питання, щоб тільки викрити арештованого у брехні і використовувати цей момент для розмотування справи [10].

Однак слідчі органи застосовували і компромат, який, своєю чергою, міг бути отриманий тільки шляхом стеження за фігурантами кримінально-політичної справи, причому це стеження велося до порушення кримінальної справи, і в цьому сенсі наявне незаконне вторгнення в приватне життя громадян і збирання даних про них.

Що стосується МВС, варто зауважити кілька основних аспектів, що стосуються виконання покарань у вигляді позбавлення волі щодо політичних в'язнів. Відразу після війни, як зазначалося, відбувається загалом деяке ослаблення каральної складової частини внутрішньої державної політики (перш за все, йдеться про масштаби репресій), відповідно, зменшується і чисельність ув'язнених, які утримуються в місцях позбавлення волі. Звертає на себе увагу та обставина, що створення особливих, більш суворих умов утримання державних злочинців свідчило про внутрішню політику держави, спрямовану на посилення заходів до «класових ворогів». Власне, це було продовженням колишньої довоєнної політики, проведенню якої перешкодила війна і яка, судячи з дій влади, ще не знаходила достатньої реалізації. Це, своєю чергою, свідчить про те, що тривала внутрішня напруга суперечностей у радянському суспільстві [11].

Відповідно до цієї політики приймалися нормативні акти, які регулювали виконання покарання у вигляді позбавлення волі щодо деяких категорій ув'язнених і мали секретний характер. Найбільш помітним із них є Інструкція про режим утримання, трудового використання й охороні в'язнів в особливих таборах Міністерства внутрішніх справ СРСР 1951 року затверджена міністром внутрішніх справ. В Інструкції вказувалося, що особливі табори входили в систему ГУЛАГу і були місцями ув'язнення, призначеними для утримання засуджених до позбавлення волі: шпигунів, диверсантів, терористів, троцькістів, правих, есерів, меншовиків, анархістів, націоналістів, білоемігрантів, учасників інших антирадянських організацій і груп, а також осіб, що представляють небезпеку за своїми антирадянськими зв'язками і ворожою діяльністю.

Висновки. Таким чином, не лише судові органи, але й органи внутрішніх справ були наділені можливістю здійснення правосуддя. Причому компетенція органів внутрішніх справ, а також органів державної безпеки зводилась не лише до проведення досудового розслідування, але і містила правомочності щодо застосування покарань у вигляді позбавлення волі за особливо тяжкі злочини проти держави. Водночас контроль за діяльністю слідчих органів фактично не здійснювався, а їх діяльність зводилась до поверхових слідчих дій із метою встановлення вини підозрюваного чи обвинуваченого.

Література

1. Калюк О. М. Війська НКВС (МВС) в Україні (1939–1953 рр.): історико-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» ; Київський національний ун-т внутрішніх справ. Київ, 2006. 182 с.
2. Історія вчень про державу і право : підручник / І. О. Биля-Сабадаш, О. Р. Дашковська, Г. Г. Демиденко та ін.; за ред. проф. Г. Г. Демиденка, проф. О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 256 с.
3. Політичний терор і тероризм в Україні. XIX–XX ст. : Історичні нариси / Д. В. Архієрейський, О. Г. Бажан, Т. В. Бикова та ін.; відповід. ред. В. А. Смолій. Київ : Наук. думка, 2002. 952 с.
4. ЦДАГО України. Ф. 1. Оп. 24. Спр. 2776. Информации Отдела партийных органов ЦК КП Украины, обкомов КП Украины о реагировании населения на речь т. Маленкова на V сессии Верховного Совета СССР, 13.08.1953–3.09.1953. 50 арк.
5. Постановление ЦИК СССР «Об образовании общесоюзного народного комиссариата внутренних дел СССР» от 10.07.1934 г. Известия. 1934. 11 июля.
6. Кокурин Л., Петров И. НКВД-НКГБ-Смерш: структура, функции, кадры. *Свободная мысль*. 1997. № 8. С. 123–124.
7. Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. Документы / Сост. А. И. Кокурин, Н. В. Петров. Москва : Росспэн, 2003. 830 с.
8. Указ ПВС СССР «Об упразднении Особого совещания при министре внутренних дел СССР» от 1 сентября 1953 г. Советское государство / Сост. О. Е. Кутафин, В. М. Лебедев, Г. Ю. Семигин. Москва : Мысль, 2003. 735 с.
9. Пихоя Р. Г. СССР: История власти. 1945–1991. Москва : Б.и., 1998. С. 127.
10. Спецсообщение министра ГБ Абакумова Сталину «О следственной работе в МГБ» от 17 июля 1947 г. *Лубянка. Сталин и МГБ СССР. Март 1946 – март 1953. Документы* / Сост. В. Н. Хаустов, В. П. Наумов, Н. С. Плотников. Москва : Международный фонд «Демократия», 2007. С. 55–56.
11. Россіхін В. В. Організаційно-правові засади діяльності пенітенціарної системи в Україні (1917–1991 рр.). Запоріжжя : КПУ. 2015. 368 с.

Герус М. М.,
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету
внутрішніх справ

УДК 340.11

АПАРАТ УПРАВЛІННЯ ГАЛИЧИНОЮ В УМОВАХ УТВЕРДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ АВСТРО-УГОРЩИНИ

Євдокимов В. В.

У статті досліджуються правові основи формування та функціонування адміністративного апарату управління Галичиною в період її перебування у складі імперії Габсбургів. Акцентується увага на реформуванні адміністративного апарату відповідно до конституційних реформ 1860-х рр. Апарат управління Галичиною визначається як складний механізм організації крайової влади, що функціонував під керівництвом намісника (губернатора). Чітке регулювання функцій апарату управління, зокрема, у сфері законотворення було ефективними та забезпечувало недопущення ідей федералізму.

Ключові слова: *Австро-Угорщина, намісник, апарат управління Галичиною, законодавство, конституційні норми, адміністративний апарат.*

В статье изучаются правовые основы формирования и функционирования административного аппарата управления Галиции в период ее пребывания в составе империи Габсбургов. Акцентируется внимание на реформировании административного аппарата в соответствии с конституционными реформами 1860-х гг. Аппарат управления Галицией определяется как сложный механизм организации краевой власти, который функционировал под руководством наместника (губернатора). Четкое регулирование функций аппарата управления, в том числе, в сфере законотворчества было эффективным и обеспечивало недопущение идей федерализма.

Ключевые слова: *Австро-Венгрия, наместник, аппарат управления Галицией, законодательство, конституционные нормы, административный аппарат.*

The article investigates the legal foundations of the formation and functioning of the administrative apparatus of management of Galicia during its period of being in the Habsburg Empire. The emphasis is on reforming the administrative apparatus in accordance with the constitutional reforms of the 1860's. The Galician administration apparatus is defined as a complex mechanism of organization of the regional power, which operated under the direction of the governor (governor).

It is noted that the constitutional law of the Habsburg Empire formed a clear system of provincial governments that were formally divided into legislative and executive branches of government. The Legislature, in view of its competence and function, was the National Sejm, and an executive state administration, which consisted of several different and interrelated institutions headed by the governor (governor). Formation of the regional administration or the administration of Galicia took place in 1848-1866, and finally fixed in 1862-1866. In a short time, an efficient state apparatus was established in Galicia, which effectively regulated internal legal relations. Formally, being the executive body, the National Council and the governor, had the right of legislative initiative, which theoretically could provoke a confrontation with the National Sejm, as their powers were duplicated.

As a result of all administrative changes, the wide scope of powers of the governor of Galicia was legally established, this, with the help of the National Council, consists of nine departments. These powers partly duplicated the powers and limits of the legislative initiative of the Galician Sejm, but given the fact that the governor had the right to attend the sessions of the Sejm, and the deputies addressed him with a reference to the questions raised, one can suppose that these two higher state institutions of the region worked in a consolidated manner.

The city and city administration authorities formed the so-called "communal government". City and municipal councils were endowed with equal rights. The process of urbanization has led to the fact that cities began to form their own statutes and organize self-governing bodies. The municipalities had real self-governing powers, and the influence on them by the governor or the Regional Council was minimal. Formally, such a system was a manifestation of democracy.

Key words: *Austro-Hungary, viceroy, Galician administration apparatus, legislation, constitutional norms, administrative apparatus.*

Постановка проблеми та її актуальність. Упродовж останніх років увага науковців виправдано прикута до історико-правового минулого українських земель. Особлива увага звертається на XIX ст., час, коли відбувалася трансформація правових систем, формування націй і національних держав у Європі. Якщо Наддніпрянщина, яка входила до імперії Романових, відчувала на собі посилення шовіністичного імперського тиску, то західноукраїнські землі, зокрема Галичина, що перебували у складі Австрійської (Австро-Угорської) імперії, отримали можливість для розвитку не лише національної культури, але й правової думки.

У 1860-х рр. в Австро-Угорщині утвердився конституційний лад, який мав вагомий вплив на правову систему країни. Було започатковано систему імперського та крайового парламентаризму. Органи крайової адміністрації перетворилися на дієві інститути регулювання внутрішнього життя. У Галичині утвердження нових адміністративних інститутів відбувалося подекуди швидше, ніж в інших провінціях, а наявність національного питання (українсько-польського політичного протистояння) дало змогу австрійській владі застосувати ефективні заходи з недопущення федералістичних і відцентрових тенденцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження правового статусу Галичини у складі Австро-Угорщини зумовило інтерес серед науковців ще на межі XIX – XX ст. У цьому плані вартими уваги є наукові доробки К. Левицького. У радянський період єдиним практичним дослідником проблематики був В. Кульчицький, який продовжив свої дослідження в умовах незалежності. Упродовж останніх десятиліть чимало уваги звертають уваги на особливості правового розвитку Галичини. Однак відсутні дослідження, які акцентують увагу на функціях та правовому статусі апарату управління Галичиною на чолі з намісником, а також його взаємодії з Крайовим сеймом.

Євдокимов В. В., 2018

Методологічною основою дослідження стали праці таких українських та іноземних учених, як І. Бойко, А. Дзядзьо, М. Матаньяк, О. Мікула, В. Кульчицький, Г. Зейдерер та інших дослідників.

Метою статті є аналіз правових аспектів функціонування апарату управління Галичиною в другій половині XIX ст., а також систематизація основних функцій намісника, старостів, органів міського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Конституційне законодавство імперії Габсбургів сформувало чітку систему органів управління провінціями, які формально ділилися на законодавчу та виконавчу гілки влади. Законодавчим органом з огляду на компетенцію та функції був Крайовий сейм, а виконавчим – державна адміністрація, яка складалася з кількох різних і взаємопов'язаних інституцій на чолі з губернатором (намісником). Формування крайової адміністрації або апарату управління Галичиною відбувалося у 1848–1866 рр., а остаточно закріплено в 1862–1866 рр. [2].

Основним органом у системі крайової адміністрації була Крайова рада, що складалася з 26 осіб під керівництвом губернатора (намісника). Члени Крайової ради, окрім губернатора, обиралися терміном на чотири роки і займалися внутрішніми справами провінції, а саме: статусом доріг, системи освіти, охорони здоров'я, банківської справи та благодійності. Окремі члени Крайової ради обиралися на 6 років [2]. Іншу частину апарату управління становили органи місцевої влади, що створювалися в повітах та містечках. У 1886 р. у сеймі було прийнято закон про муніципалітети та судові райони, що регулював сферу повноважень місцевих органів. З часом з огляду на розвиток міст і ріст населення трансформувалася система муніципалітету.

У 1871 р. внаслідок політичних домагань поляків у Відні було створено «міністерство у справах Галичини», яке контролювало особливості реалізації системи права в Галичині, а також давало пропозиції імператору та уряду стосовно реформування внутрішньої системи провінції [1, с. 41].

Отже, за короткий час в Галичині був створений дієвий державний апарат, який ефективно здійснював регулювання внутрішньоправовими відносинами. Формально будучи виконавчим органом влади, і Крайова рада, і губернатор володіли правом законодавчої ініціативи, що теоретично могло спровокувати протистояння з Крайовим сеймом, оскільки їхні повноваження дублювалися.

Основним нормативним актом, що регулював сферу діяльності намісника, було імперське розпорядження від 26 червня 1849 р. [3, с. 139]. Впровадження інституту крайового намісника (губернатора) було зумовлено революційними подіями 1848–1849 рр., а також частковим обмеженням конституційних прав. Для більшого контролю за провінціями, які стали осередками революційної боротьби, створювалися інститути крайових намісників, які мали від імені імператора здійснювати контроль на місці.

Основні повноваження губернатора зводилися до кількох основних напрямів. По-перше, він здійснював імплементацію законів, дбав про безпеку та громадський порядок у провінції. По-друге, він ніс повну відповідальність за діяльність крайової адміністрації, контролював президентів округів і старост. Особою, що контролювала роботу крайового намісника, був міністр внутрішніх справ Австрійської імперії.

Ми погоджуємося з думкою польських дослідників А. Дзядзьо та М. Матаньяка, що внаслідок реформи було впроваджено монократичну систему адміністративного управління [3, s. 139]. Монократизм являв собою реконструкцію бюрократичного апарату монархії, що існував до 1848 р. [5, с. 191].

На початку 1860-х рр. у зв'язку з необхідністю економії державного бюджету у Відні знову повернулися до ідеї централізації влади в Галичині та відповідного об'єднання краю довкола адміністративних установ Львова. Таке рішення було вигідне виключно полякам, оскільки вони таким способом формально визнавалися єдиною етнічною групою, що дало підстави стверджувати про утворення так званої «польської автономії Галичини». Ідеї федералізму, які діяли у 1850-х рр., були замінені у 1861 р. на ідеї централізму. Виданий 19 листопада 1861 р. наказ імператора передбачав передачу всієї влади в Галичині губернатору, який формально підпорядковувався крайовим радам у Львові та Кракові [2]. Формально Крайові ради Кракова та Львова були незалежними одна від одної, а безпосередні дії губернатора стосувалися східної частини Галичини. Новий адміністративний поділ набув чинності з 26 травня 1862 р. Для ефективнішої реалізації чергової реформи у Кракові була створена депутатська комісія, до повноважень якої входили справи, аналогічні діям губернатора у Східній Галичині. Губернатор здійснював вплив на регіон довкола Кракова тільки у разі регулювання питань, пов'язаних з управлінням державними коштами, затвердженням концесій, питаннями національних і державних доріг та армії [3, с. 140].

Однак ослаблення Австрійської імперії в середині 1860-х рр. призвело до чергового витка реформи та повернення у 1865 р. до ідеї федеральної моделі держави. Для задоволення державницьких вимог поляків у 1866 р. намісником краю був призначений А. Голуховський, який за короткий час сформував чіткий централізований адміністративний апарат і поширив свою владу на всю Галичину [3, с. 140].

Видана 23 січня 1867 р. постанова передбачала утвердження системи крайового самоврядування на чолі з губернатором з центром у Львові, якому підпорядковувалися 74 повітові старости. Відповідно, скасовувалися всі органи місцевої адміністрації, що діяли у Кракові. Нова адміністративна структура Галичини почала функціонувати 28 лютого 1867 р. [3, с. 141].

Остаточне утвердження апарату управління Галичиною відбулося після прийняття грудневої конституції 1867 р., яка закріпила дію постанови від 23 січня 1867 р. Єдина відмінність полягала у розмежуванні адміністративної та судової гілок влади шляхом ліквідації залишків судової юрисдикції старост. Окрім того, старости призначалися не губернатором, а міністром внутрішніх справ. Як засіб до запобігання ідей федералізму, одна із статей закону, що регулював повноваження губернатора, передбачала, що уряд може розглянути питання про дострокове припинення його повноважень [1, с. 42].

Внаслідок усіх адміністративних перетворень законодавчо була закріплена широка сфера повноважень губернатора Галичини, який за допомогою Крайової ради у складі дев'ятьох департаментів здійснював:

1) контроль за органами правопорядку (поліція, жандармерія), економікою краю, роботою старост, а також ведення справ дворянства;

2) контроль за діяльністю релігійних організацій (Конституція 1867 р. гарантувала рівноправність церков католицького, греко-католицького та протестантського обрядів);

3) регулювання питань «національної культури» (широкий спектр внутрішньогосподарських проблем краю), господарства, торгівлі, промисловості, організація гільдій, питання лісового господарства, податкові та кадастрові питання;

4) військові справи, організація роботи міських і сільських муніципалітетів;

5) питання державної освіти (у межах, що не належали до компетенції Національної шкільної ради);

6) гуманітарні питання (санітарія, утримання благодійних установ, контроль за діяльністю громадських об'єднань);

7) питання інфраструктури (будівництво доріг, залізниць, річкового транспорту), питань громадянства та судочинства;

8) регулювання фінансових питань краю (крайовий бюджет);

9) регулювання земельних відносин [3, с. 144–145].

Ці повноваження частково дублювали повноваження та межі законодавчої ініціативи Галицького сейму, але з огляду на те, що губернатор мав право відвідувати сеймові засідання, а депутати адресували йому звернення стосовно наведених питань, можна припустити, що ці дві вищі державні інституції краю працювали консолідовано.

Формальна відмінність між губернатором і крайовим сеймом полягала у тому, що перший – був представником імператора та належав до чиновників першого (найвищого) рангу, тоді як депутати, повноваження яких гарантувалися конституцією, належали до чиновників другого рангу. Таке співвідношення було рудиментом середньовіччя й обмежувало сферу поширення конституції. Губернатор, який безпосередньо підпорядковувався монарху, залишався поза межами конституційної відповідальності. Для протидії такій ролі губернатора імперський уряд удавався до специфічних дій і наділяв самоврядними повноваженнями (аналогічними до губернаторських) окремих старост. З часом склалася практика, коли під прямим контролем губернатора перебували тільки чотири староства – у Львові, Жовкві, Раві та Городку [3, с. 146]. Уся решта територія Галичини була умовно розподілена між іншими сімома староствами.

За таких умов старости отримали широкі повноваження, які зводилися до п'яти пунктів:

1) контроль за органами місцевого самоврядування;

2) каральні функції у вигляді догани, утримання заробітної плати місцевим посадовцям;

3) наглядові функції за діяльністю місцевих органів влади;

4) контроль і моніторинг загроз національної безпеки в краї (запобігання соціальним виступам);

5) утримання та забезпечення військових, що розквартировуються на підконтрольній їм території (це давало змогу використовувати військових у разі потреби придушення соціальних виступів).

Так само як змінювалися повноваження та сфера впливу губернатора, змінювався і управлінський апарат намісництва, який йому підпорядковувався. Найбільший апарат управління губернатора був сформований у 1890 р., коли посаду намісника Галичини обіймав Казимир Бадені. Крайовий уряд складався з 13 відомств. Головну роль серед цих відомств відігравав президентський відділ, який володів широким спектром повноважень, серед яких, на нашу думку, доцільно виокремити такі найважливіші:

1) нагляд за здійсненням повноважень органів самоврядування та органів поліції, зокрема призначення працівників, розподіл за місцем роботи, надання відпусток та інше;

2) контроль за діяльністю закладів вищої освіти (гімназій);

3) взаємодія з представниками духовенства, зокрема надання державного дозволу на реєстрацію церковних інституцій;

4) питання виборів до імперського парламенту, Крайового сейму та повітових органів, взаємодія із сеймом;

5) контроль за пресою, видача офіційної державної газети «Gazeta Lwowska» («Львівська газета»);

6) регулювання сфери культури, крайового господарства;

7) контроль за дотриманням цивільних правовідносин;

8) контроль за роботою судових органів.

Формально всі ці повноваження розподілялися між відділами Крайового уряду та ділилися на більш дрібніші, що давало можливість сформувати чіткий і дієвий апарат внутрішньополітичного розвитку провінції.

Що стосується органів управління містами та селищами, то вони формували так званий «комунальний уряд». Цікаво, що міські та гмінні ради були наділені рівними правами. Кожне село чи кілька сіл утворювали гміну, яка складалася з гмінної ради як законодавчого і наглядового органу, а також уряду гміни як виконавчого органу [2]. Посади в міських і гмінних радах були виборними, але самі вибори були недемократичними. Термін повноважень працівників місцевих органів влади становив три роки, а кількість посадовців коливалася від 8 до 36 членів. До компетенції цих органів належали питання освіти, шляхів сполучення, місцевої поліції, бюджету, благодійності та інші.

Процес урбанізації призвів до того, що міста почали формувати власні статути та організовувати самоправні органи влади. Наприклад, станом на 1889 р. самоврядні органи міського самоврядування, що діяли на підставі власних міських статутів, окрім Кракова та Львова, ще мали 30 міст, а напередодні Першої світової війни понад 140 [2]. Самоврядні органи міст складалися з 18–36 членів, термін повноважень яких становив 6 років. Найчисленнішими були ради Львова (100) та Кракова (60). Основну роль у системі міського самоврядування відігравав магістрат, який складався з міського голови (у Кракові та Львові замість міського голови існувала посада президента міста – В. Є.), депутатів і радників. Треба зауважити, що муніципалітети володіли реальними самоврядними повноваженнями, а вплив на них із боку губернатора чи Крайової ради був мінімальним. Формально така система була виявом демократії.

Висновки. Отже, апарат управління Галичиною являв собою складну і водночас ефективну бюрократичну систему, що була сформована в кінці XVIII ст. і внаслідок кількох реформ функціонувала до останніх років існування Австро-Угорщини. Основи новітньої системи самоврядування були закладені в так звану «бахівську епоху» і, незважаючи на реакційний характер, дали змогу ефективно функціонувати після конституційних перетворень. Основою апарату управління краєм став губернатор, який призначався особисто імператором і був його представником в провінції. Динаміка політичних змін в імперії Габсбургів другої половин XIX – перших десятиліть XX ст. вплинула на організацію галицького губернаторства. Галичина досліджуваного періоду була одним із небагатьох країв у монархії, де на правовий статус губернатора безпосередньо впливали всі системні фрази трансформації правової системи Габсбурзької монархії (1860–1861, 1865, 1867, 1871 рр.). Обсяг завдань губернаторства, підтверджений Законом 1868 р., став основою його внутрішньої роботи. Введена тоді організаційна структура губернаторства залишалася лише з незначними змінами протягом майже 40 років.

Література

1. Кульчицький В.С., Бойко І.Й., Настасяк І.Ю., Мікула О.І. Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини. Львів: «Тріада плюс», 2002. 88 с.
2. Autonomia galicyjska https://sciaga.pl/tekst/25086-26-autonomia_galicyjska.
3. Dziadzio A., Mataniak M. Namiestnictwo galicyjskie (1867–1914). Organizacja i zadania Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa. T. 11. 2018. Zeszyt 1 S. 137–167. URL: http://www.ejournals.eu/Krakowskie-Studia-z-Historii-Panstwa-i-Prawa/2018/Tom-11-Zeszyt-1-2018/art/11923/.
4. Przemiany władzy w monarchii austriackiej 1859–1867. URL: https://social-share.historykon.pl/tagi/wegry/przemiany-wladzy-w-monarchii-austriackiej-1859-1867.
5. Seiderer G. Österreichs Neugestaltung. Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im österreichischen Neoabsolutismus unter Alexander Bach 1849–1859. Wien: ÖAW, 2015, 553 s.

Євдокимов В. В.,
доктор економічних наук, професор,
ректор Житомирського державного
технологічного університету

ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....3
Денега О. П.

РОЗВИТОК ТЕОРІЇ ПРАВОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ У НАУЦІ ТРУДОВОГО ПРАВА.....8
Смолярова М. Л.

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....11
Сокоринський Ю. В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

АДМІНІСТРАТИВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ФУНКЦІЙ КАПІТАНА У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ МОРСЬКОГО ТОРГОВЕЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ.....15
Байрак В. В.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН.....19
Васильчук Б. Г.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ХАРЧОВІ ПРОДУКТИ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....23
Годяк А. І.

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА, ІММІГРАЦІЇ ТА ЕМІГРАЦІЇ.....28
Данилевич Н. А.

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ТИМЧАСОВІ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ З ЕЛЕМЕНТАМИ ВІЙСЬКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ У СКЛАДІ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ.....33
Дулгер В. В.

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....38
Зубрицький М. І.

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ПОДАТКОВОГО ПРИМУСУ У РАЗІ НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ.....43
Карпенко Н. В.

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (НА ПРИКЛАДІ РЕЄСТРАЦІЙНИХ І ДОЗВІЛЬНИХ ПРОЦЕДУР).....48
Книш С. В.

ФОНД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ У СИСТЕМІ БЮДЖЕТНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА.....52
Кропивницький М. О.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ТЕРОРИЗМОМ.....58
Маліков В. В.

ЩОДО ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ВИМІР).....62
Матвійчук А. В.

ГЕНЕЗИС СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....66
Миколаєць В. А.

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРОФЕСІЙНУ ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ.....69
Пришляк М. І.

ЗАКОННІ ПРИВАТНІ ІНТЕРЕСИ У ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИНАХ ТА ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ.....73
Сахно Д. С.

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ ЯК КАТЕГОРІЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ.....77
Сибіга О. М.

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ.....81
Стрельченко О. Г.

ПРАВОЗАХИСНИЙ РІВЕНЬ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ЯК НОВЕЛА ДЛЯ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....85
Сукманова О. В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....88
Терещук Г. А.

ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ КАДРІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....92
Шевчук О. О., Томма Р. П.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА

ПРОЦЕДУРНІ ПИТАННЯ АРЕШТУ ТА СТЯГНЕННЯ КОШТІВ ІЗ БАНКІВСЬКОГО РАХУНКУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ФРАНЦІЇ.....96
Воронько О. О.

ПРАВОВЕ ПОЛОЖЕННЯ ПІДОЗРЮВАНОГО У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ.....100
Даньшин М. В., Попович І. М.

СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ ЯК ЕТАПУ ЇХ ФОРМУВАННЯ ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ.....103
Ковальчук С. О.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПРИЙНЯТТЯ СЛІДЧИМ СУДДЕЮ РІШЕННЯ ЩОДО НАДАННЯ ДОЗВОЛУ НА ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....108
Меркулова Ю. В., Казарян І. С.

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС СПЕЦІАЛІСТА, ЗАЛУЧЕНОГО ДЛЯ УЧАСТІ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ.....113
Микайлов Анар Сахраб огли

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПОШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ.....118
Стрижак В. О.

ДО ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧИХ З ОРГАНАМИ ТА ПІДРОЗДІЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ.....122
Тарасенко В. Є., Возіян В. А.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРОТИДІЇ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ.....126
Цуркан К. А.

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АРЕШТОВАНОГО НЕРУХОМОГО МАЙНА ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННІ ТОРГИ.....130
Круговий О. О.

ПОДАТКОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ РЕГУЛЯТОР ПОДАТКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....135
Скороход І. В.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІСТОРИКО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УРСР У ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД (1945–1958 РОКИ).....139
Герус М. М.

АПАРАТ УПРАВЛІННЯ ГАЛИЧИНОЮ В УМОВАХ УТВЕРДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ АВСТРО-УГОРЩИНИ.....143
Євдокимов В. В.

Наукове видання

Південноукраїнський правничий часопис
4’2018, Ч. 2

Науковий журнал

Комп’ютерне верстання Кузнєцова Н. С.

Формат 60х90/8. Гарнітура «Trebuchet MS».
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 20,74. Ум.-друк. арк. 17,44. Зам. № 0419/77
Підписано до друку 08.10.2018. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.