

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

VOLODYMYR VYNNYCHENKO CENTRAL UKRAINIAN STATE
PEDAGOGICAL UNIVERSITY

НАУКОВІ ЗАПИСКИ SCIENTIFIC NOTES

**Серія:
Право**

**Series:
Law**

**Випуск 7
2019**

**Edition 7
2019**

**Кропивницький – 2019
Kropyvnytskyi – 2019**

УДК 34 (052.552)
Н 15

Наукові записки. Серія : Право. 2019. Випуск 7. Кропивницький, 2019. 191 с.

ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)
DOI 10.36550

Рецензенти:

Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, заступник директора Центра судової експертизи та експертних досліджень;

Гаруст Юрій Віталійович – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права;

Петков Валерій Петрович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави і права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії:

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Заступник голови редколегії:

Гриценко Володимир Григорович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Науковий редактор:

Рябовол Лілія Тарасівна – доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Відповідальний редактор:

Трошкіна Катерина Євгенівна – кандидат юридичних наук, викладач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Члени редколегії:

Аніщенко Михайло Анатолійович – кандидат юридичних наук, доцент Запорізького державного медичного університету;

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Безпалова Ольга Ігорівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ;

Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Бруннер Хільмар – доктор наук з державного управління та публічного права, професор адміністративного права при Федеральному коледжі державного управління (м. Ной-Ульм, Німеччина);

Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, Головний науковий співробітник відділу координації правових досліджень Національної академії правових наук України;

Гречанюк Сергій Костянтинович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету;

Гуржій Тарас Олександрович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри

адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету;

Джафарова Олена В'ячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ;

Добковскі Ярослав – габлітований доктор права, професор, завідувач кафедри адміністративного права та науки про адміністрацію факультету права та адміністрації Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині (Республіка Польща);

Дрозд Олексій Юрійович – доктор юридичних наук, доцент, начальник відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;

Литвиненко Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом;

Манжула Андрій Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Настюк Василь Якович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Сокурєнко Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Стрбан Грєга – доктор наук, професор, декан юридичного факультету, Університет Любляни (Словенія);

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України;

Шатрава Сергій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ.

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 2 від 30.09.2019 року).

Статті подано в авторській редакції

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ №22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України.

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук наказом Міністерства освіти і науки України №996 від 11 липня 2017 р.

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Міжнародної науково метричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща).

Електронні версії Наукового вісника «Наукові записки. Серія: Право» прийнято на репозитарне зберігання Національною бібліотекою України імені В.І.Вернадського.

ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)
DOI 10.36550

© Центральноукраїнський державний педагогічний університет
імені Володимира Винниченка, 2019

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 342.733

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.1>

*Рябовол Лілія Тарасівна,
доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри
державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: lryabovol8@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3558-2103>*

ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ

Освітній омбудсмен в Україні є малодослідженою проблемою, чим і зумовлена тема й мета даної статті – визначити поняття «правовий статус освітнього омбудсмена», встановити місце і роль освітнього омбудсмена у структурі суспільства й держави в Україні, окреслити мету, завдання, принципи діяльності, організаційну структуру і функціональне призначення. «Правовий статус освітнього омбудсмена» визначено як: 1) сукупність норм права, якими окреслено місце і роль цього інституту у державному механізмі; 2) засіб визначення сутнісних ознак даного інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. У результаті аналізу законодавства про освітнього омбудсмена з'ясовано, що він є складником і чинником системи освіти, при цьому, принципово відрізняється від інших її складників за своєю організацією та функціональним призначенням. Специфічним він є і в порівнянні з іншими омбудсменами, оскільки діє від виконавчої влади у площині її реалізації. Враховуючи, що до кандидатури на посаду освітнього омбудсмена передбачено спеціальні вимоги, припущено, що держава високо оцінює роль даної посадової особи у забезпеченні прав у сфері освіти. Разом з тим, законодавство не дає чіткого розуміння щодо місця освітнього омбудсмена та його Служби у системі виконавчої влади. Виявлено принципи діяльності освітнього омбудсмена: гуманізм; конституційність і законність; неперервність функціонування; субсидіарний характер (додатковий засіб у правозахисному механізмі); політична нейтральність; об'єктивність у розгляді скарг про порушення прав у сфері освіти; державно-громадський характер діяльності; відкритість / транспарентність; неантагоністичне ставлення до «підконтрольних» суб'єктів; конфіденційність розслідувань. Акцентовано, що основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, на виконання якої він наділений певними повноваженнями – як безпосередніми засобами впливу на «підконтрольних» йому суб'єктів, так і опосередкованими можливостями сприяти покращенню стану прав у сфері освіти. Встановлено, що освітній омбудсмен здійснює також інформаційно-аналітичну, консультативну, правопросвітницьку діяльність.

Ключові слова: правозахисна діяльність, незалежний інститут, субсидіарний засіб, система освіти, право на освіту, права у сфері освіти.

Ryabovol L. THE BASICS OF THE LEGAL STATUS OF EDUCATIONAL OMBUDSMAN IN UKRAINE

Educational Ombudsman in Ukraine is a poorly researched problem, what determines the topic and purpose of this article – to define the concept of “legal status of educational ombudsman”, to determine the place and role of educational ombudsman in the structure of society and the state in Ukraine, to define the purpose, objectives, principles of activity, organizational structure and functional purpose. “Legal status of educational ombudsman” is defined as: 1) a set of norms of law, which outlines the place and role of this institution in the state mechanism; 2) a means of determining the essential features of a given institute by fixing them in normative legal acts. As a result of the analysis of the legislation on the educational ombudsman, it was found out that it is a constituent and a factor of the educational system, in that it is fundamentally different from its other constituents in its organization and function. It is specific in comparison to other ombudsmen, since it operates from the executive branch in the area of its implementation. Given that special requirements are imposed on the candidature for the position of educational ombudsman, it is assumed that the state highly appreciates the role of this official in securing educational rights. At the same time, the legislation does not give a clear understanding of the place of the educational ombudsman and his Office in the executive branch. The principles of activity of educational ombudsman are revealed: humanism; constitutionality and legality; continuity of functioning; subsidiary (an additional remedy in the human rights mechanism); political neutrality; objectivity in the handling of complaints about violations of educational rights; state-public nature of activity; openness / transparency; non-antagonistic attitude towards “controlled» subjects; confidentiality of investigations. It is emphasized that the basic role of the educational ombudsman is the human rights function, which he is given with certain powers – both direct means of influencing the “subjects” controlled by him, as well as indirect opportunities to promote the improvement of the rights in the field of education. It is established that the educational ombudsman also carries out information-analytical, consultative and law-enforcement activities.

Key words: human rights activities, independent institute, subsidiary, education system, right to education, rights in the

Постановка проблеми. Пріоритетним у діяльності демократичної, правової, соціальної держави є гарантування прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, створення належних умов для їх реалізації кожним. На забезпечення цього держава формує правозахисний механізм, одним з обов'язкових складників якого є омбудсмен – незалежний інститут, дієвий, хоч і субсидіарний, засіб обмеження держави у її відносинах з людиною. Здійснюючи заходи з відновлення порушених прав, омбудсмен сприяє, з одного боку, утвердженню основних прав і свобод людини та громадянина як найвищої цінності, з іншого, зміцненню авторитету самої держави. Сьогодні омбудсмен – складник не лише національних, але й наддержавних та наднаціональних правозахисних механізмів.

В Основних законах демократичних держав у переліку прав людини та громадянина закріплено і право на освіту. Наразі поряд із загальним омбудсменом з прав людини і спеціалізованими омбудсменами з прав мовних, національних та релігійних меншин, військовослужбовців, споживачів, людей похилого віку, з питань навколишнього середовища, конкуренції, охорони здоров'я, поруч з інформаційним та пенітенціарним омбудсменами, у світову практику увійшов і освітній омбудсмен.

В Україні посаду освітнього омбудсмена уведено на підставі Конституції України, відповідно до ст. 53 якої, кожен має право на освіту [1], та Закону України «Про освіту», яким врегульовано суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту й визнано, що освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою [2]. Згідно з ч. 2 ст. 73 згаданого Закону, на освітнього омбудсмена, покладено виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти [2]. Важливо, що ефективність освітнього омбудсмена у сприянні виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання прав людини на освіту як одного з його основних завдань, відповідно до пп. 5 п. 8 Положення про освітнього омбудсмена [3], дозволяє підвищувати авторитет нашої держави у міжнародному співтоваристві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правовий статус і специфіка функціонування омбудсменів у рамках сучасного правозахисного механізму притягує науковий інтерес вітчизняних та зарубіжних фахівців. Як предмет дослідження його вивчали С. Банах, В. Бойцова, Д. Волков, Л. Голяк, С. Гулевська, І. Дідковська, К. Закоморна, І. Ієрусалімова, У. Ільницька, К. Мануїлова, О. Марцеляк, Г. Мурашин, Є. Павлов, Ю. Палєєва, Н. Пузирна, Н. Славкіна, Ю. Спичак, О. Сунгуров, Ю. Тодика, А. Хіль-Роблес, В. Чуксіна, З. Шабанова, Ю. Шемшученко, Л. Усаченко та ін. Діяльність освітнього омбудсмена залишається не достатньо дослідженою. Окремі аспекти цієї тематики розробляли Н. Коломєць (повноваження освітнього омбудсмена у сфері захисту прав дитини), Ю. Рижук та І. Полякова (освітній омбудсмен у системі захисту прав здобувачів освіти) та ін. В Україні цей інститут став реалією освітнього життя не так давно та здійснює перші кроки на шляху свого становлення. У зв'язку з цим, дана проблема потребує більш глибокої розробки, чим і зумовлена тема й мета нашої статті.

Мета статті – визначити поняття «правовий статус освітнього омбудсмена» і, відштовхуючись від цього, й на підставі чинного законодавства встановити місце і роль освітнього омбудсмена у структурі суспільства й держави в Україні, окреслити мету, завдання та принципи діяльності, організаційну структуру та функціональне призначення цієї посадової особи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус освітнього омбудсмена можна розглядати у двох аспектах: 1) як сукупність норм права, якими визначено місце і роль цього інституту у державному механізмі; 2) як засіб визначення сутнісних ознак (мета, завдання, принципи діяльності, порядок призначення та звільнення з посади, організаційна структура, функції та повноваження, порядок взаємодії з органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, міжнародними організаціями, які діють у сфері захисту прав людини загалом і права на освіту зокрема, відповідальність за порушення законодавства й невиконання посадових обов'язків) даного інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. Оскільки обмежений обсяг статті не дозволяє висвітлити правовий статус освітнього омбудсмена у повному обсязі, визначимо основи такого статусу як найбільш суттєві його властивості.

Нормативно-правове підґрунтя функціонування освітнього омбудсмена закладено в Конституції України, згідно зі ст. 53 якої, «Кожен має право на освіту» [1]. Дане конституційне положення знайшло свій розвиток у Законі України «Про освіту» (далі – Закон), в якому основи правового статусу освітнього омбудсмена визначено у ст. 73 «Інститут освітнього омбудсмена» [2]. Відповідні законодавчі приписи деталізовано у Постанові Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін) «Про деякі питання освітнього омбудсмена» (далі – Постанова) [4], якою затверджено «Положення про освітнього омбудсмена» [3] (далі – Положення) і «Порядок та умови звернення до освітнього омбудсмена» [5] (далі – Порядок).

Спроби визначити місце і роль освітнього омбудсмена у державному механізмі призвели до наступних висновків. Виходячи із змісту ч. 1 ст. 73 Закону, освітній омбудсмен «діє в системі освіти», у зв'язку з чим, його необхідно розглядати як складник і чинник системи освіти. Водночас, він принципово відрізняється від інших її складників як за своєю організацією, так і за функціональним призначенням. Специфічним він є і в порівнянні з іншими омбудсменами. Особливості правового статусу освітнього

омбудсмена визначаються тим, що це – посадова особа, на яку Кабмін покладає виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти (ч. 2 ст. 73 Закону). На цю посаду особа призначається Кабміном строком на п'ять років без права повторного призначення (ч. 3 ст. 73 Закону). Отже, освітній омбудсмен діє від виконавчої влади у площині її реалізації, у той час, як, до прикладу, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – від законодавчої, Уповноважений Президента України з прав дитини – від глави держави. Загалом, це засвідчує, що держава в особі її органів, які належать до різних гілок державної влади, значну увагу приділяє захисту прав людини.

Законодавство передбачає спеціальні вимоги до кандидатури на посаду освітнього омбудсмена, а саме: наявність громадянства України, проживання в Україні останні п'ять років, наявність вищої освіти, наявність досвіду роботи у сфері освіти або науки не менше п'яти років, вільне володіння державною мовою, крім того, освітнім омбудсменом не може бути особа, яка має судимість, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду (п.п. 3-4 Положення). Це дозволяє припускати, що держава високо оцінює роль і значення даної посадової особи, а дотримання перелічених вимог має забезпечити високий рівень виконання покладених на неї завдань.

Організаційне, консультативне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності освітнього омбудсмена покладається на службу освітнього омбудсмена (далі – Служба), гранична чисельність працівників якої – 15 одиниць. Крім того, він може мати радників і консультантів на громадських засадах (ч. 5 ст. 73, п.п. 2, 11, 13 Положення).

Законодавство не дає чіткого розуміння, яким є місце освітнього омбудсмена та його Служби у системі виконавчої влади. Так, призначається особа на цю посаду Кабміном. З правом дорадчого голосу освітній омбудсмен бере участь у засіданнях Кабміну під час розгляду питань, що належать до його компетенції (п. 10 Положення). При цьому, Положення про Службу освітнього омбудсмена, її структуру, кошторис, штатний розпис на відповідний рік та зміни до них затверджує МОН (п. 23 Положення). Такий підхід викликає наступні запитання: організаційно освітній омбудсмен та його Служба є підрозділом у структурі Кабміну чи МОН, або освітній омбудсмен – у структурі Кабміну, а його Служба – у структурі МОН, а, можливо, освітній омбудсмен – окрема одиниця у системі виконавчої влади? До того ж, у законодавстві про освітнього омбудсмена ми не знайшли вказівки на те, що ця посадова особа є самостійною і незалежною у своїй діяльності, у той час, як усталеним у світовій практиці є підхід, згідно з яким, будь-який омбудсмен є незалежним під час здійснення своїх повноважень. Крім того, законодавство не передбачає посаду заступника освітнього омбудсмена, уведення якої доцільно, хоча б у контексті пошуку відповіді на питання про те, хто буде виконувати відповідні обов'язки у період тимчасової відсутності освітнього омбудсмена. Можливим є їх покладання на керівника служби освітнього омбудсмена, однак, законодавство не містить такої вказівки.

Аналіз законодавства і наукової літератури з проблематики дослідження дозволив встановити принципи діяльності освітнього омбудсмена. Виходячи з того, що цей інститут запроваджений з метою забезпечення належних умов для реалізації права особи на освіту, основоположним наразі є принцип гуманізму, який визнає людину з її правами і свободами як найвищу цінність. Враховуючи положення ч. 1 ст. 73 Закону, згідно з яким, освітній омбудсмен у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, принципом його діяльності є конституційність і законність. Законодавче закріплення строку повноважень та процедури призначення освітнього омбудсмена на посаду вказує на те, що його діяльність ґрунтується також на принципі неперервності, постійності функціонування цього інституту. Вище вже зазначалося, що освітній омбудсмен – субсидіарний засіб, тобто такий, який не заперечує і не підмінює, а лише доповнює діяльність інших органів, посадових осіб, громадських організацій щодо захисту права на освіту.

Відповідно до п. 6 Положення, освітній омбудсмен не може брати участі в будь-якій політичній діяльності, отже, позиціонується як політично нейтральна посадова особа. Для забезпечення неупередженості, об'єктивності у процесі розгляду скарг про порушення прав у сфері освіти, ця посадова особа не має права суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, із статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради АРК, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-яку іншу оплачувану посаду, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу заробітну плату (за винятком провадження викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (п. 5 Положення).

З питань, що належать до його компетенції, освітній омбудсмен взаємодіє з МОН, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, закладами освіти всіх рівнів незалежно від форми власності і підпорядкування, органами управління освітою, правоохоронними органами. Забезпечувати цю взаємодію, згідно з пп. 5 п. 15 Положення, має Служба освітнього омбудсмена. У процесі виконання завдань, покладених на освітнього омбудсмена, він також взаємодіє з неурядовими громадськими організаціями (пп. 6 п. 8 Положення), крім того, до розгляду скарг, з якими до нього звертаються заявники, можуть залучатися представники громадськості (п. 17 Порядку). Це дозволяє характеризувати даний інститут як державно-громадський за своїм характером (характером своєї

діяльності). Взаємодія з різними суб'єктами державного механізму й громадянського суспільства разом з оприлюдненням доповідей про результати своєї діяльності та розробкою рекомендацій позначає його як відкритий інститут, отже, відкритість / транспарентність – принцип діяльності освітнього омбудсмена.

Законодавством передбачена співпраця освітнього омбудсмена з «підконтрольними» йому суб'єктами. Ця посадова особа має право отримувати від закладів освіти та органів управління освітою інформацію (у т. ч. з обмеженим доступом), необхідну для виконання своїх функцій, а за результатами проведених перевірок надавати рекомендації закладам освіти, органам управління освітою. Служба освітнього омбудсмена під час розгляду питань, що належать до її компетенції, може залучати представників закладів освіти всіх рівнів незалежно від форми власності та підпорядкування за погодженням з їх керівниками (ч. 4 ст. 73 Закону; пп. 2 п. 16 Положення). Викладене дає підстави стверджувати, що освітній омбудсмен – неантагоністичний до «підконтрольних» суб'єктів. Наразі ми послуговувалися напрацюваннями Ю. Спичак, котра у своєму дисертаційному дослідженні [6] визначила «неантагоністичне ставлення до підконтрольних органів публічної влади» як принцип діяльності омбудсмена.

Діяльність освітнього омбудсмена ґрунтується на принципі, згідно з яким, забезпечується конфіденційність розслідувань, які він та його Служба проводять у межах виконання покладених на них завдань. Реалізується цей принцип й у тому контексті, що представникам громадськості, які залучаються до перевірки скарг, надаються матеріали із знеособленими персональними даними заявників, крім того, нікому не дозволяється розголошувати відомості стосовно заявника та його скарги (п.п. 17, 26 Порядку).

Для визначення функціоналу освітнього омбудсмена важливо з'ясувати сутність даного інституту. Вже зазначалося, що він покликаний забезпечувати належні умови для реалізації конституційного права особи на освіту і Кабмін покладає на нього виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти (ч.ч. 1, 2 ст. 73 Закону). Виходячи із змісту п.п. 23, 24 Порядку, освітній омбудсмен вживає необхідні заходи для поновлення та захисту порушених прав людини на освіту. Викладені нормативні положення щодо повноважень освітнього омбудсмена дозволяють визначити його як правозахисний інститут, що, загалом, відповідає усталеній у зарубіжному досвіді (теорії та практиці) позиції. При цьому, як вже було акцентовано, у цілісному правозахисному механізмі, наявність і дієвість якого є суттєвим показником рівня розвитку демократичної, правової держави та громадянського суспільства, омбудсмен, загалом, та освітній омбудсмен, зокрема, є субсидіарним елементом.

Відтак, основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, яка інтегрує діяльність із безпосередньо захисту та відновлення порушеного права. Для її виконання держава наділяє цю посадову особу та його Службу необхідними повноваженнями. Сферою їх реалізації є система освіти, в якій вони діють з метою забезпечення належних умов для реалізації права на освіту. Останнє, виходячи з положень ч. 1 ст. 3 Закону, охоплює: право на якісну освіту; право на доступну освіту; право здобувати освіту впродовж усього життя; право на безоплатну освіту у випадках і порядку, визначених законодавством України [2]. Отже, освітній омбудсмен уповноважений вживати заходи щодо захисту права особи на якісну та доступну освіту, права здобувати освіту впродовж усього життя та права на безоплатну освіту.

У межах виконання правозахисної функції як основного напрямку діяльності освітній омбудсмен має певні повноваження, під якими розуміємо як безпосередні засоби впливу на «підконтрольних» йому суб'єктів, так і опосередковані можливості сприяти покращенню стану прав у сфері освіти. Згідно з ч. 4 ст. 73 Закону та п. 9 Положення, основна форма роботи освітнього омбудсмена – реагування на скарги, їх розгляд та перевірка фактів, викладених у них. У цьому контексті виникає питання, чи має право освітній омбудсмен здійснювати перевірки за власною ініціативою, наприклад, у зв'язку з отриманням інформації про порушення права на освіту із засобів масової інформації, соціальних мереж, а не тільки реагувати на звернення до нього. Нормативне закріплення такого повноваження суттєво розширило б його потенціал щодо забезпечення належних умов для реалізації права на освіту.

Особливою є місія освітнього омбудсмена щодо викорінення такого ганебного явища у закладах освіти, як булінг (цькування). До відповідних повноважень віднесено: здійснення перевірок заяв про випадки булінгу (цькування) в закладі освіти, повноту і своєчасність заходів реагування на такі випадки з боку педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників, керівництва та засновника закладу освіти; проведення аналізу заходів для надання соціальних та психолого-педагогічних послуг здобувачам освіти, які постраждали від булінгу (цькування), стали його свідками або вчинили булінг (цькування) (абз. 3-4 ч. 4 ст. 73 Закону). Як бачимо, повноваження освітнього омбудсмена полягають не лише у розгляді й перевірці відповідних заяв, але й у вивченні стану роботи щодо соціально-психологічної реабілітації осіб, причетних до згаданого явища. Важливим є повноваження освітнього омбудсмена представляти інтереси особи у суді (абз. 9 ч. 4 ст. 73 Закону).

До опосередкованих засобів впливу на стан дотримання прав у сфері освіти можна віднести те, що за результатами проведених перевірок освітній омбудсмен має право повідомляти правоохоронні органи про виявлені факти порушення законодавства, а також звертатися до органів державної влади, правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти (абз. 5-7 ч. 4 ст. 73 Закону).

Оскільки до основних завдань Служби, згідно з пп. 1, 3 п. 15 Положення, віднесено й узагальнення

практики застосування законодавства у сфері освіти, розроблення пропозицій щодо вдосконалення актів законодавства в цій сфері, та проведення аналізу та узагальнення інформації, що міститься у скаргах, поданих освітньому омбудсмену, його функцією є інформаційно-аналітична. Дана посадова особа уповноважена надавати консультації здобувачам освіти, їхнім батькам, законним представникам, та особам, які навчають (абз. 8 ч. 4 ст. 73 Закону), заявнику (п. 20 Порядку), отже, виконує консультативну, до певної міри правопросвітницьку / правороз'яснювальну функцію.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено наступне. «Правовий статус освітнього омбудсмена» – це: 1) сукупність норм права, якими окреслено місце і роль цього інституту у державному механізмі; 2) засіб визначення сутнісних ознак даного інституту шляхом їх закріплення у нормативно-правових актах. Аналіз законодавства про освітнього омбудсмена дав підстави стверджувати, що освітній омбудсмен є складником і чинником системи освіти, при цьому, принципово відрізняється від інших її складників за своєю організацією та функціональним призначенням. Специфічним він є і в порівнянні з іншими омбудсменами, оскільки діє від виконавчої влади у площині її реалізації. Разом з тим, законодавство не дає чіткого розуміння щодо місця освітнього омбудсмена та його Служби у системі виконавчої влади. Виявлено принципи діяльності освітнього омбудсмена: гуманізм; конституційність і законність; неперервність функціонування; субсидіарний характер; політична нейтральність; об'єктивність у розгляді скарг про порушення прав у сфері освіти; державно-громадський характер діяльності; відкритість / транспарентність; неантагоністичне ставлення до «підконтрольних» суб'єктів; конфіденційність розслідувань. З'ясовано, що основною для освітнього омбудсмена є правозахисна функція, на виконання якої він наділений певними повноваженнями – як безпосередніми засобами впливу на «підконтрольних» йому суб'єктів, так і опосередкованими можливостями сприяти покращенню стану прав у сфері освіти. Встановлено, що освітній омбудсмен здійснює також інформаційно-аналітичну, консультативну, правопросвітницьку діяльність. Перспективним у напрямку дослідження є детальне вивчення повноважень освітнього омбудсмена, ефективність і дієвість цього правозахисного інституту в українських реаліях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України : станом на 21 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.08.2019).
2. Про освіту : Закон України в ред. від 09 серпня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 25.08.2019).
3. Положення про освітнього омбудсмена : затв. постановою Кабінету міністрів України від 06 червня 2018 р. № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-п> (дата звернення: 25.08.2019).
4. Про деякі питання освітнього омбудсмена : постанова Кабінету міністрів України від 06 червня 2018 р. № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-п> (дата звернення: 25.08.2019).
5. Порядок та умови звернення до освітнього омбудсмена : затв. постановою Кабінету міністрів України від 06 червня 2018 р. № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-п> (дата звернення: 25.08.2019).
6. Спичак Ю. Г. Институт омбудсмана в государствах Восточной Европы : автореф. дисс. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2006. 22 с.

REFERENCES:

1. Konstytuciya Ukrayiny` [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> [in Ukrainian].
2. Pro osvitu : Zakon Ukrayiny` [*About Education*] : *The Law of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
3. Polozhennya pro osvith`ogo ombudsmena` [*Educational Ombudsman Regulations*] : zatv. postanovoyu Kabinetu ministriv Ukrayiny. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-p> [in Ukrainian].
4. Pro deyaki py`tannya osvith`ogo ombudsmena [*Some questions about the educational ombudsman*] : postanova Kabinetu ministriv Ukrayiny`. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-p> [in Ukrainian].
5. Poryadok ta umovy` zvernennya do osvith`ogo ombudsmena [*The procedure and conditions of contacting the educational ombudsman*] : zatv. postanovoyu Kabinetu ministriv Ukrayiny`. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-p> [in Ukrainian].
6. Spichak Yu. G. (2006). Institut ombudsmena v gosudarstvah Vostochnoj Evropy [*Ombudsman Institute in Eastern Europe*] : avtoref. diss. na soiskanie nauchn. stepeni kand. yurid. nauk : 12.00.02. Moskva, 22 s. [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.2>

*Зеленко Інна Павлівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: zelenko0212@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0226-7481>*

ОЦІННІ ПОНЯТТЯ У ПРАВІ: ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті висвітлено питання функціонального призначення оцінних понять у праві. Відмічено подальше зростання обсягів норм оцінного характеру, тому необхідний комплексний підхід до їх формулювання. Виявлено, що функціональний підхід до розуміння будь-якої проблематики є одним із найдієвіших, тому розуміння категорії функцій оцінних понять потребує належної уваги. Відображено, що у правовій літературі існує плуралізм визначень функцій оцінного поняття. Встановлено, що ті або інші автори акцентують увагу на окремих функціях оцінних понять: регулятивна, прогностична, охоронна тощо. Продемонстровано, що при наявності плуралізму визначень можна спостерігати єдність підходів до розуміння функцій оцінних понять як напрямків впливу на суспільні відносини з метою розкриття їх завдань та змісту. Зроблено висновок, що функції оцінних понять – це цілеспрямовані напрямки впливу оцінних понять на врегульовані за допомогою норм права суспільні відносини, що здійснюються через абстрактно виражені явища і предмети для виконання завдань правозастосування, законодавчої економії, формування правової культури правозастосувачів, виступають потужним чинником еволюції правової системи, відображають динамічний характер права та виконують прогностичну роль. Представлено різноманітні класифікації функцій оцінних понять. В залежності від галузевого критерію, а також масштабу й інтенсивності вираження кожної функції у відповідних сферах їх реалізації функції оцінних понять можна розмежувати на загальні та галузеві. В залежності від масштабу дії функції оцінних понять поділяють на загальні, міжгалузеві та галузеві. Запропоновано розширити вищезазначену класифікацію, додавши до неї такий вид функцій оцінних понять як функції оцінних понять інститутів права. Звернуто увагу на відмінність галузевих функцій оцінних понять в матеріальних і процесуальних галузях права. В матеріальних галузях права основними функціями є функції оцінних ознак складів правопорушень; закріплення у змісті оцінних понять способів індивідуалізації та диференційованості відповідальності. Процесуальні галузі права передбачають наявність таких функцій оцінних понять як забезпечення правової регламентації оцінки доказів; надання правозастосовним органам дискреційних повноважень.

Ключові слова: функції оцінних понять, класифікація, підстави класифікації, правотворчість, правозастосування.

Zelenko I. VALUABLE CONCEPTS IN LAW: FUNCTIONAL PURPOSE

The article deals with the question of the functional purpose of valuation concepts in law. A further increase in the volume of valuation norms is noted, so a comprehensive approach to their formulation is needed. It has been found that a functional approach to understanding any problem is one of the most effective, so understanding the category of function of evaluative concepts needs due attention. It is reflected that in the legal literature there is a pluralism of definitions of functions of an evaluative concept. It is established that these or other authors focus on particular functions of evaluation concepts: regulatory, prognostic, security, etc. It has been shown that in the presence of pluralism of definitions it is possible to observe the unity of approaches to understanding the functions of valuation concepts as directions of influence on public relations in order to reveal their tasks and content. It is concluded that the functions of valuation concepts are purposeful directions of influence of valuation concepts on social relations, regulated by the rules of law, which are carried out through abstract phenomena and objects for fulfilling the tasks of law enforcement, legislative economy, formation of legal culture of law enforcers, advocating a powerful system or , reflect the dynamic nature of law and play a predictive role. Various classifications of functions of valuation concepts are presented. Depending on the industry criterion, as well as the scale and intensity of the expression of each function in the respective spheres of their implementation, the function of valuation concepts can be divided into general and industry. Depending on the scale of action, the functions of valuation concepts are divided into general, cross-sectoral and sectoral ones. It is proposed to extend the above classification by adding to it the kind of functions of valuation concepts as functions of valuation concepts of law institutions. Attention is drawn to the difference between the branch functions of valuation concepts in the substantive and procedural branches of law. In the substantive fields of law, the principal functions are the functions of the evaluative features of the offenses; consolidation in the content of valuation concepts of ways of individualization and differentiation of responsibility. Procedural branches of law provide for such functions of valuation concepts as providing legal regulation of evaluation of evidence; granting law enforcement discretionary powers.

Key words: functions of valuation concepts, classification, bases of classification, lawmaking, law enforcement.

Постановка проблеми. Однією із ознак, що відрізняє норму права від інших соціальних норм є
Випуск 7. 2019

формальна визначеність. Норми права створюються на підставі узагальнення конкретних випадків та закріплюються державою. Але передбачити всі ситуації, які можуть виникнути нереально. Тому в певних випадках законодавець внаслідок об'єктивної неспроможності регламентувати процеси у правовій сфері застосовує поняття невизначеного змісту.

Використання оцінних понять як прийому законодавчої техніки відоме праву ще із стародавніх часів. Так, наявність оцінних понять можна бачити вже у Законах Хамурапі, де використовувалися наступні вирази: «благорозумний цар», «тяжкий гріх», «тяжка образа», «спадкоємець, приємний для очей», «інші недоліки» [1].

Але увагу юристів-науковців оцінні поняття привернули у другій половині XX століття, що прослідковується у працях С. І. Вільнянського, М. І. Бару, В. О. Жеребкіна, Т. В. Кашаніної, В. В. Пітецького.

За часів радянської держави, на погляд Г. Є. Агєєвої, оцінка правозастосовувачем і сама можливість проведення її в установленому порядку залежала в першу чергу від суспільно-політичного та правового устрою в кожній конкретній державі. Тому кількість нормативно-правових актів, що містять оцінні поняття, як засобів вираження невизначеності у праві, зводилося до мінімуму, що пояснювалося специфікою правової системи держави того часу. При цьому деякі науковці в деякій мірі ототожнювали «оцінні поняття» і «кауचуккові норми», що вважалися винаходом буржуазних держав [2, с. 68].

І. В. Турчин-Кукаріна акцентувала увагу на тому, що загальносвітові тенденції демократизації суспільства, розпад Радянського Союзу, утвердження загально-дозвільного принципу правового регулювання статусу людини в державі зумовили актуалізацію розвитку концепції ціннісного у праві в цілому та оцінних понять у праві, зокрема [3, с. 49].

Змінювались погляди науковців та практиків на способи, методи та принципи прийняття норм права, проте проблема формулювання юридичних норм, що містять оцінні поняття залишається незмінною. Тому питання щодо функцій правових оцінних понять залишається на часі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Оцінні поняття у праві розглядали у своїх працях М. О. Бару, Я. М. Брайнін, С. І. Вільнянський, В. Н. Кудрявцев, Т. В. Кашаніна та інші.

Оцінним поняттям у вітчизняній юриспруденції присвячені дослідження: О. В. Веренкіотової, В. М. Косовича, Г. В. Мойсеєнко, М. І. Панова, І. А. Тітка, І. В. Турчин-Кукаріної, С. М. Черноуста інших.

Зокрема, види функцій оцінних понять у трудовому праві України аналізувала С. М. Черноус. І. А. Тітко досліджував питання функцій оцінних понять у кримінальному процесі України. Наукові розробки О. В. Веренкіотової присвячені розгляду функцій оцінних понять у теорії держави та права.

Мета статті – дослідити види функції оцінних понять у праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Динаміка суспільних відносин у XXI столітті вимагає від наукової спільноти, держави, законодавця значних зусиль у питанні прогнозування подальших векторів розвитку такої системи права, яка б у повній мірі відповідала викликам сучасності та майбутнього. В такому випадку можемо спрогнозувати подальше зростання обсягів норм оцінного характеру, що потребуватимуть комплексного підходу до їх формулювання. Функціональний підхід до розуміння будь-якої проблематики, на нашу думку, є одним із найдієвіших. Ефективність такого підходу пояснюється тим, що ми чітко розуміємо сутність явища або процесу через його основні функції (роль). Таким чином, розуміння категорії функції оцінних понять потребує належної уваги у подальшому.

У правовій літературі існує плюралізм визначень функції оцінного поняття. При цьому відзначаємо, що ті або інші автори акцентують увагу на окремих функціях оцінних понять: регулятивна, прогностична, охоронна тощо. Враховуючи галузевий характер досліджень деяких авторів такі підходи цілком виправдані.

Так, Д. М. Левіна визначає функції правового оцінного поняття як фіксований за допомогою абстрактно висловлених існуючих та майбутніх явищ і предметів суспільного життя цілеспрямований вплив оцінних понять на суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню [4, с. 10]. Як бачимо автор актуалізує прогностичний потенціал оцінних понять, вбачаючи в них потужний чинник у формуванні права в майбутньому.

Т. О. Коломоєць та В. А. Біленко вважають, що функції визначають ті стратегічні орієнтири, до яких «прагне» відповідний правовий інститут, у тому числі і такі «нечіткі правові категорії», як оцінні поняття в адміністративно-деліктному праві [5, с. 82].

І. В. Турчин-Кукаріна пропонує визначати функції оцінних понять права як основи напрями їх регулятивного впливу на суспільні відносини з метою створення можливостей для ситуативного та індивідуалізованого правозастосування, нормативної актуалізації, пластичності, адаптації правової норми до конкретних умов місця, часу і суб'єктного складу правозастосовувальної ситуації, піднормативної деталізації, законодавчої економії та ін. [6, с. 76]. У цитованій дефініції чітко простежується акцент на регулятивний характер оцінних понять та їх функцій.

Близьким до попереднього за своїм змістом є розуміння А. С. Рясної функції оцінного поняття – це відносно відособлений напрямок впливу оцінного поняття на моральну і правову свідомість і поведінку людей, в якому проявляється їх правова природа, місце і роль в правовому регулюванні суспільних відносин [7, с. 10]. Хоч на нашу думку, вказане визначення є не повним, оскільки автором не виявлено специфічних

ознак оцінних понять, і може характеризувати інші явища, що виходять за межі предмету дослідження.

Більш близька, на нашу думку, до розуміння оцінного поняття є О. В. Веренкіотова, яка під функціями оцінного поняття розуміє специфічні напрями впливу на норми права, зокрема, за допомогою оцінних понять намагаються забезпечити стан, за якого шляхом абстрактних виразів можна враховувати всі явища суспільного життя, всі особливості конкретних ситуацій, до яких застосовуються норми права [8, с. 46].

Але, при наявності плюралізму визначень можна спостерігати єдність підходів до розуміння функцій оцінних понять як напрямків впливу на суспільні відносини з метою розкриття їх завдань та змісту.

Таким чином, функції оцінних понять – це цілеспрямовані напрямки впливу оцінних понять на врегульовані за допомогою норм права суспільні відносини, що здійснюються через абстрактно виражені явища і предмети для виконання завдань правозастосування, законодавчої економії, формування правової культури правозастосувачів, виступають потужним чинником еволюції правової системи, відображають динамічний характер права та виконують прогностичну роль.

Науковці пропонують різноманітні класифікації функцій оцінних понять.

Так, першим спробував класифікувати функції оцінних понять Р. О. Опалев. Науковець вирізняє загальні та спеціальні функції оцінних понять. До загальних функцій він відносить: 1) розв'язання суперечностей між абстрактністю, формалізмом права і конкретністю, високою мінливістю, різноманітністю суспільного життя шляхом індивідуального регулювання суспільних відносин (введення розсуду), нормативною основою якого слугують норми права з оцінними поняттями; 2) функція законодавчої економії; 3) функція забезпечення доступності розуміння правових норм; 4) прогностична функція і пов'язана з нею функція забезпечення повноти регламентації суспільних відносин (безпрогальності у праві); 5) функція забезпечення стабільної дії закону і нерозривно пов'язана з нею функція надання праву властивості гнучкості; 6) функція усунення протиріччя між мораллю та правом [9, с. 15].

В залежності від галузевого критерію, а також масштабу й інтенсивності вираження кожної функції у відповідних сферах їх реалізації, Д. М. Левіна розмежовує функції правових оцінних понять на дві групи. Перша група – це загальні функції (функції забезпечення загальної дії закону і функції здійснення індивідуального піднормативного регулювання). Друга – спеціальні (галузеві) функції (функції кримінально-правових оцінних понять, функції адміністративно-правових оцінних понять тощо). Загальні функції, залежно від цілі, яка досягається у процесі її реалізації, а також від форми та сфери їх прояву в механізмі правового регулювання, поділяються на: 1) функції забезпечення дії закону; 2) функції здійснення індивідуального піднормативного регулювання. До функцій забезпечення загальної дії закону належать: а) забезпечення гнучкості правового регулювання; б) пом'якшення формальної визначеності права; в) погодження змісту правових і моральних норм; г) законодавчої економії; г) порівняльна; д) прогностична; е) динамічна [4, с. 10].

О. В. Веренкіотова піддає критиці позицію Д. М. Левіної щодо віднесення функції індивідуального піднормативного регулювання до загальних функцій оцінних понять. Міжгалузевий характер цієї функції, вважає науковець, проявляється у поширенні індивідуального піднормативного регулювання саме на дії правозастосувача у процесі безпосереднього з'ясування та конкретизації оцінного поняття конкретної галузі права з урахуванням можливості віднесення цього поняття й до іншої галузі права. Наприклад, оцінне поняття «допустимі докази» може мати місце як у цивільно-процесуальному праві, так і в кримінально-процесуальному. Індивідуальне під нормативне регулювання може здійснюватися за допомогою аналогії закону і аналогії права, щодо остатнього поширене у певних галузях приватного права. Зокрема суд, встановлюючи питання віднесення конкретного майна до спільної сумісної чи індивідуальної власності подружжя, користується положеннями не тільки Цивільного, а й Сімейного кодексу України [8, с. 46].

Оцінні поняття як елементи системи права повинні вирішувати завдання, що направлені на виконання загальноправової мети. У зв'язку з цим функції оцінних понять повинні відображати функції права в цілому, тому функції оцінних понять в залежності від функцій права можна поділити на регулятивні та охоронні. Регулятивна функція оцінних понять у праві – це фіксований за допомогою абстрактно висловлених існуючих та майбутніх явищ і предметів суспільного життя, цілеспрямований вплив на суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню. Охоронну функцію можна визначити як момент сутності правового регулювання, що визначає такі заходи впливу держави і права, які пов'язані з необхідністю забезпечення стабільності та збереження статичності та динаміки цивільного обігу, з попередженням та усуненням небезпеки існуючого правопорядку в цілому [10, с. 131, 134].

С. М. Черноус поділяє всі функції залежно від масштабу їх дії на загальні, міжгалузеві та галузеві. До загальних належать функції, притаманні оцінним поняттям як елементу понятійного апарату права взагалі. До таких дослідниця відносить функцію відображення, фіксації та передавання правової інформації. До міжгалузевих функцій відносяться: 1) аксіологічна функція; 2) функція індивідуального під нормативного регулювання; 3) функція нормативної економії; 4) функція узагальнення; 5) прогностична функція; 6) функція заміщення. Галузеві функції зумовлені специфікою певної галузі права, вважає дослідниця. Так, оцінні поняття трудового права України, по-перше, виконують функцію оцінних ознак складів дисциплінарних і матеріальних правопорушень. По-друге, вони є підставою для здійснення локальної та індивідуальної нормотворчості. Наявність оцінних понять в державних актах надає право суб'єктам на

локальному й індивідуальному рівнях на договірних засадах конкретизувати ці поняття. Такий підхід надає можливість максимально врахувати інтереси сторін при регулюванні конкретних трудових правовідносин і, як наслідок, запобігти виникненню різних видів трудових спорів. По-третє, оцінні поняття у трудовому праві виступають засобом оціночного методу регулювання трудових відносин. Запропонований висновок обґрунтований тим, що використання оцінних понять в нормах трудового права впливає на всі чинники, які характеризують метод правового регулювання трудових відносин: правове становище суб'єктів трудових правовідносин; характер норм трудового права; порядок встановлення прав і обов'язків [11, с. 149].

І. А. Тітко при дослідженні функцій оцінних понять кримінального процесу також вирізняє загальні, міжгалузеві та галузеві види функцій. До загальних функцій науковець, окрім відображення, фіксації та передавання правової інформації, відносить функцію нормативного регулювання. Міжгалузевими є специфічні функції, притаманні оцінним поняттям незалежно від галузі права, в якій вони застосовані. До міжгалузевих функцій належать: функція індивідуального (піднормативного) регулювання; функція встановлення меж індивідуального піднормативного регулювання; функція узагальнення; функція законодавчої економії; стабілізуючо-прогностична функція; функція розмежування змісту подібних правових приписів; функція пом'якшення формальної визначеності права. Галузевими функціями оцінних понять кримінального процесуального права є по-перше, забезпечення правової регламентації оцінки доказів (поняття належності, достовірності, достатності доказів); по-друге, узгодження кримінальних процесуальних норм з нормами моралі. З останнім положенням не можна бути згодним, тому що взаємозв'язок права і моралі взаємний, тому скоріш за все останню функцію можна віднести до міжгалузевих функцій оцінних понять [12, с. 15-21].

О. В. Веренкіотова поділяє функції оцінних понять на загальні та міжгалузеві. До загальних можна віднести такі функції, які проявляються при забезпеченні дії закону чи при забезпеченні у тексті закону гнучкості нормативного регулювання; здійснення правозабезпечення шляхом урахування конкретних ситуаційних факторів; закріплення у змісті оцінних понять способів індивідуалізації та диференційованості відповідальності; надання правозастосовним органам дискреційних повноважень. Міжгалузеві є функції індивідуального (піднормативного) регулювання [8, с. 62]. Вважаємо за потрібне розширити вищезазначену класифікацію, додавши до неї такий вид функцій оцінних понять як функції оцінних понять інститутів права («сильне душевне хвилювання»).

Не можемо не звернути увагу на відмінність галузевих функцій оцінних понять в матеріальних і процесуальних галузях права. В матеріальних галузях права основними функціями є функції оцінних ознак складів правопорушень; закріплення у змісті оцінних понять способів індивідуалізації та диференційованості відповідальності. Процесуальні галузі права передбачають наявність таких функцій оцінних понять як забезпечення правової регламентації оцінки доказів; надання правозастосовним органам дискреційних повноважень. Тому можна говорити про розподіл функцій оцінних понять в залежності від місця в правовому регулюванні на функції оцінних понять у матеріальних і процесуальних галузях права.

Висновки. Таким чином, функції оцінних понять – це цілеспрямовані напрямки впливу оцінних понять на врегульовані за допомогою норм права суспільні відносини, що здійснюються через абстрактно виражені явища і предмети для виконання завдань правозастосування, законодавчої економії, формування правової культури правозастосувачів, виступають потужним чинником еволюції правової системи, відображають динамічний характер права та виконують прогностичну роль. Відрізняються від регулятивних та охоронних норм більш широким інструментарієм, що забезпечує певну специфіку функцій оцінних норм у правовому регулюванні.

В залежності від галузевого критерію, а також масштабу й інтенсивності вираження кожної функції у відповідних сферах їх реалізації, розмежовуються функції правових оцінних понять на загальні та спеціальні. Найбільш вдалим вважається поділ функцій оцінних понять на загальні, галузеві та міжгалузеві. Пропонуємо доповнити вказану класифікацію інституційними функціями оцінних понять. Крім того, можна говорити про розподіл функцій оцінних понять в залежності від місця в правовому регулюванні на функції оцінних понять у матеріальних і процесуальних галузях права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Законы вавилонского царя Хаммурапи. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/hammurap.htm> (дата звернення: 12.01.2019).
2. Агеева Г. Е. Оценочные понятия процессуального права: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2014. 197 с.
3. Турчин-Кукаріна І. Цивільно-процесуальні оціночні поняття права як ознака лібералізації цивільного судочинства. *Юридична наука*. 2011. № 7. С. 47–51.
4. Левина Д. Н. Теоретические проблемы толкования и применения оценочных понятий: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2007. 36 с.
5. Коломоець Т. О., Біленко В. А. Оціночні поняття в адміністративно-деліктному праві України: деякі аспекти їх функціонального призначення. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 4. С. 80–84.
6. Турчин-Кукаріна І. В. Характеристика змісту, обсягу, форми та функцій цивільно-процесуальних оціночних понять. *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 73–79.

7. Рясина А. С. Оценочные категории: общетеоретический и нравственно-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2013. 30 с.
8. Веренкіотова О. В. Оціночні поняття у правових актах: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 192 с.
9. Опалев Р. О. Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве. Москва, 2008. 248 с.
10. Богданович С. П. О функциях оценочных понятий в вещном и обязательственном праве. *Власть закона*. 2013. № 2 (14). С. 129–42.
11. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків., 2008. 212 с.
12. Тітко І. А. Оцінні поняття у кримінально-процесуальному праві України: монографія. Х. : Право, 2010. 216 с.

REFERENCES:

1. Zakony vavilonskogo tsarya Khammurapi [*The laws of the Babylonian king Hammurabi*]. Retrieved from <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm> [in Ukrainian].
2. Ageyeva, G. (2014). Otsenochnyye ponyatiya protsesual'nogo prava [Valuation concepts of procedural law](*Candidate's thesis*). Samara [in Russian].
3. Turckin-Kukarina, I. (2011). Tsyvil'no-protsesual'ni otsinochni ponyattiya prava yak oznaka liberalizatsiyi tsyvil'noho sudochynstva. *Yurydychna nauka – Legal Science*, 7, 47-51 [in Ukrainian].
4. Levina, D. (2007). Teoreticheskiye problemy tolkovaniya i primeneniya otsenochnykh ponyatiy [Theoretical problems of interpretation and application of valuation concepts] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Nizhny Novgorod [in Russian].
5. Kolomojets, T., & Bilenko, V. (2010). Otsinochni ponyattiya v administratyvno-deliktnomu pravi Ukrayiny: deyaki aspekty yikh funktsional'noho pryznachennya. *Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu – Bulletin of Zaporizhzhya National University*, 4, 80-84 [in Ukrainian].
6. Turckin-Kukarina, I. (2011). Kharakterystyka zmistu, obsyahu, formy ta funktsiy tsyvil'no-protsesual'nykh otsinochnykh ponyat'. *Yurydychna nauka – Legal Science*, 2, 73-79 [in Ukrainian].
7. Ryasina, A. (2013). Otsenochnyye kategorii: obshcheteoreticheskiy i нравstvenno-pravovoy aspekty [Evaluation categories: general theoretical and moral aspects] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Saratov [in Russian].
8. Verenkiotova, O. (2013). Otsinochni ponyattiya u pravovykh aktakh: teoriya ta praktyka realizatsiyi [Estimated understanding of legal acts: theory and practice] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
9. Opalev, R. (2008). Otsenochnyye ponyatiya v arbitrazhnom i grazhdanskom protsessual'nom prave. Moscow [in Russian].
10. Bogdanovich, S. (2013). O funktsiyakh otsenochnykh ponyatiy v veshchnom i obyazatel'stvennom prave. *Vlast' zakona – Rule of law*, 2(14), 129-142 [in Russian].
11. Chernous, S. (2008). Otsinochni ponyattiya u trudovomu pravi Ukrayiny [Estimated understanding of the labor law of Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
12. Titko, I. (2010). Otsinni ponyattiya u kryminal'no-protsesual'nomu pravi Ukrayiny. Kharkiv: Law [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.09.2019

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.3>

Супрун Володимир Миколайович,

кандидат юридичних наук

e-mail: suprunvm17@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-5290-3493>

КОРУПЦІЙНА ТЕОРІЯ ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена аналізу загального розуміння теорій походження держави. Актуальність чіткого розуміння витоків державно організованого суспільства не втрачає свій сенс вже протягом двох з половиною тисяч років. За період наукового пошуку закономірностей виникнення держави та права напрацьовано значну кількість різноманітних теорій та підходів. Для з'ясування сутності запропонованої нами концепції у рамках статті зроблено акценти на двох блоках. По-перше це сам аналіз існуючих теорій походження держави через системні фактори впливу; по-друге, вияв спектру нормативних визначень сучасної України іншої складової – поняття «корупція». Відповідний аналіз означених питань дав змогу порівняти їх у постійній взаємодії. З'ясовано, що національне законодавство містить широкий спектр визначень базового поняття, що у свою чергу свідчить про перспективи його наукового дослідження. В умовах

Випуск 7. 2019

кардинальних суспільно-політичних змін, які відбуваються у сучасному світі, здійснено перший крок у пошуку альтернативного підходу до розуміння корупційних передумов та чинників становлення держави. Для отримання нестандартних результатів застосовано міжпредметний зв'язок з такими науками як філософія, логіка, біологія та вірусологія. Базуючись на розумінні держави, як інституції, що динамічно розвивається, використано онтологію еволюції систем, з характерними для них факторами.

Спроектвано результати висновків різних наук у сфері державно-правової еволюції. У ході експерименту обґрунтовано, що корупція (неправомірна вигода) могла і продовжує виступати потужним чинником еволюції держави та її форм. Поява двох таких інституцій, як держава та гроші, стали потужним середовищем розвитку корупційної складової. Широке застосування методів логіки дало змогу виокремити корупційну складову з числа чинників становлення держави у загальному вимірі, та дійти висновку про виключність, й певною мірою унікальність її впливу на суспільні та державні процеси.

На нашу думку, є всі підстави говорити про розширення знань щодо теорії походження держави через таку складову, як «корупція» (неправомірна вигода), тобто корупційну теорію походження держави.

Ключові слова: корупція, теорія, концепція, теорія походження держави, суспільство, посадова особа.

Suprun V. THE CORRUPTION THEORY OF ORIGIN OF THE STATE

The article is devoted to the analysis of the general understanding of the theories of origin of the state. The urgency of a clear understanding of the origins of a state-organized society has not lost its meaning for two and a half thousand years. During the period of scientific search for patterns of state and law emergence, a considerable number of different theories and approaches have been developed. In order to find out the essence of our concept, the article focuses on two blocks. The first is the analysis of existing theories of state origin through systemic factors of influence; second, the identification of the spectrum of normative definitions of modern Ukraine is another component - the concept of "corruption". A proper analysis of these issues made it possible to compare them in continuous interaction. National legislation has been found to contain a wide range of definitions of the basic concept, which in turn testifies to the prospects of its scientific research. In the face of dramatic socio-political changes taking place in the modern world, the first step is made in finding an alternative approach to understanding the corruption preconditions and factors of state formation. For non-standard results, a cross-curricular connection with sciences such as philosophy, logic, biology and virology has been applied. Based on the understanding of the state as a dynamically developing institution, we used the ontology of the evolution of systems, with their characteristic factors.

The results of the conclusions of various sciences in the field of legal evolution have been designed. In the course of the experiment it was substantiated that corruption (undue gain) could and continues to be a powerful factor in the evolution of the state and its forms. The emergence of two institutions, such as the state and money, has become a powerful environment for the development of the corruption component. The widespread use of logic methods made it possible to distinguish the corruption component from among the factors of state formation in the overall dimension, and to conclude that it is exclusive and, to a certain extent, unique in its influence on social and state processes.

In our opinion, there is every reason to speak about the extension of knowledge about the theory of state origin through such component as "corruption" (illegal gain), ie the corrupt theory of state origin.

Key words: corruption, theory, concept, theory of state origin, society, official.

Постановка проблеми. Серед одних із найбільш актуальних проблем правознавства з періоду Стародавнього світу постає питання походження держави та причин її виникнення.

Із числа науковців, мислителів, які розробляли проблему походження держави можна наводити надзвичайно великий перелік, починаючи від Конфуція та Аристотеля і завершуючи сучасними науковцями, особливо у галузі теорії держави та права. Це зайвий раз підкреслює актуальність обраної проблематики. А от питання чинників, які впливали на формування держави (Бог, економічні, космічні, насильство тощо), різними науковцями та науковими школами призвело до появи численних теорій походження держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій Проблематика корупції є предметом аналізу науковців у різних галузях знань. Досить складно провести в рамках цієї статті аналіз усього спектру наукових підходів до розуміння явища «корупція». Серед класиків державно-правової думки, що давали тлумачення поняттю: Конфуцій, Аристотель, Т.Гоббс, Дж.Локк, Ж.-Ж. Руссо. Із числа вітчизняних науковців виокремлюємо: В.Д.Гвоздецький, М.І.Мельник, Є.В.Невмержицький тощо. Окреме значення для розуміння поняття «корупція», мали нормативні його тлумачення у національному та міжнародному праві.

Мета статті – розширення теорій походження держави через таку складову як «корупція» (неправомірна вигода).

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковою думкою останніх двох з половиною тисяч років згенеровано понад 15 різноманітних теорій походження держави. Із цього загалу сучасні науковці виокремлюють найбільш значимі – «класичні», до яких відносять: патріархальну, теологічну, суспільного договору, марксистську, теорію насильства тощо.

Із числа більш неординарних теорій походження держави можемо виокремити космічну, спортивну тощо.

Кожна із цих теорій мала на меті пояснити становлення держави як інституції, виходячи із певних критеріїв, які домінували у суспільній свідомості в той чи інший історичний період.

Хоч питання теорій походження держави піднімалося неодноразово – вважаємо за необхідне надати коротку характеристику обраного напрямку.

По-перше, «теорія походження держави» – це сукупність ідей поглядів, які аналізують причини походження держави, беручи за основу той або інший фактор.

По-друге, спектр окремих теорій походження держави досить значний, проте це не визначає її як

стали та позбавлену динамізму систему.

Що ж у різних теоріях визначалося як базовий критерій для становлення інституту держави? Більшість теорій передусім пояснюють становлення «первинних держав», тобто таких які виникали на основі розпаду родоплемінного устрою суспільства і формувалися у цілісну інституцію з притаманними їй ознаками (територія, населення, апарат управління та примусу і т.д.) через систему домінуючих чинників: патріархальна влада батька (глави держави), божественне втручання, підкорення однієї частини суспільства іншою, суспільний договір, формування майнової нерівності, економічний вресіт-ресіт.

Загальнонаукове розуміння наступне: «Корупція (лат. *corruptio* – псування, розбещування, підкуп), суспільне явище, що полягає у використанні державними посадовими особами, політичними і громадськими діячами своїх службових прав з метою особистого збагачення на шкоду державі й суспільству» [1, с. 78].

Корупція як чинник є явище або сукупність явищ, які породжують відповідні правопорушення та сприяють їх поширенню.

Розмаїття трактовок цього поняття навіть у національному сучасному законодавстві (чинному та такому, що втратило чинність) вражає. На веб-сайті Верховної Ради України відображено вісім підходів до розуміння цього поняття:

1) Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки використовує наступне тлумачення: «Корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь» [2].

Корупція має історичні витоки та соціальні передумови. Чиновництво завжди супроводжувала ознака корупційності. У країнах, що стали на шлях демократії, процеси утвердження особистих прав і свобод та запровадження демократичних засад забезпечували системі державного управління поступову відкритість. Між тим жодна із соціально-політичних і економічних систем не має повного імунітету до корупції - змінюються лише її обсяги і прояви, а також її можливості, що визначається ставленням до неї держави і суспільства [2].

2) Під корупцією у Законі «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 № 356/95-ВР, який втратив чинність, розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [3].

3) Конвенцією Ради Європи від 04.11.1999 було визначено – прямі чи опосередковані вимоги, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [4].

4) Європейський банк реконструкції та розвитку ще раніше ніж у попередній Конвенції взяв за основу наступне визначення: «Коррупция означает предложение, вручение, получение или домогательство какой-либо вещи, имеющей ценность, для оказания влияния на действия должностного лица или угроза причинения вреда его жизни или здоровью, его имуществу или репутации в связи с процессом закупок товаров и услуг или при исполнении договоров с целью получения или сохранения заказа или получения иного неправомерного преимущества при ведении хозяйственной деятельности» [5].

5) Модельний закон СНД «Основи законодавства про антикорупційну політику» в принципі використовує той же перелік діянь та суб'єктів, що й міжнародні норми, у подальшому було додано до суб'єктів отримання неправомірної вигоди близьких, що порушує інтереси суспільства та держави [6].

Позитивним аспектом Модельного закону є класифікація показників корупційної ураженості:

- абсолютні та відносні;

- за обсягом, інтенсивністю, структурою, динамікою та територіальним розподілом корупційних правопорушень.

6) Законами України від 2009 та 2011 року редакції визначено, що використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [7].

У більшості визначень використовується базові поняття «посадова особа», «особа, наділена повноваженнями» і пов'язана з обіцянкою, пропозицією, врученням, отриманням або вимогою неправомірної вигоди.

Окремі визначення передусім вказують на порушення інтересів держави та суспільства такими діями. На нашу думку, це об'єктивно, оскільки визначені суб'єкти є складними системами, а всі системи спрямовані на самоохорону та захист.

Корупція, будучи складовою держави та суспільства, як взаємодіючих систем виступала фактором, який прямо чи опосередковано впливав на всю систему.

Таким чином, інститут держави і корупційна складова постійно співіснували та здійснювали

взаємний вплив. Обсяг, інтенсивність, структура, динаміка та територіальний розподіл корупційних правопорушень надає нам інформацію про ступінь корупційності суспільства та держави. Це в свою чергу дає відповідь на питання щодо обсягу взаємодії зазначених систем.

Можна провести певні паралелі з дослідженнями науковців у галузі вірусології, де неклітинні форми живих організмів, які розмножуються тільки в живих клітинах, використовують їхній ферментативний апарат і перемикають клітину на синтез зрілих вірусних часток називають – вірусом. При цьому констатується абсолютне поширення. Процес вірусного інфікування в масштабах однієї клітини розбивають на декілька етапів: приєднання до клітини, проникнення в клітину, роздгання, перепрограмування.

Досить показовим є етап перепрограмування – при зараженні вірусом в клітині активуються спеціальні механізми противірусного захисту, від здатності вірусу долати системи противірусного захисту безпосередньо залежить його виживання, окрім придушення противірусного захисту, віруси прагнуть створити у клітині максимально сприятливі умови для свого розвитку [8].

Дуже багато, на нашу думку, є спільних за характером процесів у взаємодії «вірус-організм» та «корупція-держава», «корупція-суспільство». Єдине питання полягає в тому, чи є вірус причиною еволюції організму.

Висновки отримані завдяки досягненням екології, біогеографії [9] можемо використати для проведення аналогії у взаємодії корупції з державою та суспільством:

1) На кожному рівні організації живого є свої чинники еволюції. Теза, що не потребує додаткового обґрунтування і для права.

2) Усі екологічні чинники, якщо вони діють з постійною інтенсивністю або остання періодично змінюється, є водночас чинниками еволюції. на межах геологічних періодів та епох відбуваються різкі зміни видового складу біосфери.

А ось цей принцип досить вдалим є і для історико-політичних процесів у суспільстві. Принаймні зміна історичних епох є одним із найяскравіших прикладів. Виходить, що корупція поряд з економічним та іншими чинниками впливала на всіх етапах розвитку державно організованого суспільства на еволюцію держави. Як зазначає Іван Розпутенко у статті «Корупція як системна проблема», розміщеній на веб-сайті MATRIX, корупції у відносинах: підприємець-підприємець, як правило, не існує. Тут система хабарів не діє, а діють нормативно-правові механізми (угоди, контракти тощо). Корупція виникає там, де існує висока дозвільна система, розширена система адміністративних «послуг», де виникають правовідносини між державою і приватним сектором [10]. При цьому автор наголошує: основне підґрунтя корупції полягає насамперед в економіці, а Україна перетворилась на арену торгів за привілеї і програми перерозподілу між кланами і соціальними групами населення. Проникають у господарську і фінансову діяльність підприємств, з метою створення різного роду комерційних структур, за безпосередньою участю або сприяння державних чиновників. При цьому ведуть відкриту боротьбу за розподіл сфер впливу.

3) Стосовно популяції як одиниці еволюції розрізняють внутрішньовидові та міжвидові еволюційні чинники.

Для держави та права – як за приклад можемо розглядати як внутрішньодержавний та міжнародний чинники.

4) Темпи еволюції та час існування даного виду не залежать від частоти зміни поколінь.

5) Усі живі системи можуть існувати лише у стабільних умовах доти, доки ступінь зміни цих умов не перевищить їхню здатність до підтримання гомеостазу (еволюційна гіпотеза перерваної рівноваги). В цьому випадку і держава може зазнати «загибелі».

Таким чином, корупція, як елемент системи держави та суспільства існувала протягом всієї історії і виступала чинником їх еволюції, діяла з постійною або змінюваною інтенсивністю наряду з економічним та іншими чинниками, впливала на всіх етапах розвитку державно організованого суспільства на еволюцію держави, формувалася на національному та міжнародному рівнях, при досягненні максимального рівня, могла призвести до занепаду держави.

З опрацьованих джерел так і не зрозумілі обсяги корупції у сучасному світі. Навіть якщо взяти середній показник між державами з мінімальним ступенем корупції – Португалія, Норвегія та інші країни, які перебувають у стані тотальної корупції, можемо спрогнозувати середній відсоток на рівні 30% від усього загалу посадових осіб наділених державно-владними функціями та повноваженнями.

Отже, можемо констатувати, що корупція виступала одним із чинників зміни не просто влади в країні, а й трансформації форми держави:

1) **Форма державного (політичного) режиму** – максимальний рівень характерний для антидемократичних держав, мінімальний рівень – для держав із розвиненим громадянським суспільством та високим ступенем демократизму. Що по-суті, вказує на прямо пропорційний зв'язок між формою державного режиму та рівнем корупції.

2) **Форма правління.** Еволюція форм правління від ранніх монархій до широкого спектру республіки теж чітко прослідковується через категорію «корупція». Сама по собі зміна форм правління – є прагнення певної частини суспільства прийти до влади, забезпечивши собі панівне становище у суспільстві, а у подальшому отримати неправомірну вигоду. Як правило зміни форм правління, а тим більше урядів відбувалися не легітимним шляхом із використанням історичних суспільно-політичних передумов.

Висновки. І як об'єкт дослідження, і як реальна сфера адміністративно-правового регулювання державна антикорупційна політика має всі ознаки системного явища, з притаманними йому принципами, чітко визначеними метою та завданнями, механізмами її здійснення. Для системних явищ характерна подільність на елементи, їх ієрархічність (або структурованість), взаємопов'язаність та взаємодія елементів. Окрім цього, зазначаємо, що не тільки концепції праворозуміння визначають характер правового регулювання, а й моделі антикорупційної політики, які були напрацьовані практикою протягом п'яти тисяч років. Тобто, можемо констатувати, що система антикорупційних інституцій хронологічно є однією із найдавніших та найбільш стійких у державному апараті.

Як не парадоксально це звучить, але можемо припустити, що саме можливість отримати незаконну вигоду, і бажання такий стан речей зберегти – стимулювало перетворення із суспільства родоплемінного у суспільство державно організоване, при якому можна було б узаконити свою владу, шляхом закріплення у нормах права.

Виходячи із зазначеного нами, корупція, як явище стало каталізатором або навіть чинником формування певної моделі управління суспільством, в основному через створення держави, та легітимізація такої моделі. Через моделі антикорупційної політики та характер боротьби із корупцією можна простежити особливості становлення держави та її форму. А боротьба за владу, зміна форм правління та форм державного режиму – це протистояння різних корупційних моделей, що класифікуються за суб'єктивним складом, ставленням суспільства до корупції, характером її прояву та правового регулювання антикорупційної політики, географічним та іншими критеріями.

Як варіант можемо запропонувати поняття «корупційна теорія походження держави», що за основний критерій має прагнення особи, наділеної соціальною владою у родоплемінному суспільстві (а тому теоретично вразливою до корупційних ризиків), закріпити через формування правових норм (легітимізувати) закріпити такий стан, а в ідеалі зробити таку владу спадковою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. ВЕЛИКА УКРАЇНСЬКА ЕНЦИКЛОПЕДІЯ. ТЕМАТИЧНИЙ РЕЄСТР ГАСЕЛ з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. К: Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.

2. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24.04.1998 № 367/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98/ed19980424/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF>. (дата звернення: 10.10.2019).

3. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80/ed20110101/find?text=%EA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%BA%FE>. (дата звернення: 10.10.2019).

4. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Конвенція Ради Європи від 04.11.1999 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102/ed20050316/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF. (дата звернення: 10.10.2019).

5. Стандартні положення та умови Європейського банку реконструкції та розвитку: Положення ЄБРР від 01.02.1999 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985_001/ed19990201/find?text=%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF. (дата звернення: 10.10.2019).

6. Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику»: Закон СНД від 15.11.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115/find?text=%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF. (дата звернення: 10.10.2019).

7. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17/ed20110105/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF>; Про запобігання корупції :Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014#n12>. (дата звернення: 10.10.2019).

8. Вірус. Стаття з Вікіпедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D1%80%D1%83%D1%81>. (дата звернення: 10.10.2019).

9. Соболев В.І. Біологія. Довідник+тести. Кам'янець-Подільський, «Абетка». 2017. 796 с.

10. Розпугенко І. Корупція як системна проблема. URL: <https://matrix-info.com/2017/04/23/koruptsiya-yak-systemna-problema/> (дата звернення: 10.10.2019).

REFERENCES:

1. Babka, V., & Shumilo, M. (Comps.). (2017). VELYKA UKRAYINS'KA ENTSYKLOPEDIYA. TEMATYCHNYY REYESTR HASEL z napryamu «Yurydychni nauky». Kyiv: State Scientific Institution "Encyclopedic Publishing House" [in Ukrainian].

2. Pro Kontseptsiyu borot'by z koruptsiyeyu na 1998-2005 roky: Ukaz Prezydenta Ukrayiny [«About the Concept of Combating Corruption 1998-2005»: Decree of the President of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98/ed19980424/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF> [in

Ukrainian].

3. Pro borot'bu z koruptsiyeyu: Zakon Ukrayiny [«*About the fight against corruption*» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80/ed20110101/find?text=%EA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%BA%FE> [in Ukrainian].

4. Tsyvil'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu: Konventsiya Rady Yevropy [«*Civil Convention for the Suppression of Corruption*» : *Council of Europe Convention*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102/ed20050316/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF [in Ukrainian].

5. Standartni polozhennya ta umovy Yevropeys'koho banku rekonstruktsiyi ta rozvytku: Polozhennya Yevropeys'koho banku rekonstruktsiyi ta rozvytku [«*Civil European Bank for Reconstruction and Development standard terms and conditions*» : *The provisions of the European Bank for Reconstruction and Development*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985_001/ed19990201/find?text=%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF [in Ukrainian].

6. Osnovy zakonodavstva pro antykoruptsiynu polityku: Model'nyy zakon SND [«*Fundamentals of Anti-Corruption Policy Legislation*» : *Model law of the CIS*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115/find?text=%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF/ [in Ukrainian].

7. Pro zasady zapobihannya ta protydyi koruptsiyi: Zakon Ukrayiny [«*About the principles of preventing and combating corruption*» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17/ed20110105/find?text=%CA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%FF> [in Ukrainian].

8. Virus. Statyya z Vikipediyi [«*Virus*» : *Wikipedia article*]. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D1%80%D1%83%D1%81> [in Ukrainian].

9. Sable, B. (2017). *Biology. Handbook + tests*. Kamyanets'k-Podilskyi, Alphabet. Retrieved from <https://pidruchniki.com/77178/prirodovnavstvo/biologiya> [in Ukrainian].

10. Rasputenko, I. Koruptsiya yak systemna problema. Retrieved from <https://matrix-info.com/2017/04/23/koruptsiya-yak-systemna-problema> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.09.2019

УДК 34(3/9) «19»

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.4>

Чернік Світлана Дмитрівна,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
e-mail: chernik_svitlana@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-3290-1797>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦЕНЗУРИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 60-х рр. XIX ст.

У статті проаналізовано основні нормативно-правові акти Російської імперії, які діяли на території українських губерній у 60-х рр. XIX ст. та регламентували діяльність цензурних органів державної влади. Особливу увагу приділено змінам у законодавстві, які започаткували суттєві зрушення у бік пом'якшення цензури. Метою дослідження стало вивчення нормативно-правих актів Російської імперії щодо цензури, які були прийняті у досліджуваний період, зокрема, укази імператора Олександра II, «Тимчасові правила з цензури» 1862 р., «Тимчасові правила про цензуру та друк» 1865 р. та інші. Встановлено, що запровадження відомчої цензури імператорським указом «Про порядок цензурування творів та статей, які відносяться до предметів різних урядових місць та установ» від 23 січня 1858 р. негативно позначилося на видавничій справі, оскільки призначення довірених осіб від міністерств та відомств посилювало контроль за друкованими матеріалами. Доведено, що імператорський указ «Про перетворення цензурного управління та ліквідацію Канцелярії Міністра народної освіти» від 10 березня 1862 р. розподілив повноваження у галузі цензури між Міністерством народної освіти та Міністерством внутрішніх справ й посилив роль останнього. «Тимчасовими правилами з цензури» 1862 р. регулювалося питання змісту статей та творів, визначалися теми, висвітлення яких потрапило під заборону у періодичних виданнях. Здійснено аналіз статей «Тимчасових правил про цензуру та друк» 1865 р. Зокрема, досліджено структуру органів цензури та їх повноваження, перелік видів друкованих видань, що підлягали перевірці або звільнялися від неї, підстави притягнення до юридичної відповідальності за порушення

цензурного законодавства. У результаті проведеного аналізу зроблено висновок, що цензурне законодавство Російської імперії 60-х рр. XIX ст., яке діяло на території українських губерній, залишало контроль Міністерства внутрішніх справ за видавничою справою, а позитивні зрушення нівелювалися подальшими нормативно-правовими актами.

Ключові слова: цензура, укази імператора, Тимчасові правила про цензуру та друк, Головне управління у справах друку, друковані видання.

Chernik S. LEGAL REGULATION OF THE CENSORSHIP IN UKRAINIAN PROVINCES OF RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF THE 60th 19TH CENTURY

The article analyzes the main normative legal acts of the Russian Empire, which operated on the territory of the Ukrainian provinces in the 1960s. and regulated the activities of censorship bodies of state power. Particular attention has been paid to changes in legislation that have triggered significant shifts towards censorship mitigation. The purpose of the study was to study the regulatory acts of the Russian Empire on censorship, which were adopted during the study period, in particular, the decrees of Emperor Alexander II, "Temporary rules on censorship" 1862, "Temporary rules on censorship and printing" 1865 and others. It was established that the introduction of departmental censorship by the imperial decree "On the Procedure of Censorship of Works and Articles Related to Subjects of Various Government Sites and Institutions" of January 23, 1858 had a negative impact on the publishing business, since the appointment of trustees by ministries and departments strengthened materials. It is proved that the imperial decree "On the Transformation of Censorship and the Elimination of the Office of the Minister of National Education" of March 10, 1862, allocated powers in the field of censorship between the Ministry of Public Education and the Ministry of Internal Affairs and strengthened the latter's role. The Temporary Rules of Censorship of 1862 regulated the content of articles and works, determined the topics covered by the ban in periodicals. The articles of the Provisional Rules on Censorship and the Press were analyzed in 1865. In particular, the structure of the censorship bodies and their powers, the list of types of printed editions to be checked or exempted, the grounds for bringing to legal responsibility for violation of censorship legislation were investigated. As a result of the analysis, it was concluded that the censorship legislation of the Russian Empire of the 1960s, which operated on the territory of Ukrainian provinces, left the control of the Ministry of Internal Affairs to publishing, and the positive changes were offset by further regulations.

Key words: censorship, emperor's decrees, Provisional Rules on Censorship and Printing, General Directorate of Printing, Printed matters.

Постановка проблеми. Потреба у модернізації всіх сфер суспільного життя в Російській імперії призвела до реформаційних процесів у 60-х рр. XIX ст. Важливим питанням цього періоду було правове регулювання цензури та необхідність її послаблення через невдоволення громадськості. Цензурне законодавство Російської імперії регулювало повноваження цензурних органів, порядок перевірки матеріалів та встановлювало відповідальність за його порушення. До прийняття «Тимчасових правил про цензуру та друк» 6 квітня 1865 р. перевірки підлягали усі друковані видання в державі. Особлива увага органів державної влади приділялася стеженню за публікаціями в періодиці, що виступала основним джерелом поширення інформації різного спрямування. З другої половини XIX ст. у країні відбувся стрімкий розвиток журналістики, що супроводжувався кількісним зростанням періодичних видань, на сторінках котрих з'являлися статті з різною тематикою, зокрема й внутрішньо- та зовнішньополітичною. У цих умовах влада за допомогою механізмів цензури намагалася контролювати, спрямовувати, обмежувати зміст матеріалів, що друкувалися. Проте намагання лібералізувати цензуру призвели у подальшому до посилення ролі Міністерства внутрішніх справ та збереження контролю над видавництвами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Законодавство про цензуру в Російській імперії у другій половині XIX ст. стало об'єктом дослідження багатьох учених: К. Арсеньєва, М. Лемке, Г. Жирова, В. Чернухи, О. Кириєнка, В. Савчинського, Н. Щербак та інших. Так, робота М. Лемке «Епоха цензурних реформ 1859–1865 рр.» містить досить значний обсяг фактологічного матеріалу. Автор вважає Закон про цензуру 1865 р. «дзеркалом істинної цінності усіх реформ» [1]. М. Жирков визначив та охарактеризував етапи розвитку цензури в Російській імперії у XIX–XX ст., зокрема, зупинився на дослідженні передумов прийняття, змісту та наслідків введення «Тимчасових правил про цензуру і друк» 6 квітня 1865 р. [2]. Український науковець В. Савчинський досліджував історико-правові аспекти цензурної політики російського самодержавства в «українському питанні» у другій половині XIX ст. Він стверджував, що протягом досліджуваного періоду було створено апарат цензури, який намагався контролювати розповсюдження небажаної, шкідливої для влади інформації та охороняв інформаційний простір [3; 4]. Н. Щербак здійснила історико-правовий аналіз законодавчого забезпечення діяльності цензурних установ в українських губерніях, що входили до складу Російської імперії у XIX – на поч. XX ст. [5; 6]. Отже, зазначені науковці у цілому вивчали питання правового регулювання цензури в українських губерніях Російської імперії у другій половині XX ст., проте, на нашу думку, слід більш детально зупинитися на характеристиці нормативно-правових актів щодо цензури, які були прийняті в період проведення реформ в 60-х рр. XX ст.

Мета статті – аналіз нормативно-правових актів Російської імперії, які регулювали цензуру в українських губерніях в 60-х рр. XIX ст.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зростання кількості друкованих джерел інформації та їхньої популярності серед громадськості стало передумовою для початку змін цензурного законодавства в Російській імперії у другій половині XIX ст. За визначенням дорадянського історика М. Лемке період 1858 – 1865 рр. став «епохою цензурних реформ» [1]. Впровадження нових законів, які в певній мірі пом'якшували умови цензурної перевірки, сприяло появі нових друкованих видань. Про що свідчать відомості, наведені

публіцистом К. Арсеневим: «в 1845 – 1855 рр. за царювання російського імператора Миколи I цензурою дозволявся випуск 6 газет і 19 журналів (серед них – дитячі, медичні, модні), а уже в перші десять років правління Олександра II (1855 – 1865) – 66 газет та 156 журналів» [7, с.5].

Початком реформування інституту цензури в Російській імперії у 60-х рр. XIX ст. стало видання 23 січня 1858 р. імператором Олександром II указу «Про порядок цензурування творів та статей, які відносяться до предметів різних урядових місць та установ». Для відносин із Санкт-Петербурзьким цензурним комітетом призначалися по одній довірений особі від імператорського двору, міністерств (військового, морського, внутрішніх справ, фінансів, державного майна, юстиції), Головного управління шляхів сполучення та публічних споруд, Головного штабу його імператорської величності по воєнно-навчальним закладам та III відділення імператорської канцелярії. В інших містах імперії відповідні твори та статті мали передаватися Міністру народної освіти, який своїм розпорядженням направляв їх до необхідного відомства. Довірені особи розглядали матеріали та надавали свої висновки щодо них, у разі виникнення сумнівів інформували головне начальство, яке приймало рішення або накласти заборону, або передати до редакції [8, с.64-65]. У такий спосіб змінювався порядок перевірки творів і статей та запроваджувалася відомча цензура. Отже, це ускладнювало процес проходження статті від подання в редакцію до її публікації. Враховуючи вище викладене, слід погодитися із думкою О. Кириєнка, який вважає що цей закон не слід розглядати як елемент послаблення цензурного режиму [9, с.86].

Наступним нормативно-правовим актом прийнятим в межах реформування цензури став імператорський указ «Про перетворення цензурного управління та ліквідацію Канцелярії Міністра народної освіти» від 10 березня 1862 р., яким змінювався розподіл повноважень між відомствами. Зокрема, ліквідувалося Головне управління цензури. На зміну Канцелярії Міністра народної освіти створювалася Особлива канцелярія Міністерства народної освіти. Слідкувати за відповідністю змісту книг, брошур, періодичних видань, гравюр, естампів та інших видань цензурним правилам та контролювати цензорів мало Міністерство внутрішніх справ. Інші обов'язки колишньої Канцелярії покладалися на міністра народної освіти, якому підкорювалися цензурні комітети та окремі цензори міністерства. Твори та статті про церковні справи піддавалися духовній цензурі, про імператора та його сім'ю розглядалися міністром імператорського двору, по інших питаннях – міністром народної освіти. Лише щодо спірних питань слід було звертатися до інших відомств. Повідомлення політичного змісту розглядалися органами загальної цензури [10, с.182-183]. Таким чином, відомча цензура скасовувалася, за виключенням окремих напрямків, повноваження щодо цензури розподілялися між Міністерством внутрішніх справ та Міністерством народної освіти, при цьому посилювалася роль Міністерства внутрішніх справ у контролі за змістом публікацій в друкованих виданнях держави.

З метою впорядкування цензурного законодавства 12 травня 1862 р. були видані «Тимчасові правила з цензури», які мали діяти до прийняття постійно діючого нормативно-правового акту. «Тимчасові правила з цензури» 1862 р. були покликані унеможливити друк критичних публікацій щодо Положення від 19 лютого 1861 р., християнської віри та вчення, виявлення неповаги до монаршої династії, поширення соціалістичних і комуністичних ідей, а також сприяти охороні честі та гідності кожної особи [11, с.61-62].

14 січня 1863 р. за указом імператора Олександра II створювалася комісія для розробки нового цензурного статуту, яку очолив князь Д. Оболенський. Нагляд за її роботою покладалася на Раду міністрів [12, с.43]. 24 березня 1865 р. проект цензурного статуту схвалено Радою міністрів та передано на затвердження імператору [9, с.87]. 6 квітня 1865 р. «Тимчасові правила про цензуру та друк» були підписані Олександром II та вступали в дію з 1 вересня цього ж року. Склалися вони з трьох розділів: «Про Головне управління у справах друку», «Про повременні видання», «Про типографії, літографії, метолографії та заклади, які виробляють приналежності для тиснення» [13, с.397].

Нагадаємо, що у Російській імперії за формою цензурного контролю цензура поділялася на попередню та каральну (або подальшу, наступну). Попередня цензура передбачала перегляд спеціально уповноваженою інституцією друкованих видань, театральних вистав, кінофільмів, картин та фотографічних зображень тощо до їх оприлюднення та поширення у суспільстві. Каральна полягала в оцінці вже опублікованих видань, поставлених п'єс і т. д. відповідно до цензурно-правового поля [14, с.147].

Проаналізуємо зміст Тимчасових правил про цензуру та друк» 1865 р. Розділ I цього документа визначав структуру, порядок формування та повноваження Головного управління у справах друку. Зокрема, Головне управління у справах друку ставало окремим структурним підрозділом при Міністерства внутрішніх справ та складалося з голови, Ради Головного управління, канцелярії, особливих цензорів драматичних творів та чиновників особливих доручень. Голова призначався та звільнявся за поданням міністра внутрішніх справ указом Сенату. Рада Головного управління включала голову управління, очільників цензурних комітетів та членів, призначених Сенатом.

Головне управління у справах друку мало наступні повноваження:

«1. Спостереження за діями цензурних комітетів та окремих цензорів як по внутрішній так й по іноземній цензурі; вирішення їхніх непорозумінь та питань й розгляд скарг на них;

2. Спостереження за творами друку, що виходять без дозволу цензури; виявлення в них порушень встановлених правил; ініціювання судового переслідування, якщо це не було зроблено відповідними структурами <...>;

3. Справи про відкриття типографій, літографій, та закладів, які виробляють принадлежності для тиснення, й про нагляд як за цими закладами так й за торгівлею книжками» [13, с.397].

Таким чином, Головне управління у справах друку акумулювало в своїх руках владу над усіма періодичними виданнями та установами, які друкували й виробляли устаткування для друкарень. З одного боку, призначення голови та членів управління здійснювалося міністром внутрішніх справ свідчило про збереження контролю за змістом публікацій Міністерством внутрішніх справ Російської імперії. З іншого – відбувалося певне пом'якшення цензури.

Розділ II «Тимчасових правил про цензуру та друк» 1865 р. визначав перелік видань, що підлягали цензурній перевірці. До них належали: газети та журнали, які виходили окремими номерами, листками чи книжками; збірники чи збірки нових, оригінальних чи перекладних творів або статей різних письменників, які видаються під однією назвою, більш ніж два рази на рік. Не підлягали перевірці збірки раніше надрукованих творів та перекладів, збірники історичних актів та словники. Кожний хто мав намір видавати нове видання зобов'язаний звернутися за дозволом до міністра внутрішніх справ, який мав прийняти рішення про надання дозволу на друк без цензури або за умови попередньої цензури. Дозвіл видавався у формі свідоцтва у двох екземплярах [13, с.398]. Таким чином, в окремих випадках цензура не була обов'язковою для друкованих видань. У разі необхідності проходження попередньої цензури, встановлювалася форма звернення до Головного управління у справах друку, умови використання дозволу, дії у разі поєднання в одній особі видавця та редактора, зміни видавця, при перенесенні типографії в інше місце тощо.

Цензурне законодавство 60-х рр. XIX ст. визначало теми, які заборонено було висвітлювати. «Тимчасові правила про цензуру та друк» 1865 р. під заборону ставили публікації образливі та спрямовані проти законів імперії, розпоряджень уряду, судових установ; із закликами до протистояння у суспільстві; проти власності на сімейних відносин; постанов дворянських, міських та земських зборів.

Розширений перелік містився в інших нормативно-правових актах. В одному з циркулярів зазначалося: «I. У всіх взагалі друкованих творах не допускати порушення належної поваги до вчення і обрядів християнських сповідань, охороняти недоторканість верховної влади і її атрибутів, повагу до осіб царствующого дому, непохитність основних законів, народну мораль, честь і приватне життя кожного. II. Не допускати до друку творів і статей, що містять шкідливе вчення соціалізму і комунізму, схиляються до потрясіння та повалення існуючого порядку і поширенню анархії... У судженнях про недоліки і зловживання адміністрації не допускати друкування імен осіб та назв міст і установ... Не дозволяється друкувати критики рішень Правлячого Сенату та інших вищих урядових установ» [5, с.135].

Зауважимо, що за «Тимчасовими правилами про цензуру та друк» 1865 р звільнення від попередньої цензури накладало додаткові зобов'язання на видавців, які мали внести завдаток до Головного управління у справах друку. «Для щоденної газети чи газети, що виходила не менше шести разів на тиждень, – 5 000 рублів; для усіх інших періодичних видань – 2 500 рублів» [13, с.398], – вказувала стаття 16 розділу II «Тимчасових правил по цензуру та друк». Від внесення завдатку звільнялися видання, що пройшли попередню цензуру, а також статті і твори наукового, господарського та технічного змісту, публікації уряду, академій, університетів, вчених товариств та установ. У разі виявлення порушення цензурних норм застава не поверталася, що спонукало редакторів перевіряти подані до друку матеріали на їх відповідність законодавству.

У разі порушення правил цензури передбачалося притягнення винних до відповідальності. Застосовувалися норми «Уложення про покарання». Зокрема, друк матеріалу у періодичному виданні без дозволу цензури, який хоч і не містив недозволеного, підлягав штрафу в розмірі 50 руб. за кожний номер чи опубліковану статтю. За видання забороненого цензурою матеріалу редактор перший раз мав сплатити 50 руб. штрафу, другий – 100 руб., третій – 200 руб. [4, с.283] Не правдиві відомості про видавця, підписну ціну, цензурний дозвіл ставали підставою притягнення до відповідальності редактора та його ув'язнення. Міністр внутрішніх справ мав право робити попередження щодо окремих статей. Третє попередження призупиняло друк видання на строк, визначений міністром, але не більше ніж на 6 місяців. Також після третього попередження міністр міг звернутися до першого департаменту Сенату з пропозицією взагалі припинити діяльність видання. Його поновлення дозволялося знову ж таки за згодою міністра внутрішніх справ [13, с.399-400].

На особливу увагу заслуговує вивчення застосування цензурного законодавства в українських губерніях Російської імперії. Після видання Валувського циркуляру 1863 р. по суті відбувалася боротьба цензурних органів з українським друкованим словом. Заборона Емським указом 1876 р. ввозити в державу із закордону літературу, видану українською мовою, ще більше ускладнювало поширення друкованих україномовних видань.

У зв'язку з виступами проти самодержавства імперський уряд у 70-х рр. XIX ст. вирішив посилити заходи каральної цензури, виданням низки нормативно-правових актів щодо цензурної перевірки. Згідно з законом від 6 липня 1872 р. за опублікування статті без відповідного дозволу міністр внутрішніх справ накладав арешт на тираж видання або взагалі закривав його. Законами від 30 січня 1870 р. і 4 лютого 1875 р. журналістам заборонялося висвітлювати в пресі матеріали судових засідань [12, с.78-79]. Наведені факти свідчать про згортання реформаційних процесів, які спрямовувалися на послаблення цензури.

Висновки. Цензурне законодавство Російської імперії в 60-х рр. XIX ст., яке діяло на території українських губерній, зазнало змін. Прийняття нових нормативно-правових актів мало удосконалити процес цензурної перевірки друкованих видань в державі та посилити контроль за публікаціями, спрямованих проти самодержавства. Указ Олександра II «Про порядок цензурування творів та статей, які відносяться до предметів різних урядових місць та установ» від 23 січня 1858 р. започаткував трансформаційні процеси у цензурній галузі. Існування цензури негативно впливало на можливості друку статей та матеріалів різного змісту, оскільки за кожним напрямком закріплювалася довірена особа відповідного міністерства. Подальші законодавчі акти мали змінити ситуацію на краще та у більшості випадків скасовували відомчу цензуру. Створення нових органів цензури насправді лише посилювало контроль Міністерства внутрішніх справ за цензорами та видавцями-редакторами. Важливим документом, прийнятим у досліджуваний період, є «Тимчасові правила про цензуру та друк» 1865 р., які звільняли від цензурної перевірки окремі періодичні видання. Однак умова внесення видавництвами застави, яка у разі порушень не поверталася, змушувала редакторів здійснювати внутрішню перевірку матеріалів. Визначення тем, які опинилися під забороною, та заборона друкувати українською мовою значно обмежувала діяльність видавництв. Разом з тим, посилювалася відповідальність за порушення цензурного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лемке М. Эпоха цензурных реформ 1859 – 1865 годов. Санкт-Петербург, 1904. 515 с.
2. Жирков Г. В. История цензуры в России XIX – XX вв. М. : Аспект Пресс, 2002. 368 с.
3. Савчинський В. Цензура політика російського самодержавства в «українському питанні» (друга половина XIX ст.): автореферат... канд. іст. наук; Черкаський нац. ун-т ім. Б. Хмельницького, 2011. 20 с.
4. Савчинський В. Періодична преса: цензурна політика російського уряду (друга половина XIX ст.). *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 6. Історичні науки.* 2010. Вип. 7. С.45 – 50.
5. Щербак Н. М. «Полное собрание законов Российской империи» як джерело дослідження діяльності цензурних установ в Україні (кінець XIX – початок XX ст.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Історія».* 2008. Випуск 93 – 94. С. 134 – 137.
6. Щербак Н. М. Цензура і влада в умовах реформування Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX ст. *Публічне право.* 2013. № 3. С. 295-301.
7. Арсеньев К. К. Законодательство о печати. С.-Петербург, типолитография Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1903. 150 с.
8. О порядке цензирования сочинений и статей, относящихся к предметам разных правительственных мест и учреждений: выписка из Высочайше утвержденной в заседании Совета министров резолюции по делу о цензуре. 23 января 1858 г. № 32712. *Полное собрание законов Российской империи.* СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1860. Собрание II. Т. XXXIII. С.64.
9. Кириєнко О. Ю. Загальна та військова цензура в Російській імперії (XVIII- початок XX ст.). *Український історичний журнал.* 2010 №4. С.83–98.
10. О преобразовании цензурного управления и упразднении Канцелярии министра народного просвещения: Именной указ, данный Сенату, № 38040, 10 марта 1862 г. *Полное собрание законов Российской империи.* СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1865. Собрание II. Т. XXXVII. С.182-183.
11. О передаче цензурных комитетов и отдельных цензоров из Министерства народного просвещения в Министерство внутренних дел: Именной указ, данный Сенату, № 39162, 14 января 1863 г. *Полное собрание законов Российской империи.* СПб. : Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1866. Собрание II. Т. XXXVIII. С.61-62.
12. Чернуха В. Правительственная политика в области печати: 60-70-е годы XIX века. Л. : Наука, 1989. 205 с.
13. О некоторых переменах и дополнениях в действующих ныне цензурных постановлениях: выписка из Высочайше утвержденной в заседании Совета министров резолюции по делу о цензуре. 6 квітня 1865 г. № 41990. *Полное собрание законов Российской империи.* СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. Собрание II. Т. XL. С.397-406.
14. Ткаченко В. В., Кириєнко О. Ю. Кримінальна та адміністративно-правова відповідальність за порушення норм цензури в Російській імперії. *Наука і правоохорона.* 2016. №4. С.146-155.

REFERENCES:

1. Lemke, M. (1904). Epokha tsenzurnykh reform 1859 – 1865 godov. St. Petersburg [in Russian].
2. Zhirkov, G. (2002). Istoriya tsenzury v Rossii КНІКН – КНКН vv. Moscow: Aspect Press [in Russian].
3. Savchinsky, V. (2011). Tsenzurna polityka rosiys'koho samoderzhavstva v «ukrayins'komu pytanni» (druha polovyna КНІКН st.) [Censorship policy of the n autocracy in the "Ukrainian question" (second half of the nineteenth century.)] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Cherkasy [in Ukrainian].
4. Savchinsky, V. (2010). Periodychna presa: tsenzurna polityka rosiys'koho uryadu (druha polovyna

КНІКН ст.). *Naukovyy chasopys Natsional'noho pedahohichnoho universytetu imeni M.P. Drahomanova – Scientific journal of the National Pedagogical University named after M.P. Drahomanov*, 7, 45-50 [in Ukrainian].

5. Shcherbak, N. (2008). «Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy ymperyy» yak dzherelo doslidzhennya diyal'nosti tsenzurnykh ustanov v Ukrayini (kinets' KНІКН – pochatok KНКН ст.). *Visnyk Kyivsk'oho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv*, 93-94, 134-137 [in Ukrainian].

6. Shcherbak, N. (2013). Tsenzura i vlada v umovakh reformuvannya Rosiys'koyi imperiyi u druhiy polovyni KНІКН – na pochatku KНКН ст. *Publichne pravo – Public law*, 3, 295-301 [in Ukrainian].

7. Arseniev, K. (1903). *Zakonodatel'stvo o pechati*. St. Petersburg: typography of F. Weissberg and P. Gershunin [in Russian].

8. O poryadke tsenzirovaniya sochineniy i statey, odnosyashchikhsya k predmetam raznykh pravitel'stvennykh mest i uchrezhdeniy: vypiska iz Vysochayshe utverzhdennoy v zasedanii Soveta ministrov rezolyutsii po delu o tsenzure. 23 yanvarya 1858 g. № 32712 [«On the procedure for censoring essays and articles relating to subjects of various government places and institutions» extract from a resolution on the censorship case of the Highest approved at a meeting of the Council of Ministers. January 23, 1858 No. 32712]. *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii – Complete collection of laws of the Russian Empire*, II, 66 [in Russian].

9. Kirienko, O. (2010). Zahal'na ta viys'kova tsenzura v Rosiys'kiy imperiyi (KHVIII- pochatok KНКН ст.). *Ukrayins'kyi istorychnyy zhurnal – Ukrainian Historical Journal*, 4, 83-98 [in Ukrainian].

10. O preobrazovanii tsenzurnogo upravleniya i uprazhnenii Kantselyarii ministra narodnogo prosveshcheniya: Imennoy ukaz, dannyi Senatu, № 38040, 10 marta 1862 g. [«On the transformation of censorship and the abolition of the Office of the Minister of Education» Personal Decree given to the Senate, No. 38040, March 10, 1862]. *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii – Complete collection of laws of the Russian Empire*, II, 182-183 [in Russian].

11. O peredache tsenzurnykh komitetov i otdel'nykh tsenzorov iz Ministerstva narodnogo prosveshcheniya v Ministerstvo vnutrennikh del: Imennoy ukaz, dannyi Senatu, № 39162, 14 yanvarya 1863 g. . [«On the transfer of censorship committees and individual censors from the Ministry of Education to the Ministry of Internal Affairs» Personal Decree given to the Senate, No. 39162, January 14, 1863] *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii – Complete collection of laws of the Russian Empire*, II, 61-62 [in Russian].

12. Chernukha, V. (1989). *Pravitel'stvennaya politika v oblasti pechati: 60-70-ye gody KHІKH veka*. L.: Science [in Russian].

13. O nekotorykh peremenakh i dopolneniyakh v deystvuyushchikh nyne tsenzurnykh postonovleniyakh: vypiska iz Vysochayshe utverzhdennoy v zasedanii Soveta ministrov rezolyutsii po delu o tsenzure. 6 kvitnya 1865 g. № 41990. [«On some changes and additions in the current censorship rulings » extract from the Resolution on the censorship case, which was highly approved at the meeting of the Council of Ministers. April 6, 1865 No. 41990] *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii – Complete collection of laws of the Russian Empire*, II, 397-406 [in Russian].

14. Tkachenko, V., & Kiriienko, A. (2016). Kryminal'na ta administratyvno-pravova vidpovidal'nist' za porushennya norm tsenzury v Rosiys'kiy imperiyi. *Nauka i pravookhorona – Science and law enforcement*, 4, 146-155 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.533.2

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.5>*Дімітров Михайло Михайлович,**кандидат юридичних наук,**старший викладач Придунайської філії МАУП*e-mail: dimitrov1092@gmail.com<https://orcid.org/0000-0002-1156-3447>

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ПРАКТИКИ ВИКОРИСТАННЯ КОМЕРЦІЙНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

Проведений аналіз еволюції появи та становлення комерційних найменувань свідчить, що: в стародавні часи (в Римській імперії та Стародавній Греції) клеймо залишається єдиним засобом індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг, поєднуючи в собі знак для товарів і послуг, фірмове найменування та кваліфіковане зазначення походження товару.

Застосування клейма на виробках, насамперед, переслідувало такі цілі: а) засвідчення якості товару конкретного ремісника та виробника; б) підтвердження права власності ремісників та виробників на свої товари; в) сприяння продажу великої кількості товарів торговим посередникам, які цінували рівень якості роботи окремих ремісників і виробників.

В Київській Русі для відмінності своїх товарів від чужих використовувався спеціальний знак – тамга, і лише значно пізніше: клеймо. Застосування клейма на виробках засвідчувало якість товару та підтверджувало права власності ремісників та виробників на свої товари.

В період середньовіччя розвиток торгових товариств сприяв появі особливого найменування учасників обороту – фірма та до необхідності вибору особливого імені для її позначення. З цього часу, поряд з товарним знаком, почав формуватися новий відособлений засіб індивідуалізації – фірмове найменування. Найбільш поширеними вони були в Англії, Німеччині, Франції, вони ідентифікували власника, підтверджували якість та стабільність надання ним послуг.

Протягом кінця XVII – XVIII ст. низку нормативно-правових актів, які врегульовували питання правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг, було прийнято в Російській імперії.

Фактично водночас із російським законодавством щодо засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг розвивалося європейське (Німеччина, Франція, Англія) законодавство, яке насамперед базувалося на судових прецедентах.

Ключові слова: історія становлення, комерційні позначення, знак для товарів та послуг, товарний знак, засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту.

Dimitrov M. HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE OF ESTABLISHING THE PRACTICE OF USE OF COMMERCIAL SIGNATURES

The conducted analysis of the evolution of the emergence and formation of business names shows that: in ancient times (in the Roman Empire and Ancient Greece), the brand remained the only means of individualizing participants in economic turnover, goods and services, combining the sign for goods and services, brand name and qualifying name origin of the product.

The use of branding on products, first of all, pursued the following goals: a) certification of the quality of the goods of a particular artisan and manufacturer; b) confirmation of the ownership of the artisans and producers on their goods; c) promoting the sale of large quantities of goods to resellers who valued the quality of work of individual artisans and producers.

In Kievan Rus, a special sign - tamga, was used to differentiate its goods from strangers, and only much later: the mark. The use of branding on the products attested to the quality of the goods and confirmed the ownership rights of the artisans and producers on their goods.

During the Middle Ages, the development of commercial companies contributed to the emergence of a special name for the turnover participants – the firm and to the need to choose a special name for its designation. From that time, along with the trademark, began to form a new separate means of individualization - brand name. They were most common in England, Germany, France, they identified the owner, confirmed the quality and stability of their services.

During the late XVII - XVIII centuries, a number of legal acts regulating the legal protection of the means of individualization of participants in economic turnover, goods and services were adopted in the Russian Empire.

In fact, at the same time as Russian legislation on the means of individualization of participants in economic turnover, goods and services, European (Germany, France, England) legislation was developed, which was primarily based on judicial precedents.

Key words: history of formation, commercial designations, sign for goods and services, trademark, means of individualization of participants of civil turnover.

Постановка проблеми. Однією із основних вимог ринкової економіки є конкурентні дії суб'єктів господарської діяльності, які обумовлені, у тому числі, специфікою вироблених товарів, наданих послуг,

виконаних робіт тощо. У зв'язку з чим виникає необхідність кінцевому споживачеві вирізняти прийнятну для себе за ціною та якістю продукцію, зокрема, шляхом ідентифікації легітимно використаних на ній знаків для товарів і послуг, фірмового найменування та кваліфікованого зазначення походження товару.

Практика індивідуалізації товарів і послуг пройшла тривалий час свого розвитку та становлення. Ще в стародавні часи були закладені основи функціонування торговельної марки, функції якої яскраво проявилися в Римській імперії та Стародавньому Римі, а також дещо пізніше в Київській Русі. Знаки для послуг широко впроваджуються в період середньовіччя в Англії, Німеччині, Франції. В подальший період продовжує формуватися національне законодавство європейських та інших країн. Дослідження історико-правового досвіду становлення комерційних позначень сприяє кращому розумінню їхніх структурних відмінностей та функцій, необхідності охорони та захисту у разі незаконного використання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вказана проблематика активно вивчається науковцями (А.Ф.Бикодорова, В.І.Блінніков, В.В.Дубровська, О.А.Городов, М.Н.Панкова, В.В.Сергієвський), які вивчають історію виникнення таких засобів індивідуалізації товарів: як торговельна марка, знаки обслуговування, фірмові найменування. Їх висновки ґрунтуються на широкому фактичному матеріалі національних законодавств. Однак ще не достатньо повно та в системно практика використання комерційних позначень розглядається в історичному розрізі починаючи із стародавнього часу та водночас і щодо європейських країн. Зазначене актуалізує дослідження вказаної проблематики

Мета статті – дослідження історико-правового досвіду становлення практики використання комерційних позначень із стародавніх часів до другої половини XIX ст.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи сучасне законодавче регулювання щодо використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару, розкриємо еволюцію регламентації кримінальної відповідальності за незаконне використання засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг у вітчизняних правових джерелах.

Зауважимо, що використання своєрідних засобів індивідуалізації набуло поширення ще за первіснообщинного ладу. На доречне пояснення Т.А.Соболевої та А.В.Суперанської, складне життя первісної людини зумовило необхідність започаткування колективного володіння матеріальними благами, а також спільне виконання трудомістких завдань. Разом з тим, коли останні набули достатнього рівня організації своєї праці та побуту, на зміну рівного розподілу матеріальних цінностей між членами общини приходить присвоєння багатств більш сильними її представниками. Це стало першим стимулом для виникнення приватної власності на худобу, землю, воду тощо. Саме тому, щоб відрізнити свої речі від інших, люди вигадали спеціальні знаки власності – тамги, які витискали на посуді, випалювали на тілі худоби, коней, висікали на камінні, що ставили на межі своєї земельної ділянки й т.п. [1, с. 6].

На поступову трансформацію тамгів із знаку приватної власності в стародавній засіб індивідуалізації товарів – клеймо, відбулося завдяки розвитку ремесла і торгівлі. Застосування клейма на виробках, насамперед, переслідувало такі цілі: а) засвідчення якості товару конкретного ремісника та виробника; б) підтвердження права власності ремісників та виробників на свої товари; в) сприяння продажу великої кількості товарів торговим посередникам, які цінували рівень якості роботи окремих ремісників і виробників.

Водночас перші історичні прецеденти використання клейм для ідентифікації наданих послуг прослідковуються в епоху Ассирії та Вавилону, де будівельниками клинописом висікалися на камінних плитах палаців імена й клейма їх власників, а також власні імена [2, с. 37].

Поширення клейма як прототипу сучасного товарного знаку набуло в епоху рабовласництва, наприклад, в Римській імперії мешканці її віддалених провінцій завдяки клеймам, нанесених на масляні лампи, могли повторно замовляти ті лампи, які зарекомендували себе з кращого боку у порівнянні з аналогічними виробами інших ремісників [3, с. 14]. Отже, сформувалося два принципово різних типи володіння майном: для особистого користування і для товарного обміну. У другому випадку майстер має знайти шляхи збуту, й лише у такому разі він отримає належний прибуток. Якщо ж на ринку виявляється декілька постачальників однорідних за своїми характеристиками товарів та виробів – виникає конкуренція. Вона може бути зорієнтована на споживача, коли один майстер виробляє дешеві вироби, задовольняючи масовий попит, а інші – дорогі художні витвори мистецтва, розраховані на поціновувачів. Можлива конкуренція по якості товару, коли один виробник намагається випускати товар кращої якості. Такий підприємець переймається за престижність своїх товарів і виробів, помічаючи їх особливими клеймами [1, с. 7-8].

В історичний період започаткування та розвитку ремесла і торгівлі проставлені клейма були єдиними засобами індивідуалізації товарів і послуг, включаючи в себе, у сьгоднішньому розумінні, знаки для товарів і послуг, фірмове найменування, кваліфіковане зазначення походження товару. Окрім того, фактично були відсутні випадки підробки клейм, адже у той час вони використовувалися винятково для підтвердження права власності, а також якості вироблених товарів та наданих послуг. За вчинення вказаного проступку не передбачалася відповідальність з боку держави, така особа піддавалася осуду з боку ремісників і виробників, а також громадяни в подальшому відмовлялися з нею торгувати й купувати вироби і товари з будь-якими клеймами.

За часів правління Перикла (V ст. до н.е.) у Стародавній Греції почало розвиватися законодавство щодо санкцій з боку держави за підробку чужого клейма – від штрафу до позбавлення афінського громадянства і видворення за межі поліса. При цього предметом злочинного посягання вважалося клеймо ремісників, а також власників майстерень, де зачасти використовувалася праця рабів. За свідченнями Ксенофонта, власні клейма мали спеціалізовані майстерні таких відомих громадян, як Гіпербол (майстерня світильників), Демосфен (майстерня мечів), Лисій (майстерня щитів) та ін. [4, с. 36].

Подібний стан речей зберігся й у Римській імперії, де клеймо використовувалося в якості відмітки, що розміщується на товарі у цілях його індивідуалізації, зокрема з метою визначення місця походження товару, а іноді й конкретного виробника, що дозволяло сприймати клеймо відомих споживачеві виробників як показник якості товару або навпроти низького рівня такого. Окрім того, державою підтримувався процес таврування в цілях контролю внутрішнього обороту товарів і переміщення їх через митний кордон, а також визначення конкурентоспроможності товару і його виробника на національному та міжнародному рівні [5, с. 56-57].

Падіння Римської імперії (V ст. н.е.), що супроводжувалося дезорганізацією та занепадом товарного виробництва, призвело до зневілювання необхідності в ідентифікації товарів і виробів шляхом їх клеймування [6, с. 35].

Варто також розглянути ширший вжиток засобів індивідуалізації учасників господарського обігу, товарів і послуг в період феодалізму, зокрема в IX-X ст. На рахунок цього Л.Д. Нефьодова зауважувала, що клейма у той час мали геральдичну основу та проставлялися фактично на всьому майні їх власників [2, с. 37]. Цьому процесові також сприяли активні торгівельні зв'язки між багатьма країнами Європи та Азії, розвиток купецьких гільдій тощо.

Потрібно звернути увагу, що на ґрунті діяльності торгових товариств склалося особливе найменування учасників обороту – фірма, оскільки незручність, пов'язана з перерахуванням прізвищ усіх учасників товариства, з одного боку, і поступове відособлення товариського підприємства в особливого суб'єкта прав, з іншою, привели до необхідності вибору особливого імені для короткого позначення цього єдиного суб'єкта, відмінного від інших окремих учасників [7, с. 14]. Отож, констатуємо, що з цього моменту, поряд з товарним знаком, почав формуватися новий відособлений засіб індивідуалізації – фірмове найменування.

Київська Русь щодо питань розвитку засобів індивідуалізації учасників господарського обігу, товарів і послуг пройшла загальноєвропейський шлях, але з певною затримкою, що була зумовлена об'єктивними історичними подіями. Так, з моменту започаткування давньоруської держави для відмінності своїх товарів від чужих використовувався спеціальний знак – тамга. В період з XIII по XV ст. цей термін починає вживатися в значенні «мито»: грошовий збір стягувався з товарів, що ввозилися на територію країни для продажу або обміну на ярмарках. Кожен випадок стягування подібного виду зборів фіксувався проставленням на товарі спеціального клейма або особливою відміткою в товарній документації [8, с. 14]. З розвитком ремесла і торгівлі більше вживання отримує клеймо, яке в епоху середньовіччя стає гарантією якості товару і служить засобом юридичного захисту результатів творчої діяльності.

Заслугує окремого розгляду перший офіційний документом в Європі щодо засобів індивідуалізації товарів, більшість науковців вважають ним прийнятий англійським парламентом у 1266 році законодавчий акт про товарні знаки. Останній встановлював обов'язок кожного пекаря проставляти на своїх виробках відповідний знак, за допомогою якого можна ідентифікувати виробника [3, с. 14]. Ця тенденція поширилася й на інші промислово розвинуті європейські країни, наприклад, у Франції з урахуванням вищевказаних правових норм у 1268 році видається «Книга ремесел і торгівлі міста Париж» [9], у якій було закріплено статuti усіх виробників м. Парижа. Особлива увага була звернута на недопущення виробництва низькоякісної продукції, а також окремі питання запобігання підробці клейм товарів.

Слід розуміти специфічність розвитку засобів індивідуалізації послуг. Найбільш поширеними послугами в період середньовіччя були надання ночівлі та харчування, та створення в подальшому гостинних дворів – праобраз майбутніх готелів і мотелів. З метою інформування відвідувачів про відкриття нових закладів господарі біля своїх воріт встановлювали довгі палиці, на яких вивішували будь-який предмет побутового вжитку. У свою чергу, наприклад ковалі, зачасти необхідні на дорогах, біля майстерні встановлювали палицю з колесом. Миські швачки, чоботарі, перукарі у вікнах лавок розміщували атрибути свого ремесла, а над входними дверима чіпляли бутафорські предмети – чобіт, ножиці тощо.

Підкреслимо, що вказана тенденція набула значного поширення в багатьох європейських країнах, а особливо на території Англії в XIV ст., коли населення стає більш освіченим і грамотним. З цього моменту на так званих «знаках-рекламах» з'являються написи, в яких розкривається сутність наданих послуг, ім'я власника тощо. Більше того, на вивісках починають розміщувати релігійні символи, нерідко пов'язаними з місцевими церквами та монастирями, прихожани яких користувалися пропонованими послугами. З часом здійснюється пошук назв, пов'язаних з історією, міфологією, літературою тощо [1, с. 10-11].

В цей період остаточно сформувалися товарні знаки на послуги, які ідентифікували власника, а також підтверджували їх якість та стабільність надання. Зауважимо також на тому, що особи, які надавали платні послуги, та починали виготовляти супутні товари для цього, використовували один і той же засіб індивідуалізації.

Перші згадки про клеймування товарів у російських нормативно-правових актах можна знайти в п. 45 Новоторгового статуту від 22 квітня 1667 р. Ця норма визначає, що клейма бажано проставляти на вітчизняних товарах з метою вирізнення їх з поміж іноземних, а також як гарантія належної якості. Окрім того, наголошується, що у разі підробки чужих клейм Московською державою будуть прийняті жорсткі міри щодо вилучення незаконно проклеюваних товарів й видворення назавжди недобросовісних торговців за межі країни [10, с. 313].

Вищевикладене зумовлює зауважити на тому, що позиція окремих науковців, наприклад І.А. Головізніної, на рахунок того, що клейма у той час виконували виключно функції митного знаку [7, с. 15] не відповідає дійсності.

Протягом кінця XVII – XVIII ст. в Російській імперії було прийнято низку нормативно-правових актів, які врегульовували питання правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг, основні з них такі:

1) Указ «Про клеймування товарів у Сибіру і про відібрання неклеюваних у казну» від 1698 р., в якому було проілюстровано всі види клейм, процедура клеймування товарів, а також державні санкції за ухилення виробників від клеймування своїх виробів;

2) Указ «Про підтвердження, щоб фабриканти друкували на товарах своїх клейма на обох кінцях штуки» від 1753 р. закріплював обов'язок виробників проставляти фабричні клейма на усіх складових частинах виробу, за невиконання чого передбачався штраф;

3) Указ «Про обов'язкове клеймування» від 1774 р. на законодавчому рівні зобов'язував ставити фабричні та мануфактурні клейма на всі російські товари. На розвиток цього положення у 1778 р. прийнято Указ Мануфактур-колегії, в якому прописувався обов'язок фабрикантів – виробників паперу клеймувати свою продукцію із зазначенням ім'я та прізвища фабриканта і рік виробництва [11, с. 157-158].

Паралельно із російським законодавством щодо засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг розвивалося європейське, яке базувалося на судових прецедентах. Так, в Німеччині регулярне маркування виробів було введено у 1723 р. щодо гончарного ремесла, Мейсенська фабрика визначила своїм клеймом сполучення букв «KPM». Воно представляло собою акронім словосполучення Королівська фарфорова мануфактура із зображенням схрещених мечів – аналог герба Саксонії. У Франції починаючи з 1766 р. від виробників фарфору вимагали, щоб вони наносили на свої вироби знаки, зареєстровані в поліцейських дільницях. Водночас як засоби ідентифікації виробленої продукції товарні знаки стали об'єктом регулярної уваги законодавців зарубіжних країн приблизно з другої половини XIX ст.

У 1857 р. приймається закон про товарні знаки у Франції. Її приклад перейняли ще сім держав, які до 1900 р. прийняли національні нормативні акти, присвячені правовій охороні товарних знаків і фірмового найменування. Більше того, з метою полегшення отримання правової охорони товарних знаків за кордоном 14.04.1891 було підписано Мадридський договір про міжнародну реєстрацію знаків [3, с. 15].

Натомість в Англії судова практика захисту від підроблених товарних знаків і фірмових найменувань випереджала законодавство й почала розвиватися в середині XIX ст. Саме в цій країні виникла доктрина: «ніхто не має права видавати свій товар за товари інших осіб». Британське право тоді діяло в ряді країн, серед яких США, Канада, Австралія, Індія, а також низка африканських країн [12, с. 32].

Світові тенденції в другій половині XIX ст. щодо реєстрації та правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг у розвинутих країнах мали різне законодавче вираження. Так, з одного боку, в Англії, США, Франції, Італії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, Австрії, Швеції, Норвегії та Данії власником засобу індивідуалізації вважалася особа, яка перша почала його застосовувати. Остання мала всі юридичні підстави оскаржити державну реєстрацію вказаних знаків іншими підприємцями із заборонаю використовувати їх в майбутньому. З іншого боку, в Німеччині, Російській імперії, Фінляндії, Іспанії, Японії, Сербії та Болгарії діяло правило: власником засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг може бути виключно особа, яка його зареєструвала. Окрім того, вказана особа могла в законному порядку заборонити користуватися цими знаками підприємцю, який перший їх використав [13, с. 399-400].

Висновки. Проведений аналіз еволюції появи та становлення комерційних найменувань свідчить, що: в стародавні часи (в Римській імперії та Стародавній Греції) клеймо залишається єдиним засобом індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг, поєднуючи в собі знак для товарів і послуг, фірмове найменування та кваліфіковане зазначення походження товару;

в Київській Русі для відмінності своїх товарів від чужих використовувався спеціальний знак – тамга, і лише значно пізніше: клеймо. Застосування клейма на виробах засвідчувало якість товару та підтверджувало права власності ремісників та виробників на свої товари;

в середньовіччя з'являються товарні знаки на послуги, найбільш поширеними вони були в Англії та Франції, вони ідентифікували власника, підтверджували їх якість та стабільність надання;

протягом кінця XVII – XVIII ст. низку нормативно-правових актів, які врегульовували питання правової охорони засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг, було прийнято в Російській імперії;

фактично водночас із російським законодавством щодо засобів індивідуалізації учасників господарського обороту, товарів і послуг розвивалося європейське (Німеччина, Франція, Англія)

законодавство, яке насамперед базувалося на судових прецедентах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Соболева Т.А. Товарные знаки: монография. М.: Наука, 1986. 176 с.
2. Нефедова Л.Д. Товарные знаки и их роль в управлении качеством продукции: монография. М.: Поиск, 1982. 60 с.
3. Городов О.А. Право на средства индивидуализации: товарные знаки, знаки обслуживания, наименование мест происхождения товаров, фирменные наименования, коммерческие обозначения: монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. 448 с.
4. Быкодорова А.Ф. Уголовно-правовое значение незаконного использования товарного знака: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Ставрополь, 2000. 152 с.
5. Ласточкина М.С. Уголовно-правовая защита средств индивидуализации участников гражданского оборота и производимой ими продукции: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. М., 2010. 201 с.
6. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [за ред. М.В.Цвіка, О.В.Петришина]. Харків: Право, 2009. 584 с.
7. Головизнина И.А. Незаконное использование товарного знака: проблемы квалификации и правоприменения: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. М., 2008. 198 с.
8. Никитина Л.К. Уголовно-правовая охрана прав на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Краснодар, 2010. 177 с.
9. Les métiers et corporations de la ville de Paris / XIII siècle. P.: Le livre des métiers, publ. par R. de Lespinasse et Fr. Bonnardot, 1879. 421 p.
10. Памятники русского права: памятники права периода создания абсолютной монархии / под ред. Л.В. Черепнина. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1963. Вып. 7. 511 с.
11. Панкова М.Н. Эволюция и развитие законодательства о средствах индивидуализации в России. *Вестник Военного университета*. 2011. № 3 (27). С. 156-163.
12. Блинников В.И. Патент: от идеи до прибыли / В.И. Блинников, В.В. Дубровская, В.В. Сергиевский. М.: Мир, 2002. 333 с.
13. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона; в 86 т. Т. 65. СПб.: Семеновская Типолитография (И.А. Ефрона), 1901. 498 с.

REFERENCES:

1. Soboleva, T. (1986). *Tovarnyye znaki: monografiya*. Moscow: Science [in Russian].
2. Nefedova, L. (1982). *Tovarnyye znaki i ikh rol' v upravlenii kachestvom produktsii: monografiya*. Moscow: Search [in Russian].
3. Gorodov, O. (2006). *Pravo na sredstva individualizatsii: tovarnyye znaki, znaki obsluzhivaniya, naimenovaniye mest proiskhozhdeniya tovarov, firmennyye naimenovaniya, kommercheskiye oboznacheniya: monografiya*. Moscow: Walters Clover [in Russian].
4. Bykodorova, A. (2000). *Ugolovno-pravovoye znacheneye nezakonnoy ispol'zovaniya tovarnogo znaka [The criminal law value of the illegal use of a trademark] (Candidate's thesis)*. Stavropol [in Russian].
5. Lastochkina, M. (2010). *Ugolovno-pravovaya zashchita sredstv individualizatsii uchastnikov grazhdanskogo oborota i proizvodimoy imi produktsii [Criminal legal protection of means of individualization of participants in civil turnover and their products] (Candidate's thesis)*. Moscow [in Russian].
6. Zwick, W. (Ed.). (2009). *Zahal'na teoriya derzhavy i prava: pidruchnyk dlya studentiv yurydychnykh vyshchykh navchal'nykh zakladiv*. Kharkiv: Law [in Ukrainian].
7. Golovnina, I. (2008). *Nezakonnoye ispol'zovaniye tovarnogo znaka: problemy kvalifikatsii i pravoprimereniya [Trademark Illegal Use: Qualification and Enforcement Issues] (Candidate's thesis)*. Moscow [in Russian].
8. Nikitina, L. (2010). *Ugolovno-pravovaya okhrana prav na sredstva individualizatsii yuridicheskikh lits, tovarov, rabot, uslug i predpriyatiy [Criminal protection of rights to means of individualization of legal entities, goods, works, services and enterprises] (Candidate's thesis)*. Krasnodar [in Russian].
9. *Les métiers et corporations de la ville de Paris / XIII siècle*. P.: Le livre des métiers, publ. par R. de Lespinasse et Fr. Bonnardot, 1879. 421 p. [in French].
10. Cherepnin, V. (Ed.). (1963). *Pamyatniki russkogo prava: pamyatniki prava perioda sozdaniya absolyutnoy monarkhii*. Moscow: State Publishing House of Legal Literature [in Russian].
11. Pankova, M. (2011). *Evolyutsiya i razvitiye zakonodatel'stva o sredstvakh individualizatsii v Rossii. Vestnik Voennoy universiteta – Bulletin of the Military University*, 3(27), 156-163 [in Russian].
12. Blinnikov, V., Dubrovskaya, V., & Sergievsky, V. (2002). *Patent: ot idei do pribyli*. Moscow: World [in Russian].
13. Brockhaus and Efron *Encyclopedic Dictionary* (Vol. 65). St. Petersburg: Semenovskaya Typolithography (I.A. Efron) [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 340.130.5:347.1

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.6>

Панченко Сергій Володимирович,
аспірант кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
 e-mail: svetgrin27@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0001-8257-0661>

ЗВИЧАЙ ЯК ДЖЕРЕЛО ЦИВІЛЬНОГО ДОГОВІРНОГО ПРАВА

Стаття присвячена визначенню поняття, ознак та значення звичаю в правовому регулюванні договірних відносин. Проаналізовано звичай як джерело правового регулювання суспільних відносин на різних етапах історичного розвитку.

Вивчено доктринальні підходи до розуміння категорії “звичай” в межах різних наукових інтересів (теорії права, філософії права, окремих галузей права). З’ясовано основні ознаки звичаю що виділяються в літературі. Вищезазначений перелік ознак звичаю доповнено такими ознаками: 1) невизначеність моменту виникнення; 2) відображає моральні, духовні цінності.

Проаналізовано співвідношення понять “традиція” і “звичай”. З’ясовано, що поняття “традиція” є ширшим ніж поняття “звичай”. Окрім цього застосування звичаю може забезпечуватись державним примусом, а дотримання традицій підтримується, як правило, думкою громадськості.

Проаналізовано правовий звичай, з’ясовано, що спеціальними ознаками правового звичаю є санкціонування державою та застосування заходів державного примусу у випадку його порушення.

При дослідженні звичаю ділового обороту як різновиду звичаю з’ясовано що його часто ототожнюють з поняттям торговельних звичаїв, що є невірним. Адже звичай ділового обороту здійснює правове регулювання не лише торговельних, а поширюється на інші сфери договірних відносин.

Акцентовано увагу, що звичай ділового обороту має також багато спільних ознак з диспозитивною нормою, але водночас між ними існує суттєва відмінність, яка полягає у тому, що диспозитивна норма сама містить запасний варіант регулювання відносин між сторонами, а звичай ділового обороту такого варіанту не містить.

Зауважується, що звичай ділового обороту застосовується лише за наявності договірних і нормативних прогалин і виступає засобом їх усунення. Такий звичай є засобом саморегулювання діяльності суб’єктів у певних галузях і застосовується за наявності досягнення згоди між сторонами про його застосування.

З’ясовано, що звичасними правилами укладалися цивільні договори за стародавніх часів. Автором визначено ознаки звичаю як джерела цивільного договірного права та визначено його поняття.

Проаналізовано міжнародний звичай як джерело правового регулювання міжнародних договірних відносин. На підставі аналізу міжнародних документів визначено його загальні та спеціальні ознаки.

Ключові слова: джерело права, звичай, правовий звичай, правове регулювання, звичай ділового обороту, міжнародний звичай, звичай як джерело цивільного договірного права.

Panchenko S. CUSTOM AS SOURCE OF CIVIL CONTRACTUAL LAW

The article is devoted to defining the concept, features and meaning of custom in the legal regulation of contractual relations. The custom as a source of legal regulation of social relations at different stages of historical development is analyzed.

Doctrinal approaches to understanding the category of "custom" within different scientific interests (the theory of law, philosophy of law, separate branches of law) have been studied. The basic features of the custom distinguished in literature have been elucidated. The above list of signs of custom is supplemented by the following features: 1) uncertainty of the moment of occurrence; 2) reflects moral, spiritual values.

The relation between the concepts of "tradition" and "custom" is analyzed. It has been found that the concept of "tradition" is broader than the concept of "custom." In addition, the use of custom can be enforced by state coercion, and the observance of tradition is generally maintained by public opinion.

The legal custom is analyzed, it is found that the special features of the legal custom are the sanctioning of the state and the application of measures of state coercion in case of its violation.

In the study of the custom of business turnover as a kind of custom, it is found that it is often identified with the concept of trading customs, which is incorrect. After all, the custom of business turnover regulates not only trade but extends to other areas of contractual relations.

It is emphasized that the custom of business turnover has many similarities with the dispositive norm, but at the same time there is a significant difference which consists in the fact that the dispositive norm itself contains a spare variant of regulation of relations between the parties, and the custom of the business turnover does not contain such variant.

It is noted that the custom of business turnover applies only in the presence of contractual and regulatory gaps and acts as a means of eliminating them. Such custom is a means of self-regulation of the activities of the entities in certain industries and is applied when agreement is reached between the parties on its application.

It has been found that customary rules have been used for civil contracts in ancient times. The author defined the signs of custom as a source of civil contract law and defined its concept.

International custom is analyzed as a source of legal regulation of international contractual relations. On the basis of the

analysis of international documents its general and special features are determined.

Key words: source of right, custom, legal custom, legal adjusting, custom of business, international custom, custom as a source of civil contractual law.

Постановка проблеми. В період активного розвитку суспільства, звичай дедалі частіше виконує важливу регулятивну функцію в сфері договірної права. Адже впорядкувати всі договірні відносини виключно нормативно-правовими актами неможливо, і в принципі недоцільно. На це звернули увагу розробники ЦК України та визнали джерелом цивільного права звичай, зокрема звичай ділового обороту (ст.7 ЦК України).

Аналіз особливостей застосування звичаю як джерела правового регулювання цивільних договірних відносин, дає підстави стверджувати, що на сьогодні існує низка теоретичних і практичних питань пов'язаних з визначенням поняття та ознак звичаю як джерела цивільного договірної права. Не мають чіткої визначеності поняття “звичай”, “правовий звичай”, “звичай ділового обороту”, “міжнародний звичай”. Невирішеними залишаються питання щодо місця звичаю в системі джерел правового регулювання цивільних договірних відносин.

Вищезазначене зумовлює доцільність розгляду цього питання на рівні наукової статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань пов'язаних з визначення звичаю як джерела права та його місця в сучасній правовій системі займалися О. В.Буткевич, О. А.Беляневич, О. З.Галамай, І. А. Діковська, М. М. Жовтобрюх, Л. О. Шапенко, О. С. Ковтун, О. В. Кисєвць, О. М. Стрілець, П. М. Рабінович, Ю. М.Оборотова, Н. Є. Толкачової, В. І. Озель та інші.

Звичай як джерело правового регулювання цивільних відносин були предметом вивчення таких вчених Т. В. Боднар, А. Г. Бірюкової, А. С. Довгерта, Н. С. Кузнєцової, Р.А.Майданика, І. В.Суханова. Окремі аспекти звичаю як джерело правового регулювання договірних відносин розглядали А. Б. Гриняк, В. В.Проценко. Водночас у вітчизняній правовій науці відсутні комплексні дослідження присвячені звичаю як регулятору цивільних договірних відносин.

Мета статті – визначення поняття та ознак звичаю як джерела правового регулювання цивільних договірних відносин та його місця серед інших джерел правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Категорія «звичай» в правових дослідженнях розглядається по різному. Найлаконічніше визначення цього поняття зустрічається ще у висловах Ульпіана: «Звичай – це мовчазна угода людей, збережена тривалим застосуванням» [1, с. 45]. Тобто у цій сенсентції вказується на тривалість застосування правил поведінки, які були погоджені раніше людьми. Римські юристи надавали звичаєвим нормам обов'язкового характеру щодо їх застосування та юридичної сили.

Сучасні дослідники також висловлюють міркування щодо поняття та значення звичаю. На думку Г. К.Дмітрієвої під звичаєм слід розуміти однорідне стійке правило, що склалося на практиці і має обов'язкову юридичну силу [2, с.87]. О. Титарчук під звичаєм розуміє стереотипне правило та спосіб поведінки, що стихійно відтворюється у певному суспільстві, або в соціальній групі, а його основними ознаками називає стереотипність поведінки людини в певних обставинах; публічність проявлення звичаїв, що відрізняє їх від звичок і навичок; обов'язковість його виконання; конкретність його розпоряджень [3, с. 9–10].

На думку М. М.Жовтобрюха, звичаї є: формою соціальної свідомості; виступають усталеним правилом поведінки; результатом довготривалої загальної звичаєвої практики, як певний досвід діяльного задоволення потреб у вигляді вчинків, поведінки, діянь; забезпечуються силою суспільної думки, соціальною санкцією [4, с.7.]. Тобто за визначенням науковця санкцією за недотримання звичаю виступає соціальний осуд. Крім того, науковець слушно вказує на неодноразовість застосування звичаєвої норми, тобто застосовується декілька разів, багаторазово [5, с.769]. З припиненням застосування звичаю, він припиняє своє існування. Це є очевидним, оскільки про нього людство забуває. Ця особливість правового звичаю не характерна для закону, правова сила якого не залежить від того, як часто створюються умови для його виконання, як і коли він виконується [6, с.41]. Саме внаслідок багаторазовості використання впродовж тривалого часу звичай поширюється й розвивається.

Багаторазовість використання звичаєвих норм означає, що неможливо визначити момент його виникнення. Тобто, не можливо визначити з якого часу вони набули обов'язкового характеру [7, с. 54]. За цією ознакою звичай відрізняється від інших джерел права (нормативно-правового акту, договору).

Р. В. Майданик пояснює звичай як правило поведінки, що добре відоме в певній місцевості або серед певної групи людей, яке має обов'язковий характер та постійно дотримується учасниками відносин [8]. Тобто, вчений вказує в якості ознаки звичаю його дію у просторі (на певній території), та за колом осіб.

Звичаєві норми відображають моральні, духовні цінності народу. Особливе значення вони мають, зокрема для українського народу, який в різні історичні періоди перебував під ярмом окупантів (Польщі, Австрії, Угорщини, Туреччини, Російської імперії, Литви та інших). Цим пояснюється споконвічне прагнення українців до свободи особистості, що породило появу звичаю «особистої свободи», - неприйнятності рабства. Цей правовий звичай наші предки поширювали і на представників інших племен, які були захоплені ними в полон [9, с.7].

У філософії права склались такі основні підходи до розуміння звичаєвого права: концепція

юридичного позитивізму та концепція природного права. Відповідно до першої, звичаєве право визнається джерелом права на рівні з іншими джерелами, які визнані державою та в сукупності становлять позитивне право. Згідно іншою концепцією звичай розуміється як сукупність вищих норм і принципів, що укорінені у природі людської особистості і виражають у собі устрій дійсних соціальних відносин, їх ідею, зміст і сутність права [10, с.6]. Значення концепції юридичного позитивізму полягає в тому, що звичай визнаються джерелом права на рівні з іншими джерелами права. Водночас прихильники концепції природного права слушно вказують на відсутність правотворчого суб'єкта, як визначальну ознаку звичаю, оскільки не має людини чи органу який можна вважати автором звичаю, яких можна похвалити чи засудити за створення конкретного звичаю [11, с.36].

На нашу думку, таке різнобічне пояснення звичаю як правового регулятора суспільних відносин, зумовлено тим, що дослідження проводилося в межах різних наукових інтересів (теорії права, філософії права, окремих галузей права). Водночас основні ознаки звичаю зберігаються, оскільки лише за їх наявності можна надавати йому значення джерела права.

Таким чином, у літературі виділено такі ознаки звичаю: 1) правило поведінки, що регулює суспільні відносини; 2) багаторазовість застосування; 3) тривалість застосування; 4) обов'язковий характер для застосування; 5) відсутність правотворчого суб'єкта; 6) застосування на певній території та (або) серед певної групи людей; 7) санкцією за недотримання звичаю виступає соціальний осуд.

Нами доповнено вищезазначений перелік ознак звичаю такими ознаками: 1) невизначеність моменту виникнення; 2) відображає моральні, духовні цінності.

Враховуючи зазначені ознаки, на нашу думку, під поняттям звичаю слід розуміти правило поведінки, момент виникнення якого невідомий, що регулює суспільні відносини на певній території та (або) серед певної групи людей, має обов'язковий характер внаслідок багаторазового застосування протягом тривалого часу, за недотримання якого настає соціальний осуд.

«Звичай» часто ототожнюють з поняттями «традиція», яке також істотно впливає на поведінку людей. У великому тлумачному словнику української мови традицію визначено як досвід, звичаї, погляди, смаки, норми поведінки, що склалися історично й передаються з покоління в покоління. Звичай тлумачиться як загальноприйнятий порядок, правила, які здавна існують у громадському житті й побуті якого-небудь народу, суспільної групи, колективу і т.ін. [12, с. 352]. У словнику-довіднику з культурології зазначено, що як традиції виступають окремі звичаї [13, с. 185].

В юридичній літературі містяться такі поняття традиції. На думку Ю. М. Оборотова, під поняттям «традиція» слід розуміти всезагальний родовий досвід культури, що набув стійкого характеру, закріпленний в певних стереотипах і правилах культурної діяльності. Традиції в праві – це зв'язок між минулим, сьогоденням і майбутнім. Науковець вважає, що “традиція”, на відміну від звичаю, є універсальною, придатною для всіх випадків, на які не поширюється звичай. До того ж, звичай не здатний змінюватися, структурно перебудовуватися, збагачуватися так само швидко, як традиція” [14, с. 100].

Під традицією Н. Є. Толкачова розуміє соціальну норму, якій властива трансцендентальна регулятивна дія на суспільні відносини й поведінку людей; це наслідок більш високого ступеня розвитку суспільства, ніж звичай [15, с. 20].

Таким чином, традиції і звичаї – це різні категорії. Варто погодитись з позицією, що традиції і звичаї виконують спільну соціальну функцію – слугують засобом стабілізації відносин у суспільстві.

З теорії права відомо, що з розвитком правової системи кожного суспільства постійно відбувалася взаємодія права та звичаю, в результаті чого неодмінно відбувалося виникнення правового звичаю та формування звичасвого права [16, с.14].

Законодавче визначення поняття правового звичаю міститься у п. 2 ст. 7 ЦК України: “Звичаєм є правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у певній сфері цивільних відносин”. Ч. 2. ст. 7 умовою застосування звичаю зазначає його несуперечність договору та актам цивільного законодавства. Тобто законодавець вказує на 2 ознаки правового звичаю: 1) відсутність вказівки на нього в законодавчих актах; 2) усталеність правила поведінки у певній сфері цивільних відносин. Слід зазначити, що у ЦК України закріплено умову застосування звичаю: “несуперечність звичаю договору та законодавчим актам”.

ЦК України не містить визначальних ознак правового звичаю, оскільки вказує лише на 2 загальні ознаки звичаю загалом. В юридичній літературі поняття правового звичаю пропонується розглядати як:

1) загальні правила поведінки, що діють у межах певної спільноти стосовно всіх її членів, які об'єднані змістом цих правил, таких, що усвідомлюються як правомірні й обов'язкові, відповідають і безпосередньо ґрунтуються на принципах природного права, виступають як результат тривалої, однакової і постійної практики вирішення правових ситуацій, що виникають на основі типових відносин у практичному житті людей, забезпечуються соціальною санкцією, а також можуть мати захист із боку державних органів влади та суду [17, с. 202];

2) санкціоновані державою правила поведінки, які раніше склалися в результаті довготривалого повторення людьми певних дій, завдяки чому закріпилися як стійка норма [18, с. 184];

3) історично складене шляхом багаторазового повторення правило поведінки, котре взяте під охорону держави, одне з її джерел права [19, с. 238];

- 4) санкціоновані державою правила поведінки, затверджені суспільством як простий звичай в результаті довготривалої в часі повторюваності, що стали традицією [20, с. 148];
- 5) санкціоноване і забезпечуване державою звичаєве правило поведінки [21, с. 121];
- 6) правові звичаї це звичаї, дотримання яких підтримується крім традицій, звичок, суспільної думки і засобами державного примусу і переконання [22, с. 35].

Таким чином, в юридичній літературі переважає думка, що звичай визнається правовим лише після його визнання державою, яка з цього моменту повинна забезпечувати його дотримання застосуванням засобів державного примусу у випадку його порушення.

Враховуючи зазначені ознаки, на нашу думку, *під поняттям правового звичаю слід розуміти непередбачене законом правило поведінки, санкціоноване державою, що регулює суспільні відносини на певній території та (або) серед певної групи людей, має обов'язковий характер внаслідок багаторазового застосування протягом тривалого часу, за недотримання якого застосовуються заходи державного примусу.*

У ЦК України до різновидів звичаю як джерела правового регулювання цивільних відносин віднесено звичай ділового обороту: «Цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обороту» (ч.1 ст.7 ЦК України).

В юридичній літературі під поняттям звичаю ділового обороту, як правило, розуміють усталене правило поведінки, яке широко застосовується у певній сфері підприємницької діяльності. При цьому в кожному сегменті підприємницької діяльності використовуються свої звичаї. Так можна виділити звичаї: звичаї ділового обороту в мореплавстві, торгівлі; в відносинах страхування (Кодекс етики в страховій діяльності) [23, с.343].

На увагу заслуговує позиція О. А.Беляневич, яка розглядає звичаї ділового обороту як засіб заповнення договірних і нормативних прогалів [24, с. 225]. Тобто, такий звичай застосовується лише за наявності договірних і нормативних прогалів та виступає засобом їх усунення. Позиція вченої є правильною, оскільки такий звичай є засобом для оперативного регулювання, який можуть застосувати суб'єкти правовідносин для захисту своїх цивільних прав та інтересів. Водночас, незважаючи на динамічність звичай ділового обороту залишається сталим засобом саморегулювання відносин [24, с. 69].

Як правильно з цього приводу зазначає О. Гончаренко, звичай ділового обороту є наслідком усталеної практичної діяльності суб'єктів саморегулювання у певних галузях. Безпосередньо в договорі така практика не фіксується, але припускається як така через відсутність заперечень із цього приводу [25, с. 130]. На думку авторки, характеристикою усталеності звичаю ділового обороту (торгівлі) як засобу саморегулювання господарської діяльності виявляється у двох аспектах: - формування остаточної вираженості звичаю є наслідком постійної практичної діяльності суб'єктів саморегулювання у певних галузях економіки; - сформований звичай може застосовуватися вже іншими суб'єктами для саморегулювання господарської діяльності як уніфікована стала система норм для більшості суб'єктів саморегулювання цієї галузі [25, с.50]. Таким чином, ознакою звичаю ділового обороту є його застосування лише за наявності досягнення згоди між сторонами – саморегулювання договірних відносин.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок про те, що звичай ділового обороту має багато спільного з диспозитивною нормою. Такий звичай, як і диспозитивна норма права, застосовується лише у випадку, коли сторони не врегулювали свої відносини договором. Разом із тим, між диспозитивною нормою та звичаєм ділового обороту є відмінності. Диспозитивна норма сама містить запасний варіант, регулювання відносин між сторонами, а звичай ділового обороту такого варіанту не містить. Сторонам або суду необхідно відшукати правове регулювання їх правовідносин у встановленому процесуальному порядку [26, с.71].

Звичай ділового обороту часто в науковій літературі іменують торговельним звичаєм, що є неправильним. Як вірно зазначає Н. Є. Толкачова, торговельні звичаї є різновидом звичаїв ділового обороту [22]. Тобто звичай ділового обороту здійснює правове регулювання не лише торговельних, а поширюється й на інші сфери договірних відносин. Наприклад: звичаї ділового обороту, стосуються формулювання умов договору; звичаї, щодо виконання договору (звичайні правила обслуговування клієнтів, звичайні способи перевірки, звичайні способи прийняття товару); звичаї, які сприяють здійсненню професійної діяльності (наприклад, торгівлі окремими товарами) або звичаї з реалізації конкретної базової умови, у тому чи іншому порту, звичаї торгівлі певними товарами, банківські звичаї та ін.

Для однозначного розуміння та застосування звичаю ділового обороту у життєвих відносинах слід виділити ознаки, які відрізняють його від інших звичаїв: 1) це правило поведінки в певній сфері підприємницької діяльності; 2) застосовується лише за наявності договірних і нормативних прогалів та виступає засобом їх усунення; 3) є результатом саморегулювання господарської діяльності.

Незважаючи на те що держава дозволяє застосовувати звичай у договірних відносинах, він має меншу юридичну силу порівняно з законодавством та договором сторін. Правовий звичай поступається умовам цивільно-правових договорів та актам цивільного законодавства. Тобто в цивільному праві на щабель вище від звичаю поставлений договір, а звичай визнається субсидіарним джерелом права. Вищезазначене узгоджується з давньою римською сентенцією: «Авторитет звичаю є значним, однак він не переважає приписи закону», зміст якої в умовах сьогодення можна було б доповнити ще й словами: «приписами договору» [27, с.23].

Базовим для побудови будь-якої системи є наявність системоутворюючого елементу. Таким елементом в структурі звичаєвого права виступає предмет і метод правового регулювання. Саме предмет і метод визначає галузеву приналежність звичаїв, що виступає тим критерієм за допомогою яких ми поділяємо звичаї на окремі види. Наприклад: морські звичаї, звичаї порту, звичаї ділового обороту, звичаї торгового мореплавства, речові, спадкові звичаї тощо.

Проаналізувавши правовий звичай як джерело цивільного договірної права, слід зробити висновок, що він характеризується сукупністю ознак, які є характерними для звичаю загалом. Водночас ознаками звичаю як джерела цивільного договірної права є такі:

1) застосовується у випадку досягнення згоди між сторонами щодо їх застосування. До прикладу посилання у договорі на Правила Інкотермс робить їх умовами договору. Відповідно Європейською конвенцією про зовнішньоторговельний арбітраж 1961 року та Віденською конвенцією ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів 1980 року. У ст. 9 Віденської конвенції зазначено, що сторони пов'язані будь-яким звичаєм, щодо якого вони домовилися, і практикою, яку вони встановили у своїх взаємних відносинах. Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів 1993 року та уніфіковані правила по інкасо 1995 р. підлягають застосуванню у договірному порядку;

2) регулює відносини, які виникають на підставі укладення договору та в процесі його виконання. Деякі зі звичаїв спрямовані на правове регулювання конкретних різновидів договорів. Наприклад, Віденська конвенція ООН про договори міжнародної купівлі-продажу товарів 1980 року регулює відносини, пов'язані з укладенням, та виконанням договору купівлі-продажу. Конвенція ООН про морське перевезення вантажів 1978 року регулює відносини з приводу укладення та виконання договору перевезення вантажу морським транспортом. Серед звичаїв можна виділити й такі, що встановлюють загальні норми для міжнародних комерційних угод, наприклад ПРИНЦИПИ УНІДРУА;

3) спрямований на правове регулювання майнових відносин, пов'язаних з переходом майнових благ від одних осіб до інших. Регулює відносини щодо переміщення матеріальних благ, пов'язаних з передачею речі (Міжнародні правила інтерпретації комерційних термінів, підготовлені Міжнародною торговою палатою у 1953 р. (Правила Інкотермс), виконанням робіт чи наданням різного роду послуг (наприклад Кодекс етики в страховій діяльності, який визначає правила поведінки страховиків – членів Ліги страхових організацій України);

4) регулює відносини між суб'єктами, які наділені юридично рівними можливостями щодо набуття та здійснення цивільних прав та створення і виконання цивільних обов'язків, а також вони не перебувають між собою у будь-якій юридичній залежності;

5) не суперечить договору та імперативним нормам, які здійснюють правове регулювання договірних відносин. Звичай ділового обороту і будь-який інший правовий звичай не повинні застосовуватися, якщо умови договору визначаються імперативними нормами. При невідповідності умов договору імперативним нормам, встановленим у законах чи інших правових актах, договір може бути визнаний недійсним [22].

З визначених ознак можна виділити ті, які дозволяють відмежувати правовий звичай від інших джерел цивільного договірної права та стосуються умов його застосування: 1) у випадку досягнення згоди між сторонами щодо їх застосування; 2) за умови якщо не суперечить договору та імперативним нормам законодавства, які здійснюють правове регулювання договірних відносин.

На нашу думку, під поняттям звичаю як джерела цивільного договірної права слід розуміти правило, яке регулює майнові відносини пов'язані з переходом майна, виконанням робіт чи наданням послуг які виникли на підставі укладення договору та в процесі його виконання, не суперечить умовам договору та вимогам законодавства і застосовується у випадку досягнення згоди між сторонами щодо його застосування.

Висновки. Зважаючи на наведене, можна зробити висновок, що звичаї не втрачають свого значення, вони продовжують діяти і значною мірою застосовуються для регулювання цивільних договірних відносин. На сучасному етапі розвитку правового регулювання цивільних договірних відносин відбувається звуження сфери дії звичаєвого права на користь закону та договору. Це дозволяє зробити висновок, про акцесорний (додатковий) характер правового звичаю, оскільки можливість його застосування напряму залежить від наявності законодавчих норм або ж умов договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет. М.-Л. : Издво Акад. наук СССР, 1949. 414 с.
2. Дмитриева Г. К. Международное частное право. Учебник. 3-е издание. М. : "Проспект", 2013. 656 с.
3. Титарчук О.А. Звичай і право (питання взаємозв'язку і взаємодії) : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 1995. 19 с.
4. Жовтобрюх М. М. Звичаєве право: сутність, генеза, чинність: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.12. К., 2002. 19 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т.Бусел. К. Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
6. Правовий звичай як джерело українського права (IX—XIX ст.). за ред. І. Б. Усенка. К. : Наукова думка, 2006. 280 с.
7. Фуллер Л. Анатомія права. К.: Сфера, 1999. 144 с.

8. Майданик Р. Правовий звичай як джерело цивільного права. URL: <http://www.actio.com.ua/ru/publ-katc/pravovii-zvichai-ia-k-dzherelo-tciv-lnogoprava>.
9. Кушинська Л. А. Еволюція звичаєвого права східних слов'ян VI - XI ст. : автореф. дис на здобуття навч. ступеня канд. іст. наук : 07.00.01. К., 2001. 18 с.
10. Жовтобрюх М. М. Звичаєве прав: сутність, генеза, чинність: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 206 с.
11. Хвостов В. М. Общая теория права: элементарный очерк. М., 1905. 211 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. К. : Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.
13. Культурологія : словник-довідник. Упор. : А.Л. Сокульський. Запоріжжя : ГУ "ЗІДМУ", 2006. 292 с.
14. Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеська національна юридична академія. О., 2003. 379 с.
15. Толкачова Н. Є. Деякі аспекти співвідношення звичаю, традиції та права. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки*. 2002. Вип.45/48. С. 23–30.
16. Суханов І. В. Обычаи, традиции в преемственности поколений. М. : Политиздат, 1976. 215 с.
17. Озель В. Звичай у системі права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 201–205.
18. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений. Под ред. В. Г. Стрекозова. М.: Изд-во «Дабахов, Ткачев, Димов», 1995. 384 с.
19. Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. М.: ИНФРА. М, 1997. 377 с.
20. Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. Изд. 2-е. М.: Манускрипт, 1996. 312 с.
21. Головченко В. В., Ковальський В. С. Юридична термінологія. Довідник. К.: Юрінком Інтер, 1998. 219 с.
22. Толкачева Н. Є. Правовий звичай, узвичаєність, звичай ділового обороту – форми права сучасної України: проблеми застосування. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39603> (дата звернення: 5.10.2010).
23. Кузнецова Н. Коментар до Глави 1. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2 т. ; за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.) ; 3-є вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. Т. 1. 832 с.
24. Беляневич О. А. Господарське договірне право України. Теоретичні аспекти: монографія. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
25. Goncharenko O. Vudy samoreguljuvannja gospodars'koi dij'nosti. *Pidpryjemnyctvo, gospodarstvo i pravo*. 2016. № 11. S. 68–72.
26. Гончаренко О. Звичай ділового обороту: засіб саморегулювання господарської діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. №5. С. 47 – 55.
27. Хвостов В. М. История римского права : пособия к лекциям. М., 1908. 143 с.

REFERENCES:

1. Levin, D. (1949). *Diplomaticeskij immunitet*. M.-L. : Publ. Acad. USSR sciences. [in Russian].
2. Dmitrieva, G. (2013). *Mezhdunarodnoye chastnoye pravo*. Uchebnik. 3-ye izdaniye. Moscow: "Prospect" [in Russian].
3. Titarchuk, O. (1995). *Zvyčaj i pravo (pytannya vzayemozv'yazku i vzayemodiyi)* [Law and order (issues of interconnection and interaction)] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Zavytobryukh, M. (2002). *Zvychayeve pravo: sutnist', heneza, chynnist'* [Common law: nature, genesis, validity] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
5. Busel, V. (Comps.). (2005). *Velykyy tлумачnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy : 250000*. Kyiv Irpin: Perun [in Ukrainian].
6. Usenko, I. (Ed.). (2006). *Pravovyy zvyčaj yak dzherelo ukrayins'koho prava (IX—XIX st.)*. Kyiv: Scientific thought [in Ukrainian].
7. Fuller, L. (1999). *Anatomiya prava*. Kyiv: Sphere [in Ukrainian].
8. Maidan, R. (n. d.). *Pravovyy zvyčaj yak dzherelo tsyvil'noho prava*. Retrieved from <http://www.actio.com.ua/ru/publ-katc/pravovii-zvichai-ia-k-dzherelo-tciv-lnogoprava> [in Ukrainian].
9. Kushinskaya, L. (2001). *Evoljutsiya zvychayevoho prava skhidnykh slov'yan VI - XI st.* '(Extended abstract of Candidate's thesis). Kyiv [in Ukrainian].
10. Zavytobryukh, M. (2002). *Zvychayeve prav: sutnist', geneza, chynnist'* [Evolution of customary law of the Eastern Slavs of the VI - XI centuries] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv: National Academy of Internal Affairs of Ukraine [in Ukrainian].
11. Khvostov, V. (1905). *Obshchaya teoriya prava: elementarnyy ocherk*. Moscow [in Russian].
12. Busel, V. (Comps.). (2001). *Velykyy tлумачnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy : 250000*. Kyiv Irpin: Perun [in Ukrainian].
13. Sokulsky, A. (Comps.). (2006). *Kul'turolohiya : slovnyk-dovidnyk*. Zaporizhzhia: ZIMU State University

[in Ukrainian].

14. Oborotov, Yu. (2003). *Tradyttsiyyi ta novatsiyyi v pravovomu rozvytku: zahal'noteoretychni aspekty* [Traditions and innovations in legal development: general theoretical aspects] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Odessa [in Ukrainian].

15. Tolkacheva, N. (2002). *Deyaki aspekty spivvidnoshennya zvychayu, tradyttsiyyi ta prava. Visnyk Kyivskoho natsional'nogo universytetu im. Tarasa Shevchenka – Bulletin of the Kyiv National University. Taras Shevchenko*, 45/48, 23-30 [in Ukrainian].

16. Sukhanov, I. (1976). *Obychai, traditsii v preyemstvennosti pokoleniy*. Moscow: Political Publishing House [in Russian].

17. Ozel, V. (2016). *Zvychay u systemi prava Ukrayiny. Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 6, 201-205 [in Ukrainian].

18. Khropanyuk, V. (1995). *Teoriya gosudarstva i prava: Uchebnoye posobiye dlya vysshikh uchebnykh zavedeniy*. In Strekozov, V. (Ed.). Moscow: Publishing House "Dabakhov, Tkachev, Dimov" [in Russian].

19. Rummyantsev, O. & Dodonov, V. (1997). *Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'*. Moscow: INFRA [in Russian].

20. Komarov, S. (1996). *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: kurs lektsiy (2nd ed.)* Moscow: Manuscript [in Russian].

21. Golovchenko, V. & Kovalsky, V. (1998). *Yurydychna terminolohiya. Dovidnyk*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

22. Tolkacheva, N. (2011). *Pravovyy zvychay, uzvychayenist', zvychay dilovoho oborotu - formy prava suchasnoyi Ukrayiny: problemy zastosuvannya. Sotsiologiya prava – Sociology of Law*, 2. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39603> [in Ukrainian].

23. Kuznetsova, N. (2008). *Komentar do Hlavy 1. Naukovo-praktychnyy komentar Tsyvil'nogo kodeksu Ukrayiny: u 2 t. In Dzera, A. (Ed.). (3rd ed, Vol. 1)*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

24. Belianovich, O. (2006). *Hospodars'ke dohovirne pravo Ukrayiny. Teoretychni aspekty: monohrafiya*. Kyiv: Jurinkom Inter [in Ukrainian].

25. Goncharenko, O. (2016). *Vydy samoreguljuvannja hospodars'koi' dijal'nosti. Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 11, 68–72 [in Ukrainian].

26. Goncharenko, O. (2017). *Zvychay dilovoho oborotu: zasib samorehulyuvannya hospodars'koyi diyal'nosti. Zovnishnya torhivlya: ekonomika, finansy, pravo – Foreign Trade: Economics, Finance, Law*, 6, 47-55 [in Ukrainian].

27. Khvostov, V. (1908). *Istoriya rimskogo prava : posobiya k lektsiyam*. Moscow [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.7>

*Поляруш Світлана Іванівна,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: sv_polyarush@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-1157-3248>*

ПОДОЛАННЯ ДИТЯЧОЇ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемі боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю в Україні. Охарактеризовано чотири періоди масової дитячої безпритульності та бездоглядності на українських землях протягом ХХ–ХХІ ст. на предмет кількості безпритульних, причин виникнення масового явища і державної політики у цій сфері. На основі узагальнення представлено особливості нормативно-правового врегулювання подолання вказаної проблеми у різні історичні періоди. Надано оцінку ступеню залучення громадськості до співпраці з державними закладами та установами для вилучення дітей з вулиць. Зосереджено увагу на розгляді досліджуваної проблеми у юридичному аспекті. Усі діючі на сьогодні нормативно-правові акти щодо боротьби з явищем дитячої безпритульності і бездоглядності було синтезовано у чотири групи: міжнародні, регіональні та українські акти-стандарти рівня життя дітей; акти по зміцненню інституту сім'ї і фактичного попередження появи «дітей вулиці»; акти, що встановлюють способи захисту дітей, що потрапили у складні життєві обставини; акти по регулюванню діяльності та взаємодії різноманітних установ відповідного гатунку. Спираючись на дослідження ЮНІСЕФ та Державного інституту сімейної та молодіжної політики, наведено класифікацію «дітей вулиці» за різними критеріями, зокрема, систематичним зв'язком із сім'єю та часом перебування їх за межами останньої. Розкрито рівень представлення термінів «дитяча безпритульність» та «дитяча бездоглядність» у законодавчих актах України. Акцентовано увагу на достатньо повному визначенні поняття дитячої бездоглядності у науковій літературі. Запропоновано державним органам і установам для успішного подолання дитячої безпритульності і бездоглядності активно залучати волонтерів і благодійні організації. Рекомендовано заохочувати останніх як до відшукування, обліку та влаштування «дітей вулиці», так і до заходів з попередження дитячої безпритульності і бездоглядності. З метою реалізації вказаної пропозиції, аргументовано необхідність внесення змін і уточнень до Законів України «Про благодійну діяльність і благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей».

Ключові слова: дитяча безпритульність, дитяча бездоглядність, діти вулиці, захист дітей, державна політика.

Polyarush S. SUPPORTING CHILDREN'S HUMILITY AND HOPICITY IN UKRAINE

The article deals with the problem of combating homelessness and child neglect in Ukraine. Four periods of mass child homelessness and neglect on Ukrainian lands during the XX-XXI centuries are characterized. The number of homeless people, the causes of mass phenomenon and public policy in this area.

The degree of involvement of the public in cooperation with government institutions and institutions for removing children from the streets is evaluated. The focus is on the legal issue being investigated. The focus is on the legal issue being investigated. All current normative acts on combating the phenomenon of child homelessness and neglect have been synthesized into four groups: international, regional and Ukrainian standards of living standards for children; acts to strengthen the institution of the family and the actual prevention of the appearance of "street children"; acts establishing ways of protecting children who have been in difficult circumstances; acts regulating the activity and interaction of various institutions of the appropriate variety. Based on research by UNICEF and the State Institute for Family and Youth Policy, the classification of "street children" by different criteria, in particular, systematic communication with families and their time outside the family. The level of representation of the terms "child homelessness" and "child neglect" in the legislative acts of Ukraine is revealed. Attention is drawn to a sufficiently complete definition of the concept of child neglect in the scientific literature. It is suggested that the state bodies and institutions successfully involve volunteers and charities in order to successfully overcome child homelessness and neglect. It is recommended that the latter be encouraged to find, record and arrange "street children" as well as to prevent child homelessness and neglect. In order to implement the above proposal, the necessity to amend the Laws of Ukraine "On Charity and Charitable Organizations", "On Volunteer Activity", "On the Basics of Social Protection of Homeless Citizens and Homeless Children" was argued.

Key words: street children, child homelessness, child neglect, child protection, public policy.

Постановка проблеми. Дитяча безпритульність і бездоглядність продовжують бути болючою проблемою для українського суспільства і держави. «Діти вулиці» породжують купу проблем, серед яких:

слабке здоров'я серед цих осіб, алкоголізм, наркоманія і токсикоманія серед дітей, зростання вірогідності поповнення кримінального та маргінального середовища.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Протягом останнього десятиріччя питання дитячої безпритульності та бездоглядності в історичному, демографічному, філософському, соціально-психологічному, медичному, управлінському та правовому аспектах були предметом дослідження таких вчених: О. Андрухів, В. Батиргарєєва, Т. Букрєєв, В. Вакуленко, В. Виноградова-Бондаренко, В. Воднік, І. Горобець, І. Грідіна, А. Гудзь, П. Добров, О. Дубович, О. Журавель, Н. Кабаченко, Н. Касьянова, О. Клименко, Л. Кривачук, І. Максимів, І. Мартинчук, А. Медвідь, О. Міхеєва, О. Мордань, Ю. Москальова, І. Мунтян, Ю. Овод, Ю. Олифіренко, Л. Олянич, Ю. Остроушко, Н. Павлик, О. Пустовий, Л. Рень, О. Сапицька, І. Тимкович, Н. Тріпутіна, О. Тупальська, В. Филипчук, Ю. Фролов, Т. Хмурина, О. Чебан.

Мета статті – спроба здійснити характеристику історичного і сучасного досвіду впливу держави і суспільства на дитячу безпритульність і бездоглядність в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Статистичні дані дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні за офіційними джерелами і за даними громадських організацій суттєво різняться. На думку журналістів, жодна державна чи недержавна організація не знає, справжньої кількості в Україні безпритульних дітей. Так, за офіційними даними ЮНІСЕФ безпритульних дітей в Україні більше 80 тис., хоча у засобах масової інформації зустрічаються цифри від 100 тис. до двох мільйонів [1, с. 4]. Такі цифри наближаються до статистики дитячої безпритульності і бездоглядності, яка наводилася в радянських джерелах і пов'язувалася з Першою та Другою світовими війнами.

Фахівці стверджують, що з часу проголошення незалежності, Україна переживає так звану «четверту хвилю» дитячої безпритульності [2, с. 168].

Перша хвиля почалася під час Першої світової війни і тривала до кінця 20-х років ХХ століття. Цей період на українських землях відзначився військовими конфліктами, як міждержавними, так і внутрішньодержавними.

Дослідниця О. Паращевіна наводить такі дані. На початку Першої світової війни на території усієї Російській імперії нараховувалося 2,5 млн. безпритульних дітей. А вже у 1920 р. за офіційними даними лише в Україні нараховувалося 1,5 млн. таких осіб [3].

З метою ліквідації дитячої безпритульності та її наслідків для суспільства 14 березня 1919 р. за аналогією з більшовицькою РРФСР при Раднаркомі соціального забезпечення УСРР була створена Всеукраїнська рада захисту дітей. Це був державний орган, що спробував у боротьбі з дитячою безпритульністю об'єднати зусилля більшості комісаріатів. Пізніше, з 29 червня 1920 р., діяльність вказаного органу була поновлена повторно. У Раду захисту дітей входили не тільки представники державних структур, а й очільники товариства Червоного Хреста та добровільного об'єднання «Ліга порятунку дітей». Протягом 28 листопада 1922 р. – 20 листопада 1932 р. функції Ради порятунку дітей узяла на себе Центральна комісія допомоги дітям (ЦКДД) на чолі з Г. Петровським. До своєї роботи ЦКДД залучала створене у 1924 р. добровільне товариство «Друзі дітей». Як слушно зазначає І. Діптан, задля ліквідації дитячої безпритульності держава активно співпрацювала з громадськістю [4, с. 58].

Окрім того, виходить постанова ВЦВК та РНК УСРР «Положення про заходи в боротьбі з дитячою безпритульністю» від 23 листопада 1927 р. У вказаній постанові передбачалося підпорядкувати частину закладів опіки над безпритульними дітьми Народному комісаріату охорони здоров'я та Народному комісаріату освіти. Були створені ціла низка різноманітних закладів: дитячі будинки, інтернати, дитячі кімнати, столи обліку, дитячі приймальники-розподільники.

Більш детально специфіку окремих періодів подолання першої хвилі дитячої безпритульності в Україні охарактеризували науковці Ю. Остроушко і І. Мартинчук. Вони стверджують, що дитяча вулична безпритульність на кінець 1920-х років як масове явище практично була подолана [5].

Друга хвиля охоплює 30-ті роки ХХ століття. Дитяча безпритульність стала наслідком політики радянського тоталітарного режиму по проведенню швидкої індустріалізації і суцільної колективізації із використанням антигуманних засобів голодомору та масових політичних репресій. Серед «дітей вулиці» переважали вихідці із сільської місцевості, а кількість вилучених дітей, які займалися бродяжництвом, тільки за травень-липень 1933 року становила 158 тис. [5, с. 163-164].

У травні 1933 р. за постановою КП(б)У «Про боротьбу з дитячою безпритульністю» у складі Ради Народних Комісарів УРСР було утворено Всеукраїнську надзвичайну комісію боротьби безпритульністю та жебрацтвом. Такі ж комісії почали працювати і у складі обласних виконавчих комітетів. Додатково були створені сільські дитячі приймальники, шкільні харчові пункти, трудові загони.

Дитячий фонд ім. В. Леніна та піонерська та комсомольська організації теж долучилися до повернення дітей з вулиць. Однак, це були одержавлені організації, що виконували завдання, поставлені партійною верхівкою більшовиків. Більшість дослідників констатують, що тоталітарний режим усе більше скошувався до репресивних заходів, зокрема, до примусового патронату дітей на селі.

Підбила підсумки кількарічної боротьби з дитячою безпритульністю і бездоглядністю постанова 1935 р. «Про ліквідацію дитячої безпритульності і бездоглядності». У ній було виголошено, що дитячу безпритульність в СРСР ліквідовано, а відповідальність за своєчасне влаштування дітей, які залишилися без піклування батьків, покладалася на місцеві органи влади [6, с. 199]. Головними недоліками подолання

безпритульності в досліджуваній період вчені вважають відсутність скоординованих зусиль держави та громадськості, слабе фінансування установ і закладів, що займалися вказаною проблемою, недосконалість нормативно-правової бази.

Кінець 40-х років - 50-ті роки ХХ століття – третя хвиля масової безпритульності, яка стала наслідком загибелі мільйонів осіб дорослого населення під час Другої світової війни.

На думку дослідника О. Андрухіва, основними причинами другої та третьої хвиль зростання безпритульності серед дітей стали не лише наслідки воєн, політичних репресій та депортацій цілих народів, а й односторонній мілітарний розвиток економіки, низький матеріальний рівень життя родин, розбалансованість освітньо-виховної системи та системи охорони дитинства й соціального захисту населення У 50-х роках на перший план виходять соціальні причини сирітства: неспроможність або нездатність батьків утримувати та виховувати дітей через зайнятість, задоволення власних споживацьких та кар'єристських потреб, через хворобу, інвалідність або аморальний спосіб життя [7, с. 12].

З дитячою безпритульністю у перші місяці нападу нацистської Німеччини на Радянський Союз активно почав боротися Народний комісаріат внутрішніх справ (НКВС). Основним своїм завданням він вважав евакуацію дитячих закладів на схід. Після прийняття Постанови РНК СРСР від 23 січня 1942 р. «Про влаштування дітей, що залишилися без батьків» Раднаркомом союзних республік, державні виконавчі органи усіх ланок зобов'язані були опікуватися бездоглядними і безпритульними дітьми, а перед НКВС було поставлене завдання виявлення і відправка таких дітей до дитячих кімнат міліції.

15 червня 1943 р. РНК СРСР прийняла Постанову «Про посилення заходів боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і хуліганством». Вказаним документом у складі НКВС СРСР, союзних і автономних республік, країв і областей, а також у складі дорожніх відділів міліції формувалися відділи боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і злочинністю. У цей період створювалися трудові виховні колонії для утримання в них безпритульних і бездоглядних дітей та підлітків 11-16 років, які систематично скоювали злочини невеликої тяжкості [8, с. 248].

Для подолання дитячої безпритульності внаслідок голоду 1946-1947 рр. була прийнята Постанова РМ УРСР та ЦК КП(б)У «Про заходи щодо поліпшення роботи дитячих будинків і приймальників-розподільників в Українській РСР» від 1 вересня 1947 р. У постанові наголошувалося на необхідності жорсткого контролю за харчуванням дітей та забезпеченням дитячих установ матеріальними ресурсами.

Постанова Ради міністрів УРСР та ЦК КП(б)У «Про заходи ліквідації дитячої безпритульності в Українській РСР» від 8 травня 1952 р. вказала на незадовільну роботу по ліквідації дитячої безпритульності у цілій низці областей УРСР. Проведені масові рейди представників силових структур і громадськості в обласних центрах до кінця 1952 р. виявили на вулицях і відправили у дитячі заклади 3440 безпритульних дітей [9]. Прикметно, що безпритульні неповнолітні залучалися до роботи у різноманітних майстернях при дитячих будинках. Громадські організації до вирішення проблеми «дітей вулиці» практично не долучалися.

На середину 50-х рр. минулого століття проблема дитячої безпритульності як масового явища знову була вирішена. Зустрічалися лише окремі випадки дитячої безпритульності, як правило, через втечу дітей із закладів їх утримання.

Четверта хвиля розпочалася у середині 80-х рр. ХХ століття. Дитяча безпритульність стала наслідком трансформації суспільства через економічну кризу та тотальне зuboжіння населення. Крім вказаних соціально-економічних причин бездоглядності дітей «четвертої хвилі», можна ще назвати зниження ефективності роботи державних органів попередження дитячої безпритульності, криза інституту сім'ї, негативний вплив на психіку дітей засобів масової інформації. Більш детально про причини явища безпритульності і бездоглядності дітей у наш час писала дослідниця Ю. Овод [10, с. 190-192].

На вулиці вийшли або соціальні сироти, тобто діти, батьки яких позбавлені батьківських прав, або діти-втікачі переважно у віці 10-16 років, які залишили асоціальні сім'ї чи державні заклади їх утримання.

Розглядаючи юридичний аспект дитячої безпритульності і бездоглядності, зазначимо, що в світовому та українському вимірах вже зроблено чимало для подолання цього явища.

Усі існуючі нормативні акти ми б умовно поділили на чотири групи.

До першої можна віднести міжнародні, регіональні та українські нормативні акти, що встановлюють загальні стандарти рівня життя будь-якої дитини і дають орієнтири державній політиці у сфері захисту дітей. До таких документів доцільно віднести Декларацію прав дитини від 20.11.1959 р., Конвенцію ООН з прав дитини від 20.11.1989 р. та Протоколи до неї, Всесвітню декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей від 30.09.1990 р., Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН «Керівні принципи щодо альтернативного догляду за дітьми» від 24.02.2010 р., Постанову Ради Європи щодо прав дітей та розвитку соціальних послуг, дружніх до дітей та сімей від 23.11.2010 р., Постанову Європейської комісії «Інвестиції у дітей: розірвати коло неблагополуччя» від 20.02.2013 р., Стратегію Ради Європи з прав дитини (2016-2021 рр.), Конституцію України, Сімейний, Цивільний та Кримінальний кодекси, Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III, «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. № 2229-УІІ, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року» від 30.05.2018 р. № 453, Розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки

та план заходів з реалізації її I етапу» від 09.08.2017 р. № 526-р, тощо.

До другої групи входять законодавчо-нормативні акти щодо соціальної підтримки сімей з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах. Серед них найбільш важливими є Закони України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1991 р. № 2811-ХІІ, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р. № 1768-ІІІ, «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-УІІІ, тощо.

Третю групу утворюють нормативно-правові акти, що встановлюють способи захисту «дітей вулиці» та правовий статус державних органів, що опікуються вказаними особами. Найбільш важливими в контексті сказаного є: Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20/95 ВР, «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21.06.2001 р. № 2558-ІІІ, «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 р. № 2342-ІУ, «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. № 2623-ІУ, «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-ВІІ, тощо.

У четвертій групі знаходяться нормативно-правові акти, що регулюють питання діяльності закладів та взаємодії установ різного підпорядкування по наданню допомоги безпритульним та бездоглядним дітям. Тут можна назвати підзаконні акти: Постанову КМУ «Про затвердження типових положень про службу у справах дітей» від 30.08.2007 р. № 1068; Постанову КМУ «Про затвердження типових положень про заклади соціальної підтримки сімей, дітей та молоді» від 04.10.2017 р. № 741 (до вказаних закладів належать центри соціально-психологічної допомоги; соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; соціальні центри матері та дитини; центри соціально-психологічної реабілітації; центри для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді); Постанову КМУ «Порядок взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів та установ під час забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю» від 03.10.2018 р. № 800, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19.12.2017 р. № 1044, тощо.

Доречним буде зауважити, що у міжнародних і регіональних нормативно-правових актах не зустрічається термінів «безпритульні» чи «бездоглядні» діти, оскільки вказані документи мають на меті донести до людства і державних діячів світу сформовані сьогодні стандарти життя дітей та вказати на їх правовий статус як найменш захищених осіб у суспільстві.

За визначенням Дитячого Фонду Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) до «дітей вулиці», тобто неповнолітніх, для яких вулиця перетворилася у місце проживання, належать:

- діти, які не спілкуються зі своїми сім'ями, живуть у тимчасових помешканнях (покинутих будинках тощо) або не мають взагалі постійного житла і кожен раз ночують у новому місці (безпритульні діти);
- діти, які підтримують контакт із сім'єю, але через перенаселення житла, експлуатацію та різні види насилля (фізичне, сексуальне, психічне, економічне) проводять більшу частину дня, а іноді й ночі на вулиці (бездоглядні діти);
- діти — вихованці будинків інтернатів та притулків, які з різних причин втекли з них і перебувають на вулиці (діти, які перебувають під опікою держави) [11, с. 337].

Державний інститут сімейної та молодіжної політики доповнив вказаний перелік новими категоріями:

- діти-втікачі із зовні благополучних сімей - діти з високим рівнем конфліктності, патохарактерологічними особливостями, відхиленнями у психічному й особистісному розвитку;
- діти, які за своїми психологічними ознаками схильні до постійного перебування на вулиці;
- діти, які хочуть покарати своїх батьків за те, що вони не приділяють їм належної уваги, щоб хоч якось розворушити батьківські інстинкти;
- діти, позбавлені систематичної батьківської турботи, аутсайтери шкільних колективів;
- діти з яскраво вираженими ознаками важковихованості, схильні до безцільного проведення часу [12, с. 142-143].

В українському законодавстві визначеним є термін «безпритульні діти». Він міститься у Законах України «Про охорону дитинства» та «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей». На сьогодні тлумачення цього поняття тотожне в обох законах: «діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання». У той же час, у Законі України «Про охорону дитинства» вживається ще одне, більш широке, поняття – «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах». До таких обставин віднесені умови, що негативно впливають на її життя, стан здоров'я та розвиток у зв'язку з інвалідністю, тяжкою хворобою, *безпритульністю*, перебуванням у конфлікті із законом, залученням до найгірших форм дитячої праці, залежністю від психотропних речовин та інших видів залежності, жорстоким поведінням, зокрема домашнім насильством, ухилянням батьків, осіб, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків, обставинами стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, воєнних дій чи збройних конфліктів тощо, що

встановлено за результатами оцінки потреб дитини [13].

У той же час, у законодавстві відсутнє визначення поняття «бездоглядні діти». Дослідник О. Пустовий пропонує таке його трактування: «діти, які мають постійне місце проживання, але у зв'язку з невиконанням та (або) неналежним виконанням щодо них батьками, опікунами, усиновлювачами або вихователями дитячих установ своїх батьківських зобов'язань (або педагогічно-виховних зобов'язань) з виховання, навчання чи утримання дитини, унаслідок чого таке ставлення призвело до безпідставного перебування цими особами на вулиці більшу частину дня, періодичного залишення своїх сімей, невідвідування навчальних закладів та дитячих установ» [14, с. 49].

Не буде зайвим зазначити, що поняття «безпритульні», «бездоглядні» діти та «діти вулиці» у більшості науково-популярних публікаціях, у журналістських статтях вживаються як синоніми.

У Законі України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» названа низка заходів для запобігання бездомності і безпритульності, а також вибудована система органів реінтеграції вказаних вище осіб. Зокрема, перераховані заклади соціального захисту для безпритульних дітей: притулок для дітей служби у справах дітей; центр соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційний центр (дитяче містечко). Перший – це заклад для тимчасового перебування дітей 3-18 років; другий – для тривалого чи денного перебування дітей вищевказаного віку і надання їм комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної та правової допомоги; третій – для проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, безпритульних дітей того ж віку і надання усіх видів допомоги та ще з подальшим влаштуванням цих дітей.

Торкаючись проблеми правового регулювання взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування з громадськими і благодійними організаціями у сфері подолання дитячої бездоглядності і безпритульності, необхідно констатувати, що більшість норм відзначаються декларативним, узагальнюючим характером. Так, у Законі України «Про охорону дитинства» у ч. 5 ст. 5 читаємо: «У порядку, встановленому законодавством, трудові колективи, благодійні та інші громадські організації, фізичні особи можуть брати участь у забезпеченні реалізації заходів з охорони дитинства, поліпшення становища дітей, створення розвиненої системи сімейних форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та патронату над дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, розвитку послуг з підтримки батьків або осіб, які їх замінюють, заходів, спрямованих на забезпечення відповідних умов для виховання, освіти, всебічного гармонійного культурного і фізичного розвитку дитини».

У ч. 2 та 5 ст. 7 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» центри обліку бездомних осіб можуть утворюватися також громадськими і благодійними організаціями та на договірних засадах з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування надавати послуги щодо здійснення виявлення та обліку бездомних осіб. А ось облік безпритульних дітей здійснюють лише службами у справах дітей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Чому б не надати на законодавчому рівні права благодійним організаціям, що створили центри обліку бездомних, ще й функцію виявляти безпритульних дітей та доставляти їх у притулки служб у справах дітей.

Було б не зайвим у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 р. № 5073-УІ віднести до сфери благодійної діяльності профілактику та боротьбу з дитячою безпритульністю та бездоглядністю. У ч. 3 ст. 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 р. № 3236-УІ внести уточнення щодо волонтерської допомоги не лише малозабезпеченим, безробітним, багатодітним, бездомним, безпритульним, особам, а й безпритульним і бездоглядним дітям.

Висновки. Таким чином, необхідно констатувати, що дитяча безпритульність і бездоглядність була і поки-що залишається нагальною проблемою України. В історичному контексті як масове явище дитяча безпритульність і бездоглядність чотири рази проявлялася на українських землях. Причини кожної хвилі безпритульності і бездоглядності були різними: соціально-економічні, політичні, психолого-педагогічні та інші.

ЮНІСЕФ і українські науковці виділили декілька груп «дітей вулиці», враховуючі сучасні причини дитячої безпритульності і бездоглядності.

В українському законодавстві можна виділити чотири групи нормативно-правових актів, які прямо або опосередковано торкаються проблеми дитячої безпритульності і бездоглядності. Поняття дитячої безпритульності достатньо повно прописане у законодавстві, а от термін «дитяча безпритульність» ще чекає на своє законодавче визнання.

На нашу думку, до проблеми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності необхідно залучити найбільш активних представників громадянського суспільства, внівши доповнення до Законів України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та «Про волонтерську діяльність».

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мунтян І.В. Дитяча безпритульність як субкультура в сучасному українському суспільстві: дис. ... канд. соціол. наук: 22.00.44. Одеса, 2017. 237 с.

2. Фролов Ю.М. Загальна характеристика безпритульності та бездоглядності дітей як антисоціальних явищ. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Право»*. 2014. Вип. 2. С. 165–169.
3. Паращевіна О.С. Дитяча безпритульність як віддзеркалення історичних процесів України на початку 20-х років. URL: <http://eadnurt.diit.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2668/1/Parashevina%202.pdf> (дата звернення: 14.09.2019).
4. Діптан І.І. Проблеми дитячої безпритульності на Україні (1919-1932 рр.). *Проблеми історії України: факти, судження, пошуки*. 1992. Вип. 2. С. 52–60.
5. Остроушко Ю.Р., Мартинчук І.І. Дитяча безпритульність як соціальне явище в радянській Україні у 20-30-х рр. XX ст. URL: <http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1388/1417>. (дата звернення: 14.09.2019).
6. Тупальська О.А., Сапицька О.М. Дитяча безпритульність в Україні (1917-1930-ті рр.). *Історичні записки: Збірник наукових праць*. 2012. Вип. 33. С. 195–200.
7. Андурхів О.І. Причини формування дитячої безпритульності та бездоглядності в радянський період і боротьба з ними у західноукраїнських областях. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 2. С. 12–15. URL: http://www.par.in.ua/2_2017/3.pdf (дата звернення: 14.09.2019).
8. Чебан О.М. Протидія злочинності та безпритульності неповнолітніх на транспортних магістралях: історичний генезис. *Економіка і управління на транспорті*. 2016. Вип. 2. С. 246–254.
9. Андурхів О.І. Правові засади подолання дитячої безпритульності й бездоглядності у 1940-1950-х роках. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/3_2017/part_1/3.pdf (дата звернення: 14.09.2019).
10. Овод Ю.В. До проблеми дитячої бездоглядності в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: «Педагогіка. Соціальна робота». 2017. Вип. 1 (40). С. 190–192.
11. Клименко О.Ю. Особливості інституціоналізації соціального захисту дітей у кризових ситуаціях в сучасному українському суспільстві: дис. ... д-ра соціологічних наук: 22.00.04. Харків, 2016. 416 с.
12. Прибіткова Н.О. Соціальне сирітство в Україні: сутність, причини появи та профілактика. *Актуальні проблеми сучасної науки*, м. Харків, 17 травня 2017 р. X.: ХНУВС, 2017. С. 141–146.
13. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-ІУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15> (дата звернення: 14.09.2019).
14. Пустовий О.О. Кримінологічні засади запобігання злочинам, що вчиняються безпритульними та бездоглядними дітьми в Україні: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.08. К., 2019. 284 с.

REFERENCES:

1. Muntyan, I. (2017). *Dytyacha bezprytul'nist' yak subkul'tura v suchasnomu ukrayins'komu suspil'stvi* [Child homelessness as a subculture in contemporary Ukrainian society] (*Candidate's thesis*). Odessa [in Ukrainian].
2. Frolov, Yu. (2014). *Zahal'na kharakterystyka bezprytul'nosti ta bezdohlyadnosti ditey yak antysotsial'nykh yavlyshch*. *Naukovyy visnyk Akademiyi munitsypal'noho upravlinnya – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, 2, 165-169 [in Ukrainian].
3. Parashevina, O. *Dytyacha bezprytul'nist' yak viddzerkalennya istorychnykh protsesiv Ukrayiny na pochatku 20-kh rokiv*. Retrieved from <http://eadnurt.diit.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2668/1/Parashevina%202.pdf> [in Ukrainian].
4. Diptan, I. (1992). *Problemy dytyachoyi bezprytul'nosti na Ukrayini (1919-1932 rr.)*. *Problemy istoriyi Ukrayiny: fakty, sudzhennya, poshuky – Problems of Ukrainian history: facts, judgments, searches*, 2, 52-60 [in Ukrainian].
5. Ostroushko, Y. & Martynchuk, I. *Dytyacha bezprytul'nist' yak sotsial'ne yavlyshche v radyans'kii Ukrayini u 20-30-kh rr. XX st.* Retrieved from <http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/1388/1417> [in Ukrainian].
6. Tupalskaya, O. & Sapitskaya, O. (2012). *Dytyacha bezprytul'nist' v Ukrayini (1917-1930-ti rr.)*. *Istorychni zapysky: Zbirnyk naukovykh prats' – Historical notes: Collection of scientific works*, 33-195-200 [in Ukrainian].
7. Andurkhiv, O. (2017). *Prychyny formuvannya dytyachoyi bezprytul'nosti ta bezdohlyadnosti v radyans'kyy period i borot'ba z nymy u zakhidnoukrayins'kykh oblastiakh*. *Porivnyal'no-analitychne pravo – Comparative analytical law*, 2, 12-15 [in Ukrainian].
8. Cheban, O. (2016). *Protydiya zlochynnosti ta bezprytul'nosti nepovnolitnikh na transportnykh mahistralyakh: istorychnyy henezys*. *Ekonomika i upravlinnya na transporti – Economics and management in transport*, 2, 246-254 [in Ukrainian].
9. Andurkhiv, O. *Pravovi zasady podolannya dytyachoyi bezprytul'nosti u bezdohlyadnosti u 1940-1950-kh rokakh*. Retrieved from http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/3_2017/part_1/3.pdf [in Ukrainian].
10. Ovad, Y. (2017). *Do problemy dytyachoyi bezdohlyadnosti v Ukrayini*. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho universytetu – Uzhgorod University Scientific Bulletin*, 1(40), 416 [in Ukrainian].
11. Klimenko, O. (2016). *Osoblyvosti instytutsionalizatsiyi sotsial'noho zakhystu ditey u kryzovykh sytuatsiyakh v suchasnomu ukrayins'komu suspil'stvi* [Peculiarities of institutionalization of social protection of children in crisis situations in modern Ukrainian society] (*Doctor's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].

12. Pribitkova, N. (2017). Sotsial'ne syrit-stvo v Ukraini: sutnist', prychny poyavy ta profilaktyka. *Aktual'ni problemy suchasnoyi nauky – Actual problems of modern science*, 141-146 [in Ukrainian].

13. Pro osnovy sotsial'noho zakhystu bezdomnykh hromadyan i bezprytul'nykh ditey: Zakon Ukrainy. [«On the basics of social protection for homeless citizens and homeless children» *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.09.2019

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 351.74 (477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.8>

*Безпалова Ольга Ігорівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: besolgigo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2886-695X>*

*Іванов Сергій Володимирович,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
та поліціїстику факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: olgabespalova2006@rambler.ru
<https://orcid.org/0000-0002-8575-974X>*

МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розкрито зміст та основні ознаки матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики, а також етапи його організації. Узагальнено групи ресурсів, з яких складається система матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики (митна інфраструктура). Деталізовано питання функціонування інформаційних систем та центрів оброблення інформації в рамках реалізації державної митної політики в Україні. Встановлено взаємозв'язок матеріально-технічного та фінансового забезпечення реалізації державної митної політики. Встановлено джерела фінансування матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики, а також розвитку інфраструктури відповідних суб'єктів її реалізації. Розкрито особливості участі Державної фіскальної служби України, як основного суб'єкта реалізації державної митної політики, у міжнародних інфраструктурних проєктах, орієнтованих на модернізацію та реконструкцію пунктів пропуску через державний кордон, створення функціональних модулів «Фільтр пункту пропуску». Акцентовано увагу на основних перспективних аспектах удосконалення державної митної політики. Зокрема, окреслено необхідні передумови функціонування ефективного механізму управління матеріально-технічним забезпеченням реалізації державної митної політики. Визначено перспективні напрями оптимізації наявного матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики України та шляхи удосконалення існуючого механізму публічних закупівель матеріально-технічних ресурсів. Запропоновано врегулювання порядку планування, замовлення та придбання суб'єктами реалізації державної митної політики матеріально-технічних ресурсів шляхом прийняття відповідного документу – «Порядку планування, замовлення та придбання Державною фіскальною службою України та її територіальними підрозділами матеріально-технічних ресурсів».

Ключові слова: митна політика, адміністративно-правовий механізм, адміністративне законодавство, матеріально-технічне забезпечення, реалізація, суб'єкти, форми, методи, ефективність, оптимізація.

Bezpalova O., Ivanov S. MATERIAL AND TECHNICAL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF STATE CUSTOMS POLICY IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The content and main features of material and technical support for the implementation of the state customs policy, as well as the stages of its organization, are revealed. The groups of resources that make up the system of logistical support for the implementation of the state customs policy (customs infrastructure) are generalized. The issues of functioning of information systems and information processing centers in the framework of the implementation of the state customs policy in Ukraine are detailed. The relationship between the logistics and financial support of the implementation of the state customs policy has been established. The sources of financing the logistics for the implementation of the state customs policy, as well as the development of the infrastructure of the respective subjects of its implementation, were identified. The peculiarities of the participation of the State Fiscal Service of Ukraine, as the main subject of the implementation of the state customs policy, in international infrastructure projects focused on the modernization and reconstruction of border crossing points, creation of functional modules "Pass Point Filter" are revealed. Attention is focused on the main perspective aspects of the improvement of the state customs

policy. In particular, the necessary prerequisites for the functioning of an effective mechanism for managing the logistics of the implementation of the state customs policy are outlined. Prospective directions of optimization of the existing material and technical support for the implementation of the state customs policy of Ukraine and ways of improving the existing mechanism of public procurement of material and technical resources have been determined. It is proposed to regulate the order of planning, ordering and acquisition by the subjects of realization of the state customs policy of material and technical resources by adopting the relevant document - "Procedure of planning, ordering and acquisition by the State Fiscal Service of Ukraine and its territorial subdivisions of material and technical resources".

Keywords: customs policy, administrative and legal mechanism, administrative legislation, logistics, implementation, subjects, forms, methods, efficiency, optimization.

Постановка проблеми. Формування України як незалежної соціальної держави відбувається в період суттєвих політичних і економічних трансформацій українського суспільства. Обов'язковою умовою успішної реалізації Україною своїх потенціальних можливостей є її активне і повномасштабне входження до світового політичного, економічного та правового простору. Долаючи кризові явища в суспільстві й намагаючись посісти гідне місце в світовій спільноті, Україна має спиратись на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких і визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її державної політики [1, с. 23–24], зокрема, митної.

Сучасний стан дослідженості основних інститутів державної митної політики та рівень її практичної реалізації не забезпечують формування стабільної та ефективної митної політики. Це, у свою чергу, і обумовлює необхідність дослідження матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики в державі, оскільки саме належне матеріально-технічне забезпечення реалізації державної митної політики є однією із невід'ємних умов ефективного виконання завдань в означеній сфері. Особливу увагу слід звернути на той факт, що саме завдяки достатньому обсягу фінансового забезпечення реалізації державної митної політики та матеріально-технічному забезпеченню з урахуванням європейських стандартів у цій сфері можливо усунути значну кількість корупційних ризиків та запобігти вчиненню корупційних правопорушень. Отже, здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, протидія контрабанді, створення сприятливих умов для прискорення товарообігу і взагалі покращення обслуговування на митниці неможливі без розвиненої інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичним підґрунтям досліджуваної проблематики послужили праці таких учених у галузі адміністративного, фінансового й митного права як: В. Б. Авер'янов, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, О. В. Джафарова, Є. В. Додін, Ю. М. Дьомін, С. В. Іванов, С. В. Ківалов, О. М. Козирін, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Б. А. Кормич, М. П. Кучерявенко, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, О. Ф. Ноздрачов, П. В. Пашко, С. М. Перецьолкін, Д. М. Приймаченко, В. В. Прокопенко та ін. Зазначені науковці зробили суттєвий внесок у вироблення категоріального апарату державної митної політики, з'ясування особливостей її реалізації, окреслення кола проблемних питань, що виникають на цьому шляху, та вироблення пропозицій щодо їх вирішення, проте, питання матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики є недостатньо дослідженими, що підкреслює актуальність наукових пошуків у цьому напрямі. Слід зазначити, що в юридичній науці частково питання матеріально-технічного забезпечення діяльності окремих правоохоронних органів знайшли своє висвітлення, проте, вони стосувалися переважно діяльності органів внутрішніх справ, зокрема, органів Національної поліції. Враховуючи викладене, перейдемо до безпосереднього розгляду матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики, і це слід здійснити шляхом аналізу існуючих в наукових дослідженнях позицій щодо понять «матеріально-технічне забезпечення» та «фінансове забезпечення».

Мета статті – характеристика матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Матеріально-технічне забезпечення реалізації державної митної політики являє собою урегульований нормами різних галузей права (адміністративного, цивільного, фінансового) процес планування, пошуку, закупівлі, використання, зберігання, обліку та контролю за використанням об'єктів митної інфраструктури та інших матеріально-технічних ресурсів, необхідних для своєчасного та безперебійного здійснення суб'єктами реалізації державної митної політики покладених на них завдань в обсягах, необхідних для забезпечення цілей митного оформлення та митного контролю, створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, прийняття ефективних управлінських рішень у сфері захисту митних інтересів України та розвитку її митної системи на довгострокову перспективу.

Основними ознаками матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики в адміністративно-правовому аспекті можна визначити такі: 1) регулюється нормами адміністративного права; 2) предметом є матеріально-технічні ресурси; 3) знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку із фінансовим забезпеченням реалізації державної митної політики; 4) має чітко визначену законодавством України процесуальну форму; 5) відіграє ключову роль у забезпеченні цілей митного оформлення та митного контролю, прийнятті ефективних управлінських рішень у сфері захисту митних інтересів України та розвитку її митної системи на довгострокову перспективу, оскільки надає необхідну матеріально-технічну базу та ресурси; 6) одночасно створює належні умови для внутрішньо- та зовнішньоорганізаційної діяльності суб'єктів реалізації

державної митної політики; 7) здійснюється одночасно на декількох рівнях (державному, регіональному та місцевому); 8) здійснюється за рахунок Державного бюджету України, грантових проєктів Європейського Союзу та транскордонних проєктів.

Варто підкреслити, що матеріально-технічне та фінансове забезпечення реалізації державної митної політики знаходяться у постійному взаємозв'язку, оскільки саме від обсягів фінансування, що виділяються із Державного бюджету України, безпосередньо залежить можливість надання необхідних матеріально-технічних ресурсів, а необхідність збільшення надходжень матеріально-технічних ресурсів з метою підвищення ефективності реалізації державної митної політики вимагає внесення пропозицій щодо корегування надходжень фінансових ресурсів.

Що стосується основних етапів організації матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики, то вони складаються з: визначення потреби в матеріально-технічних ресурсах, пошуку і купівлі ресурсів, організації доставки, зберігання й видачі окремим структурним підрозділам [2, с. 173], контролю за використанням отриманих ресурсів.

На підставі аналізу нормативно-правових актів, зокрема, Концепції інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України [3], можна дійти висновку, що система матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики (митна інфраструктура) складається із таких груп ресурсів:

1) земельні ділянки, на території яких розташовані службові та побутові приміщення, спеціалізовані навчальні та наукові заклади та інші об'єкти соціальної інфраструктури. Надання органам митного спрямування ДФС, а також спеціалізованим навчальним закладам та науково-дослідній установі ДФС у користування земельних ділянок для службових потреб, відшкодування власникам зазначених ділянок та землекористувачам вартості цих ділянок та збитків, завданих їх вилученням, здійснюються відповідно до Земельного кодексу України [4]. Якщо митне оформлення товарів здійснюють органи митного спрямування ДФС безпосередньо на територіях або в приміщеннях підприємств, зазначені підприємства, незалежно від форми власності та підпорядкування, зобов'язані безоплатно надавати органам митного спрямування ДФС у тимчасове користування відповідні службові та побутові приміщення, а також обладнання, засоби та канали зв'язку;

2) вантажні митні комплекси, адміністративні будівлі, пункти пропуску і переходу, складські приміщення різних типів (митні ліцензійні склади, склади тимчасового зберігання), митні лабораторії, зони митного контролю на вокзалах, в аеропортах та ін.

На законодавчому рівні визначено, що вантажний митний комплекс — це ділянка території з комплексом будівель, споруд, інженерно-технічних засобів і комунікацій, необхідних для здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України [3]. Функціонування вантажного митного комплексу є підприємницькою діяльністю, яка полягає у створенні сприятливих умов для прискорення товаропотоку через митний кордон України, підґрунтям чого є відповідні технічні та технологічні умови, на підставі яких проєктується, будується та оснащується вантажний митний комплекс [5, с. 288]. Тобто власник даного комплексу виконує функції посередника між державою в особі її митних органів та учасником зовнішньоекономічних операцій, що здійснює переміщення товарів через митний кордон України, та виконує свої функції відповідно до укладеного договору та за умови наявності відповідного дозволу (зокрема, дозволів на здійснення митної брокерської діяльності, відкриття та експлуатацію митного складу відкритого типу, тощо). Основною проблемою, з якою зустрічаються користувачі вантажного митного комплексу, є відсутність безоплатного в'їзду та виїзду з території комплексу та перебування на його території протягом перших чотирьох годин, що суперечить вимогам Митного кодексу України та призводить до непередбачуваних витрат;

3) транспортно-логістична інфраструктура, що складається з технологічного комплексу, призначеного для організації руху товарів і надання транспортно-логістичних послуг, а також автотранспортних засобів та інших рухомих об'єктів (мотоциклів, велосипедів, тощо);

4) об'єкти та засоби здійснення митних процедур, тобто технічні та спеціальні засоби митного контролю, що використовуються для здійснення митного контролю, митної експертизи. Технічні та спеціальні засоби митного контролю — комплекс технічних та спеціальних засобів та систем, що застосовуються митними органами безпосередньо в процесі оперативного митного контролю всіх видів об'єктів контролю, що переміщуються через митний кордон, з метою виявлення серед них предметів, матеріалів і речовин, заборонених до ввезення та вивезення, або таких, що не відповідають відомостям, зазначеним у деклараціях або інших митних документах [3]. Основною вимогою до вказаної групи ресурсів є те, що вони повинні бути безпечними для життя та здоров'я людини, тварин і рослин та не завдавати шкоди підприємствам і громадянам.

Технічні засоби митного контролю можна розподілити на пошукові засоби, засоби ідентифікації та засоби аудіовізуального контролю. До пошукових засобів митного контролю належать: рентген-апарати, металопукачі, доглядові дзеркала, електрошупи, ендоскопи, детектори контрабанди. До засобів ідентифікації належать: система зчитування номерних знаків транспортних засобів, система зважування

транспортних засобів (електронні ваги), детектори дорогоцінних металів, детектори діамантів, детектори наркотичних речовин, детектори валюти, дозиметри, каратоміри, комплекти хімічних реактивів, комплекти індикаторів вибухових речовин, тощо. До засобів контролю аудіовізуальних матеріалів належать такі елементи системи інтелектуального аудіовідеоспостереження як: відео- та аудіомагнітофони, засоби обчислювальної техніки, програвачі (платівок, лазерних компакт-дисків), слайдоскопи, кінопроектори, засоби стирання магнітних записів. Задля вдосконалення обліку наявності та визначення потреб у технічних засобах, технічних засобах митного контролю і зв'язку затверджено норми оснащення технічними засобами окремих підрозділів і установ митного спрямування ДФС [6, с. 46];

5) інформаційні системи, інформаційно-телекомунікаційні мережі, мережі зв'язку, центри оброблення даних або обчислювальні центри митних органів, за допомогою яких здійснюються контроль та управління доступом до інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем та мереж, мереж зв'язку, програмно-технічних ресурсів центрів оброблення даних (обчислювальних центрів) митних органів.

Дана група ресурсів матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики складається з таких підгруп: а) інформаційної інфраструктури, що включає серверне обладнання, яке забезпечує основну функцію — високопродуктивну обробку й зберігання значних обсягів інформації; б) телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує взаємозв'язок внутрішніх елементів інформаційної інфраструктури, а також приймання та передавання даних при взаємодії з користувачами, включаючи взаємозв'язок із зовнішніми системами; в) інженерної інфраструктури, що забезпечує кондиціонування, безперебійне електропостачання, охоронно-пожежну сигналізацію й систему газового пожежогасіння, а також функціонування робочих станцій моніторингу та обслуговування центру з використанням комплексів віддаленого IP-контролю, керування живленням та контролю доступу, забезпечує в обраному режимі функціонування заданий ступінь відмовостійкості, доступності та експлуатаційної готовності розміщеного обладнання [4];

б) об'єкти соціальної інфраструктури, основним призначенням яких є створення належних умов для забезпечення виконання суб'єктами реалізації державної митної політики покладених на них завдань (зокрема, це спеціалізовані навчальні та наукові заклади, центри підвищення кваліфікації, заклади охорони здоров'я, тощо);

7) інші ресурси, необхідні для забезпечення ефективної реалізації державної митної політики (розхідні матеріали, меблі, устаткування для оснащення закладів, установ та інших приміщень суб'єктів реалізації державної митної політики, тощо).

Варто зазначити, що матеріально-технічне забезпечення реалізації державної митної політики, а також розвиток інфраструктури відповідних суб'єктів її реалізації здійснюються за рахунок державного бюджету, а також у результаті участі у грантових проєктах Європейського Союзу та транскордонних проєктах.

У межах пунктів пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення органи митного спрямування ДФС як балансоутримувачі земельних ділянок, нерухомого майна та службових приміщень можуть безоплатно надавати у тимчасове користування відповідні приміщення та земельні ділянки для службових потреб підприємствам, діяльність яких пов'язана із забезпеченням функціонування пунктів пропуску, та підприємствам сфери обслуговування [7, ст. 557].

У той же час варто звернути увагу, що для розвитку інфраструктури пунктів пропуску в рамках реалізації державної митної політики ДФС України, як основний суб'єкт реалізації такої політики, бере участь у реалізації кількох міжнародних програм. Так, зокрема, здійснення кількох великомасштабних інфраструктурних проєктів визначено Програмою прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства і партнерства «Польща — Білорусь — Україна 2007–2013». Загальна сума фінансування — 20 млн. євро. Україна бере участь у проєкті на правах співфінансування (10–20%). Одним з них є «Реконструкція міжнародного автомобільного пункту пропуску (МАПП) «Устилуг», вартість якого 5 487 022,59 євро [8].

Іншим великим проєктом є створення функціонального модулю «Фільтр пункту пропуску» в міжнародному автомобільному пункті пропуску «Рава-Руська», надання обладнання і засобів пунктам пропуску «Краківець», «Шегині» та «Ягодин». Вартість проєкту — 2 213 731,87 євро. Для його реалізації у травні 2015 року ДФС було укладено договір генерального підяду з переможцем відкритих конкурсних торгів на виконання робіт з будівництва об'єкта. Тендерні процедури проводились з дотриманням законодавства України та Європейського Союзу [8].

Також Державна фіскальна служба бере участь у програмі «Румунія — Україна — Республіка Молдова 2007–2013», якою передбачено розвиток інфраструктури кордону між Україною та Румунією, зокрема, реконструкцію пунктів пропуску «Красноільськ» і «Дяківці». За цим проєктом використано 11,67 тис. євро із загальної вартості 3 579 412,01 євро. Договори на виконання робіт I черги реконструкції пунктів пропуску були підписані у липні 2015 року. Два проєкти з реконструкції пунктів пропуску визначені і програмою «Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна 2007–2013». Так, перший з них передбачає модернізацію та реконструкцію пунктів пропуску на словацько-українському кордоні, на який виділено 4 070 000,00 євро. Проєктом визначено розбудову інфраструктури міжнародного автомобільного пункту пропуску «Ужгород», а також реконструкцію існуючих митних споруд на пасажирському напрямку, розширення стику доріг пункту пропуску «Ужгород — Вишне Немецьке» [8]. На сьогодні з виділених

коштів використано 153,38 тис. євро. Другий проект — «Ефективний та безпечний кордон між Угорщиною та Україною», яким заплановано реконструкцію міжнародного пункту пропуску для автомобільного сполучення «Лужанка» та створення павільйону оформлення каноїстів, що подорожують річкою Тиса. Вартість цього проекту — 3 284 057,00 євро. У рамках реалізації проекту здійснені заходи щодо коригування проектно-кошторисної документації, з урахування нових стандартів ціноутворення у будівництві та модернізації обладнання, та проходження її експертизи. На сьогодні проведені підготовчі роботи на пункті пропуску [8].

Все вищезазначене тільки свідчить про серйозність намірів ДФС як основного суб'єкта реалізації державної митної політики щодо розбудови сучасної, модернізованої та зручної митної інфраструктури та про відповідний рівень матеріально-фінансового забезпечення реалізації державної митної політики в Україні. Правильна побудована система державного управління у правоохоронній сфері та імплементація світових стандартів безпеки сприятимуть налагодженню дієвого співробітництва національних правоохоронних органів з аналогічними структурами країн-членів ЄС [9, с. 419]; не є виключенням у даному випадку і сфера реалізації державної митної політики.

Отже, ефективність функціонування суб'єктів реалізації державної митної політики залежить від обсягу матеріально-технічних та фінансових ресурсів на забезпечення їхньої професійної діяльності. Реалії сьогодення обумовлюють необхідність удосконалення нормативно-правових, організаційних основ розвитку матеріально-технічного та фінансового забезпечення реалізації державної митної політики, яка утворює передумови для успішного, ефективного вирішення усього спектру суспільно важливих завдань, які спрямовані на охорону митних інтересів, та закріплення правового інструментарію, необхідного для економічного зростання як держави, так і окремого індивідуума, формування єдиного європейського економічного простору та поглиблення процесів економічної інтеграції нашої держави, тощо.

Сьогодні важливого значення набуває вироблення ефективного механізму управління матеріально-технічним забезпеченням реалізації державної митної політики України, особлива увага в якому має приділятися:

- оптимізації процесу забезпечення відповідних суб'єктів реалізації державної митної політики об'єктами митної інфраструктури та іншими матеріально-технічними ресурсами (виробленню чіткого алгоритму дій);
- своєчасному та повному визначенню потреби в об'єктах митної інфраструктури та інших матеріально-технічних ресурсах;
- управлінню запасами матеріально-технічних ресурсів;
- здійсненню прогнозування та планування видатків на матеріально-технічне забезпечення діяльності митних органів;
- організації державних закупівель товарів, робіт і послуг, що необхідні для ефективної реалізації державної митної політики усіма суб'єктами [10].

Одним із важливих напрямів оптимізації наявного матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики є запровадження за допомогою системи сучасної фото- і відеофіксації інтелектуального програмного забезпечення митних органів відео- та аудіовізуальною інформацією, необхідною для виконання покладених на них обов'язків під час митного оформлення та митного контролю. Запровадження такого забезпечення дозволить створити умови для організації та постійного проведення моніторингу й оцінки рівня загроз митним інтересам держави у режимі реального часу за територіальним принципом, попередити можливі порушення митного законодавства, здійснити ситуаційний аналіз їх причин та розробити і прийняти оптимальні управлінські рішення.

Наступним важливим напрямом підвищення ефективності матеріально-технічного забезпечення реалізації державної митної політики в Україні є вдосконалення існуючого механізму закупівель товарів, робіт і послуг, що необхідні для ефективної реалізації державної митної політики усіма суб'єктами, за державний коштів, орієнтованого у першу чергу на економію ресурсів, використання систем динамічної закупівлі, електронних аукціонів, електронних каталогів, запровадження практики централізованих закупівель. У результаті це дозволить істотно зменшити загальні витрати у закупівельній сфері, забезпечити професіоналізацію публічних закупівель матеріально-технічних ресурсів, що необхідні для забезпечення реалізації державної митної політики.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, необхідно звернути увагу на відсутність у законодавстві України нормативно-правового акта, норми якого б регулювали порядок планування, замовлення та придбання суб'єктами реалізації державної митної політики матеріально-технічних ресурсів. Таким нормативно-правовим актом, на нашу думку, може стати Порядок планування, замовлення та придбання Державною фіскальною службою України та її територіальними підрозділами матеріально-технічних ресурсів. У даному документі мають бути визначені: 1) види матеріально-технічних ресурсів, необхідних органам Державної фіскальної служби України для ефективного виконання покладених на них завдань щодо реалізації державної митної політики; 2) департаменти та управління, відповідальні за планування, пошук та закупівлю матеріально-технічних ресурсів; 3) процедури визначення та планування потреб у матеріально-технічних ресурсах, терміни подачі планів закупівлі; 4) бланки документів щодо замовлення матеріально-технічних ресурсів; 5) процедури проведення публічної закупівлі, особливості ведення тендерної

документації; 6) механізм здійснення контролю за використанням матеріально-технічних ресурсів; 7) порядок фінансування щодо забезпечення матеріально-технічними ресурсами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: моногр. / Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. 332 с.
2. Основы менеджмента: учеб. / [Д. Д. Вачугов, Т. Е. Берёзкина, Н. А. Кислякова и др.]; под ред. Д. Д. Вачугова. Москва: Высш. шк. 2003. 376 с.
3. Про Концепцію інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України: наказ Державної митної служби України від 28.03.2012 № 191. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62601.html>. (дата звернення: 3.10.2010).
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення: 3.10.2010).
5. Фетодов О. П. Концепція здійснення посередницької діяльності у сфері державної митної справи. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2015. С. 285–298.
6. Мельник О. Г., Муқан О. В., Кабан Х. В. Система управління митною діяльністю в Україні: сутність та структурна декомпозиція. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2013. № 776. С. 39–47.
7. Митний Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>. (дата звернення: 3.10.2010).
8. Стан реалізації міжнародних інфраструктурних проєктів за участі ДФС. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305410.html>. (дата звернення: 3.10.2010).
9. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Х. : НікаНова, 2014. 544 с.
10. Іванов С.В. Адміністративно-правовий механізм реалізації державної митної політики в Україні: монографія. Харків: Константа, 2018. 532 с.

REFERENCES:

1. Priymachenko, D. (2006). *Mytna polityka derzhavy ta yiyi realizatsiya mytnymy orhanamy*: monohr. Dnipropetrovsk: Academy of Customs Service of Ukraine [in Ukrainian].
2. Vachugov, D. (Ed.). (2003). *Osnovy menedzhmenta: ucheb*. Moscow: Higher. School. [in Russian].
3. Pro Kontseptsiyu intehruvannya systemoutvoryuyuchykh komponentiv tekhnichnykh ta spetsial'nykh zasobiv mytnoho kontrolyu z avtomatyzovanoyu systemoyu mytnoho oformlennya Derzhmyt-sluzhby Ukrayiny: nakaz Derzhavnoyi mytnoyi sluzhby Ukrayiny [«About the Concept of integration of system-forming components of technical and special means of customs control with the automated system of customs clearance of the State Customs Service of Ukraine»: order of the State Customs Service of Ukraine]. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62601.html> [in Ukrainian].
4. Zemel'nyy kodeks Ukrayiny [Land Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
5. Fetodov, O. (2015). *Kontseptsiya zdiysnennya poserednyts'koyi diyal'nosti u sferi derzhavnoyi mytnoyi spravy*. Scientific works of OU OUA [in Ukrainian].
6. Melnyk, O., Mukan, O., & Kaban, H. (2013). *Systema upravlinnya mytnoyu diyal'nistyu v Ukrayini: sutnist' ta strukturna dekompozitsiya*. *Visnyk Natsional'noho universytetu «L'viv's'ka politekhnika»: Menedzhment ta pidpryyemnytstvo v Ukrayini: etapy stanovlennya i problemy rozvytku – Bulletin of Lviv Polytechnic National University: Management and entrepreneurship in Ukraine: stages of formation and development problems*, 776,39-47 [in Ukrainian].
7. Mytnyy Kodeks Ukrayiny [The Customs Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> [in Ukrainian].
8. Stan realizatsiyi mizhnarodnykh infrastrukturykh proektiv za uchasti DFS [State of implementation of international infrastructure projects with the participation of DFS] Retrieved from <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305410.html> [in Ukrainian].
9. Bezpalova, O. (2014). *Administratyvno-pravovyy mekhanizm realizatsiyi pravookhoronnoyi funktsiyi derzhavy* : monohrafiya. Kharkiv: NicaNova [in Ukrainian].
10. Ivanov, S. (2018). *Administratyvno-pravovyy mekhanizm realizatsiyi derzhavnoyi mytnoyi polityky v Ukrayini*: monohrafiya. Kharkiv: Constanta [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 342.95:69

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.9>

*Гаран (Стукаленко) Ольга Володимирівна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету ім.І.І.Мечникова
email: olgast1@bigmir.net
<https://orcid.org/0000-0002-6757-6309>*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена дослідженню окремих питань міжнародного досвіду щодо підвищення енергоефективності у сфері будівництва на прикладі Німеччини, Австрії. Наголошено, що одним із революційних напрямків розвитку будівельної діяльності є енергозбереження та енергоефективність.

Дана теза узгоджується із Стратегією «Європа-2020». В Стратегії енергоефективність визначена як головний елемент забезпечення сталості використання енергоресурсів.

Зазначено, що енергоефективність – це складний правовий феномен, який має багато рівнів та складових. До основних складових зазначеного правового явища можливо віднести: механізми енергозбереження та енергоефективності в галузях промисловості, в тому числі і містобудівної; механізми побутового енергозбереження та енергоефективності; механізми дотримання стандартів енергоефективності під час створення будівель (споруд); механізми дотримання стандартів енергозбереження й енергоефективності в організаціях, які відповідають за експлуатацію будівель; механізми реалізації освітніх програм по вдосконаленню навичок реалізації програм з підвищення енергоефективності та інші. Висвітлено основні пріоритети розвитку будівельної діяльності у площині енергоефективності й енергозбереження, які позитивно себе зарекомендували і які придатні для застосування в Україні.

Констатовано, що однією зі складових при підвищенні енергоефективності є використання енергозберігаючих технологій у містобудівній діяльності. Аналізуючи міжнародний досвід щодо використання енергозберігаючих технологій у сфері будівельної діяльності, виокремлено три основні домінуючі сучасні міжнародні концепції, які з успіхом реалізуються на практиці: «Пасивний Будинок»; «концепція трьох нулів» або «концепція Активного Будинку»; «Зелена оренда» та розкрита їх сутність. «Пасивний Будинок» – це будівельний стандарт, який є енергоефективним, створює комфортні умови для проживання, водночас є економічним і спричиняє мінімальний негативний вплив на навколишнє середовище. Концепція «Активного Будинку» передбачає поєднання трьох складових: а) використання відновлюваних природних джерел енергії (сонця, вітру, припливів/відливів та п. т.); б) застосування енергозберігаючих технологій; в) будівництво будівлі здійснюється виключно з екологічних матеріалів, які потім можна буде відправити на вторинну переробку. «Зелена оренда» - це договори оренди, в яких орендарі зобов'язуються або отримують заохочення, беручи участь у збереженні води / енергії, зменшенні відходів та їх переробці, використанні небезпечних продуктів очищення та т.п.

Зазначено, що використання найкращих міжнародних напрацювань із урахуванням українських реалій – це праксеологічний інструмент успішного розвитку будівельної галузі України.

Ключові слова: міжнародна практика, енергоефективність, енергозбереження, будівельний стандарт, будівельна діяльність.

Haran (Stukalenko) O. THE CURRENT ISSUES OF ENHANCED ENERGY SAVING IN THE BUILDING AREA: INTERNATIONAL EXPERIENCE

The article is devoted to the study of specific issues of international experience in improving energy efficiency in the field of construction, for example Germany, Austria. It is emphasized that one of the revolutionary directions of development of construction activity is energy saving and energy efficiency.

This thesis is in line with the Europe 2020 Strategy. In the Strategy, energy efficiency is identified as a key element in ensuring the sustainability of energy use.

It is stated that energy efficiency is a complex legal phenomenon with many levels and components. The main components of this legal phenomenon can be attributed to: mechanisms of energy saving and energy efficiency in industries, including urban development; mechanisms of household energy saving and energy efficiency; mechanisms for compliance with energy efficiency standards when constructing buildings (structures); mechanisms for adhering to energy saving and energy efficiency standards in organizations responsible for the operation of buildings; mechanisms for implementation of educational programs to improve the skills of implementing energy efficiency programs and others.

The main priorities of development of construction activity in the field of energy efficiency and energy saving, which have positively proved themselves and which are suitable for use in Ukraine, are highlighted.

It is stated that one of the components in the improvement of energy efficiency is the use of energy saving technologies in urban development. Analyzing international experience in the use of energy-saving technologies in the field of construction activity, three main dominant contemporary international concepts are highlighted, which are successfully implemented in practice: "Passive House"; "The concept of three zeros" or "the concept of the Active House"; Green Lease and their essence. The Passive House is a building standard that is energy efficient, creates comfortable living conditions, is economical and has minimal environmental impact. The Active House concept envisages a combination of three components: a) the use of renewable

natural energy sources (sun, wind, tides / ect, etc.); b) application of energy saving technologies; c) the construction of the building is made exclusively of environmentally friendly materials, which can then be sent for recycling. "Green Lease" is a lease agreement in which tenants commit or are encouraged to participate in water / energy conservation, waste reduction and recycling, hazardous cleaning products, etc.

It is noted that the use of the best international experience in the light of Ukrainian realities is a praxeological tool for successful development of the construction industry of Ukraine.

Key words: international practice, energy efficiency, energy saving, building standard, construction activity.

Постановка проблеми. В умовах сучасної динаміки розвитку економіки конкурентні переваги отримують ті країни, які є стратегічно орієнтованими на безперервне підвищення збереження різноманітних ресурсів, забезпечення ефективності їх використання, взаємодії державних установ, освіти, науки, виробництва та громадського сектору у площині раціонального використання різноманітних ресурсів, застосування сучасної інноваційних високотехнологічних видів виробництва та формування сталих відносин з навколишнім для людей середовищем. Одним із революційним напрямком розвитку економіки є енергоефективність.

В контексті вище зазначеного, питання щодо застосування принципів енергоефективності у практичній діяльності – виклики сьогодення, які обумовлені економічною кризою в нашій державі й світі, подорожчанням традиційних джерел енергії, зменшення їх світових запасів, необхідністю запобігати глобальному потеплінню і т.п. Наприклад, згідно із офіційною статистикою, щороку в Україні втрачається близько 50 відсотків газу, що використовується для опалення житлового фонду. Тому вирішення питань у сфері енергозбереження – гостра потреба для України.

Актуалізується увага до питання енергоефективності і у площині можливості залучення 31,5 тисячі ОСББ України, які бажають зробити свої будинки більш енергоефективними, до Програми комплексної модернізації багатоповерхівок «Енергодім» [1]. Не можливо оминати увагою і той факт, що дії по енергозбереженню і енергоефективності – важливий інструмент модернізації національної економіки. Наприклад, в Україні потреба в інвестиціях у енергоефективність будівель надзвичайно велика: близько 144 000 будинків, а це 80% усіх багатоквартирних будинків, потребують модернізації [1].

Джерела цих коштів різноманітні: А) фінансування Програми з Державного бюджету – у 2018 році було виділено 1,5 млрд грн та цього року передбачено 1,2 млрд грн. [1]; Б) залучення фінансових ресурсів в національну економіку за рахунок фінансової підтримки ЄС та інші.

Так, для запуску та реалізації заходів щодо енергоефективності Україна отримує фінансову допомогу від європейських держав. Наприклад, уряд Німеччини виділив 100 млн євро [1] на проведення цих заходів. І, це не поодинокі випадки. Тому, необхідно враховувати, що – розвиток інституту енергоефективності є одним з найважливіших і найуспішніших напрямків співпраці між Європейським Союзом та Україною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій дозволяє стверджувати, що запропонована тема є недостатньо розробленою, хоча полеміка щодо енергозбереження не є новою для науки. Розвиток інституту енергоефективності не можливо здійснювати лише у площині однієї галузі і знаходиться він на міждисциплінарному перетині не лише технічних та економічних наук, а звісно й правознавства. Різноманітні аспекти прояву проблеми феномену енергозбереження та енергоефективності були предметом дослідження у межах технічних, економічних, природничих, правових та інших наук. У першу чергу, слід відзначити ґрунтовні напрацювання Л. Бойко, В. Деревінського, Г. Дзяна, Р. Дзяного, М. Земляного, Д. Зеркалова, Г.Зубко, Ю.Козака, І. Корінько, Л.Лисака, П. Панасенко, Л. Кицькая, Є.Переғуди, В.Плоского, В.Маляренко І.Мамонтова, В.Микитенко, Н.Матвийчука, М. Рудого, С.Савчука, С.Седих, О.Стойко, В. Струка, М. Сухоноса, В.Торкатюка, А. Шевцова та інших.

Але динамічні зміни в суспільстві вимагають подальшого аналізу енергоефективності та енергозбереження як наукової проблематики. Тому, регулювання енергозбереження в національній економіці не втрачають своєї актуальності і у потребують подальшого дослідження із урахуванням реалій сьогодення.

Мета статті – розробка та систематизація теоретичних засад використання енергозберігаючих технологій під час будівництва та визначення пріоритетних векторів розвитку будівельної галузі, враховуючи наявні теоретико-доктринальні положення й норми діючого законодавства у сфері енергозбереження та енергоефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація політики енергозбереження в Україні дозволяє отримувати позитивні бонуси, зокрема зменшення обсягів імпорту енергоносіїв; оновлення основних фондів і впровадження нових технологій шляхом економії коштів на імпорті енергоносіїв; зменшення обсягів шкідливих викидів в оточуюче навколишнє середовище у зв'язку з технологічним переоснащенням виробництва; підвищення конкурентоздатності вітчизняних товарів внаслідок зменшення частки енергоресурсів у собівартості продукції; відтермінування вичерпання вітчизняних не відновлюваних енергоносіїв; створення робочих місць; покращення міжнародного іміджу України та т.п.

Українське суспільство тільки почало систематично, планомірно опікуватися питаннями енергозбереження і енергоефективності.

Підґрунтям для ефективного функціонування правового феномену – «енергоефективність» виступає законодавство. Правове поле щодо регулювання суспільних у сфері енергозбереження та енергоефективності в Україні знаходиться на початковій стадії, а тому, осмислення та імплементація міжнародних норм в зазначеній сфері із урахуванням національних інтересів дозволить створити дієву та результативну правову основу для реалізації Національних програм.

Правовим підґрунтям для реалізації різноманітних механізмів енергоефективності в ЄС є Директива 2012/27/ЄС «Про енергоефективність» [2]. Положення Директиви 2012/27/ЄС знайшли своє відображення в національному законодавстві країн-членів Євросоюзу. Наприклад, у Німеччині, положення Директиви ЄС введени в існуючий національний закон (норми) EnEV, який стосується енергозбереження [3].

Відповідно до Стратегії «Європа-2020», прийнятою 26 січня 2011 р. [2], енергоефективність – це головний елемент забезпечення сталості використання енергоресурсів. Із урахуванням стандартів у сфері енергоефективності та вимог ЄС, формується національне законодавство у напрямку зазначеному Планом імплементації Директиви 2006/32/ЄС про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги, а також про скасування Директиви Ради 93/76/ЄС [4].

Енергоефективність – це складний правовий феномен, який має багато рівнів та складових. До основних складових зазначеного правового явища можливо віднести: а) механізми енергозбереження та енергоефективності в галузях промисловості, в тому числі і містобудівної; б) механізми побутового енергозбереження та енергоефективності; в) механізми дотримання стандартів енергоефективності під час створення будівель (споруд); г) механізми дотримання стандартів енергозбереження й енергоефективності в організаціях, які відповідають за експлуатацію будівель; д) механізми реалізації освітніх програм по вдосконаленню навичок реалізації програм з підвищення енергоефективності та інші.

Кожний із цих площин теж має складну конструкцію. Наприклад, рівень механізмів дотримання стандартів енергоефективності під час створення будівель (споруд) включає: дотримання стандартів енергоефективності під час планування містобудівної діяльності, в тому числі створення проектів; використання енергозберігаючих технологій під час будівництва; використання енергозберігаючих будівельних матеріалів; контроль за дотриманням енергоефективних стандартів та інше.

Зупинимося не на передумовах проведення інституційних реформ будівельної галузі та їх взаємозв'язках, а на питаннях використання енергозберігаючих технологій під час будівництва. Оскільки застосування новітніх екологічних технологій – це основа сучасного успішного розвитку.

Аналізуючи міжнародний досвід щодо підвищенні енергоефективності за рахунок використання енергозберігаючих технологій в будівництві можливо виокремити три основні домінуючі сучасні концепції, які не тільки закріплюють певні теоретичні положення, але з успіхом реалізуються на практиці.

Перша революційна будівельна доктрина сучасної технології енергозбереження називається Пасивний Будинок (Passive House). Її сутність – будівництво енергоефективної будівлі, яка є економічною, екологічно та соціальною. Тобто, Пасивний Будинок – це будівельний стандарт, який є дійсно енергоефективним, створює комфортні умови для проживання, водночас є економічним і спричиняє мінімальний негативний вплив на навколишнє середовище [5]. Так, Пасивні Будинки дозволяють заощаджувати до 90% енергії в порівнянні з типовими будинками для центральної Європи і більше ніж 75% порівняно з середнім новим будинком [6]. Зазначений результат досягається завдяки поєднанню при будівництві використанню спеціальних енергоефективних будівельних компонентів та якісною системою вентиляції. Дана концепція енергозбереження привертає до себе увагу також можливість здійснення реконструкції старих будинків із використанням стандартів Пасивного Будинку. Звісно власник не досягне енергетичного Стандарту Пасивного Будинку з питомим споживанням енергії 15 кВт-год / м², але показники від 20 до 35 кВт-год / м² буде отриманий [7].

Другий підхід до енергозбереження – це Концепція «трих нулів» (Triple Zero) або «Концепція Активного Будинку». Сутністю даної концепції є поєднання трьох складових: а) використання відновлюваних природних джерел енергії (сонця, вітру, припливів/відливів та п. т.); б) застосування енергозберігаючих технологій [8]; в) будівництво будівлі здійснюється виключно з екологічних матеріалів, які потім можна буде відправити на вторинну переробку. Даний напрямок енергоефективності в сучасних умовах є найбільш визнаним й перспективним у зв'язку із тим, що передбачає не тільки енергозбереження, а головне в період енергетичної напруженості, недостатності традиційних енергетичних ресурсів дозволяє використовувати самостійно і автономно вироблену енергію із відновлюваних природних джерел енергії. І головне, у випадку виникнення перебоїв з власною енергією «Активні Будівлі» у резервному порядку підключаються до загальної мережі, а потім повертають позичений ресурс назад з надлишком [9]. На практиці ця доктрина реалізується через «будинки з нульовим споживанням енергії» (Zero-energy building). У світовій практиці виділяють кілька типів будівель з нульовим споживанням енергії, зокрема: «нульова» по енергобалансу; «нульова» за видатками на енергоспоживання; «нульова» по викидах CO₂ [8].

Наприклад, у Німеччині вважають, що передумовою реалізації завдань у сфері відновлюваних джерел енергії, є подальше зниження енергоємності економіки країни. За рахунок впровадження енергозберігаючих технологій буде поступово скорочуватись споживання електроенергії (на 10% – до 2020 року й на 25% – до 2050 року у порівнянні з 2008 роком) [10, с. 93].

З 2021 року країни Європейського союзу планують перейти на зведення енергоефективних будинків,

здатних завдяки поновлюваним джерелам виробляти енергії більше, ніж споживати [9].

Третій напрямок енергозбереження стосується орендованого житла – це напрямок – *Зелена оренда* («Green Lease»), або *високоефективна чи енергоефективна оренда*. «Green Lease» – це договори оренди, в яких орендарі зобов'язуються або отримують заохочення, беручи участь у збереженні води / енергії, зменшенні відходів та їх переробці, використанні небезпечних продуктів очищення та т.п. [11].

Процедура заключення договору «Зелена оренда» складніша, ніж традиційна оренда, у зв'язку із необхідністю залучення різних зацікавлених сторін та консультантів(адвокатів з нерухомості, архітекторів, інженерів, фахівців з дизайну та підрядників та інших осіб, які повинні розуміти принципи зеленого будівництва). В той же час, це збільшує ймовірність встановлення реалістичних, виважених підходів до використання будівлі та сприяє використанню «зелених стандартів» на користь орендарів і створює умови для налагодження позитивних відносин «орендар-орендодавець».

До основних переваг концептуального підходу «Green Lease» можливо віднести: відхід від традиційної форми оренди лише житла (будівлі) та формування культури більш тривалої оренди будівлі, так, як чим більше термін оренди тим більше стимулів інвестувати у великі проекти; зменшення тиску на навколишнє середовище за рахунок використання більш зберігаючи технологій, у впровадженні та використанні яких зацікавлені як орендарі так і орендодавці; економія за рахунок зниження витрат на оплату енергоносіїв. «Green Lease» – це спосіб для орендарів та орендодавців працювати разом, щоб заощадити гроші та досягти цілей ефективності будівництва. Оскільки все більше людей стикається зі зростаючими витратами на енергоносії та стають занепокоєними станом довкіллям, зелена оренда стає все більш популярною [11].

Також важливою детермінантою розвитку інституції енергозбереження є державна підтримка Національних програм у зазначеній сфері. У цьому сенсі цікавим є досвід Австрії. У країні є ціла структура організацій, які допомагають у питаннях енергозбереження і енергоефективності. Наприклад, Палата економіки Австрії зі своєю регіональною мережею у всіх дев'яти федеральних землях, Асоціація галузей промисловості, Австрійська асоціація споживачів, Австрійське агентство з ефективного використання енергії, яке розробляє методи і засоби підвищення енергоефективності в промисловості. Не стоять осторонь і міністерства, інші владні структури, надаючи різні послуги або ж фінансуючи роботи з енергозбереження [3].

Окреме місце в ЄС серед заходів по енергозбереженню належить енергоаудиту. Для досягнення позитивного ефекту необхідно застосувати комплексний підхід із метою залучення всього існуючого потенціалу енергозбереження, зокрема заощаджень у енергопостачанні та секторах кінцевого споживання. Щоб задіяти потенціал енергозбереження у певних сегментах ринку, де енергетичний аудит, як правило, не проводиться на комерційній основі (наприклад, у сегменті малих і середніх підприємств державам-член ЄС) розробляються програми заохочення цих підприємств до проведення енергетичних аудитів [2].

Правовим підґрунтям для проведення енергетичних аудитів виступають відповідні європейські та міжнародні стандарти, такі як EN ISO 50001 (Системи енергетичного менеджменту) чи EN 16247-1 (Енергетичні аудити) або, якщо з урахуванням енергетичного аудиту, EN ISO 14000 (системи екологічного менеджменту), із урахуванням положень Додатку VI Директиви 2012/27/ЄС.

Висновки. Осмислення та імплементація міжнародного досвіду із урахуванням національних особливостей дозволить у більш короткі строки перевести містобудівну галузь України на сучасний рівень будівництва та досягнути більш ефективних результатів по реалізації Національної Програми по енергоефективності.

У сфері енергоефективності й енергозбереження та у площині будівельної діяльності ще багато належить зробити. Україна знаходиться тільки на початку шляху і визначення ефективного, дієвого напрямку розвитку – пріоритет часу. Але перші кроки вже зроблені – це запуск у вересні 2019 року Програми «Енергодім». Реалізація Програми один із поштовхів для розвитку економіки України. Дієвість цієї Програми буде проявлятися у: а) створенні підґрунтя для зростання економічного благополуччя населення за рахунок економії на комунальних послугах й підвищенні рівня енергоефективності житла; б) міжнародній співпраці у сфері енергоефективності. Головними очікуваними наслідками такої взаємодії повинні стати певні позитивні результати, зокрема: у вигляді зниження рівня викиду парникових газів CO₂; впровадження заходів з енергозбереження; ефективне використання енергетичних ресурсів.

Тому, зрозумілим є підвищений інтерес до проблематиці енергозбереження та енергоефективності. Так, в Україні вже прийнята низка актів щодо впровадження норм енергоефективності та енергозбереження, зокрема Закон України « Про енергетичну ефективність будівель», але це недостатньо для стрімкого розвитку сучасного будівництва.

Також, вивчення міжнародного досвіду у сфері енергоефективності та енергозбереження дозволяє стверджувати, що основним стимулом у розвитку будівельної галузі є державна підтримка. Ураховуючи це, в Україні запроваджено Програма «Енергодім» передбачено часткове відшкодування витрат на заходи з енергоефективності у розмірі 40% вартості прийнятних заходів/робіт для пакету «Легкий» та 50% для пакету «Комплексний» [1].

Аналіз літератури та міжнародного законодавства дозволяє використовувати перевірені часом та практикою механізми застосування стандартів по енергоефективності та енергозбереження. У багатьох

розвинених країнах (наприклад, Німеччині та інших) існує сформовані, зокрема: деталізоване законодавство; ефективно функціонуючі механізми застосування стандартів енергоефективності та енергозбереження під час будівництва та реконструкції споруд (будівель), а це стимулює ці процеси; створені інституційні інструментарії успішної взаємодії публічних та приватних інтересів під час впровадження та застосування зазначених стандартів у сфері будівництва. Використання найкращих міжнародних напрацювань із урахуванням українських реалій – це праксеологічний інструмент розвитку будівельної галузі України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Фонд енергоефективності презентував програму модернізації житлового фонду України URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/fond-energoefektivnosti-prezentuvav-programu-modernizaciyi-zhitlovogo-fondu-ukrayini>. (дата звернення: 18.10.2019).
2. Про енергоефективність: Директива 2012/27/ЄС від 25 жовтня 2012 р. URL: <http://enref.org/docs/dyrektyva-2012-27es-pro-enerhoefektyvnist/>. (дата звернення: 18.10.2019).
3. Дробішинець С.Я., Романюк Н.Г. Закордонний досвід в галузі енергозбереження та енергоефективності. *Сучасні технології та методи розрахунків у будівництві*. 2015. Вип. 4. С. 48-55.
4. План імплементації Директиви 2006/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги, а також про скасування Директиви Ради 93/76/ЄЕС. URL: <http://enref.org/docs/dyrektyva-2012-27es-pro-enerhoefektyvnist/> (дата звернення: 18.10.2019).
5. Пасивний Будинок. URL: <http://passivehouse-igua.com/passive-house> (дата звернення: 18.10.2019).
6. Стандарт Пасивного Будинку. URL: <http://passivehouse-igua.com/passive-house/passive-house-standard/> (дата звернення: 18.10.2019).
7. 10 міфів щодо Пасивних Будинків. URL: <http://passivehouse-igua.com/passive-house/passive-house-fag/> (дата звернення: 19.10.2019).
8. Міжнародний досвід використання енергозберігаючих технологій в будівництві Міжнародний досвід використання енергозберігаючих технологій в будівництві URL: <https://energox.com.ua/2018/05/03/mizhnarodnyj-dosvid-vykorystannya-energozberigayuchykh-tehnologij-v-budivnytstvi-2/> (дата звернення: 18.10.2019).
9. Європейців зобов'язують будувати «активні» будинки. URL: <https://ecotown.com.ua/news/YEvropeysiv-zobov-yazhut-buduvaty-aktyvni-budynky/> (дата звернення: 17.10.2019).
10. Перегуда Є.В., Стойко О.М., Деревінський В.Ф., Семко В.Л., Мамонтов І.О., Місержи С.Д. Політика енергоефективності та енергозбереження як чинник національної консолідації: проблеми формування та реалізації: Монографія. Київ-Тернопіль: «Економічна думка», 2018. 202 с.
11. Green Leasing. URL: <https://www.go-gba.org/resources/green-building-methods/green-leasing/> (дата звернення: 18.10.2019).

REFERENCES:

1. Fond enerhoefektyvnosti prezentuvav prohramu modernizatsiyi zhytlovoho fondu Ukrayiny [The Energy Efficiency Fund presented a program of modernization of the housing stock of Ukraine]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/fond-energoefektivnosti-prezentuvav-programu-modernizaciyi-zhitlovogo-fondu-ukrayini> [in Ukrainian].
2. Pro enerhoefektyvnist' : Dyrektyva 2012/27/YES vid 25 zhovtnya 2012 r [«On energy efficiency» Directive 2012/27 / EC of 25 October 2012]. Retrieved from <http://enref.org/docs/dyrektyva-2012-27es-pro-enerhoefektyvnist/> [in Ukrainian].
3. Drobysheynets, S., & Romanyuk, N. (2015). Zakordonnyy dosvid v haluzi enerhozberezhennya ta enerhoefektyvnosti. *Suchasni tekhnolohiyi ta metody rozrakhunkiv u budivnytstvi – Modern technologies and methods of calculations in construction*, 4, 48-55 [in Ukrainian].
4. Plan implementatsiyi Dyrektyvy 2006/32/YES Yevropeys'koho Parlamentu i Rady pro efektyvnist' kintsevoho vykorystannya enerhiyi ta enerhetychni posluhy, a takozh pro skasuvannya Dyrektyvy Rady 93/76/YEES. [Implementation plan for Directive 2006/32 / EC of the European Parliament and of the Council on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76 / EEC]. Retrieved from <http://enref.org/docs/dyrektyva-2012-27es-pro-enerhoefektyvnist/> [in Ukrainian].
5. Pasyvnyy Budynok. [Passive House]. Retrieved from <http://passivehouse-igua.com/passive-house> [in Ukrainian].
6. Standart Pasyvnoho Budynku. [Passive House Standard]. Retrieved from <http://passivehouse-igua.com/passive-house/passive-house-standard/> [in Ukrainian].
7. 10 mifiv shchodo Pasyvnykh Budynkiv. [10 Myths About Passive Homes]. Retrieved from <http://passivehouse-igua.com/passive-house/passive-house-fag/> [in Ukrainian].
8. Mizhnarodnyy dosvid vykorystannya enerhozberihayuchykh tekhnologiy v budivnytstvi Mizhnarodnyy dosvid vykorystannya enerhozberihayuchykh tekhnologiy v budivnytstvi. [International experience in the use of energy-saving technologies in construction International experience in the use of energy-saving technologies in construction]. Retrieved from <https://energox.com.ua/2018/05/03/mizhnarodnyj-dosvid-vykorystannya-energozberigayuchykh-tehnologij-v-budivnytstvi-2/>

energoberegayuchyh-tehnologij-v-budivnytstvi-2 [in Ukrainian].

9. Yevropeytsiv zobov'yazhut' buduvaty «aktyvni» budynky. [*Europeans will be obliged to build "active" houses*]. Retrieved from <https://ecotown.com.ua/news/YEvropeytsiv-zobov-yazhut-buduvaty-aktyvni-budynky> [in Ukrainian].

10. Pereguda, E., Stoyko, O., Derevinsky, V., Semko, V., Mamontov, I., & Miserzhi, S. (2018). Polityka enerhoefektyvnosti ta enerhozberezhennya yak chynnyk natsional'noyi konsolidatsiyi: problemy formuvannya ta realizatsiyi. Kyiv-Ternopil: "Economic Thought" [in Ukrainian].

11. Green Leasing. Retrieved from: <https://www.go-gba.org/resources/green-building-methods/green-leasing> [in English].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2019

УДК 351.74:342.922

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.10>

*Легеца Євген Олександрович,
доктор юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів
e-mail: yevhenleheza@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9134-8499>*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА ТА ПРИБАЛТІЙСЬКИХ ДЕРЖАВ (ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ, ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ) ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті висвітлено зарубіжний досвід Республіки Молдова та прибалтійських держав (Естонської Республіки, Литовської Республіки) щодо надання публічних послуг та шляхи імплементації його у вітчизняне законодавство. Розкриті нормативно-правові акти надання публічних послуг в країнах Республіки Молдова, Естонської Республіки та Литовської Республіки. Запропоновано напрями удосконалення законодавства України про надання публічних послуг з урахуванням зарубіжного досвіду, а саме: цілодобовий зручний доступ для всіх користувачів, особливо осіб з обмеженими можливостями або тих, які працюють чи навчаються за кордоном, зі збереженням конфіденційності; використання різних дистанційних каналів комунікації, що, в свою чергу, призводить до зниження вартості такої послуги та до прискорення строку надання різних видів публічних послуг споживачам і, як наслідок, покращення екологічної ситуації (зменшуються викиди палива; витрати паперу тощо); надання публічних послуг в одному місці («єдиний офіс», «єдино вікно» тощо), що дає змогу в повному обсязі задовольнити потреби споживачів.

Охарактеризовано досвід прибалтійських країн (Латвійської республіки, Естонської республіки), можемо визначити такі позитивні аспекти надання публічних послуг в електронній формі: цілодобовий зручний доступ для всіх користувачів, особливо осіб з обмеженими можливостями або тих, які працюють чи навчаються за кордоном, зі збереженням конфіденційності; використання різних дистанційних каналів комунікації, що, в свою чергу, призводить до зниження вартості такої послуги та до прискорення строку надання різних видів публічних послуг споживачам і, як наслідок, покращення екологічної ситуації (зменшуються викиди палива; витрати паперу тощо); надання публічних послуг в одному місці («єдиний офіс», «єдино вікно» тощо), що дає змогу в повному обсязі задовольнити потреби споживачів; зменшення адміністративного навантаження на систему органів влади: як приклад, електронні рахунки-фактури та документи завжди є доступними в особистому порталі споживача, де зберігаються всі фінансові документи тощо; спрощена форма заповнення заяв, бланків тощо, що, у свою чергу, усуває можливість припуститися технічних помилок. Усе це загалом зменшує корупційні ризики і підвищує рівень довіри до органів публічної адміністрації.

Ключові слова: «єдине вікно», «єдиний офіс», електронний доступ, імплементація, послуга, публічна послуга.

Leheza Ye. EXTERNAL EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND PRIVILEGED STATES (THE ESTONIAN REPUBLIC OF LITHUANIA) ON THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES AND THE WAYS OF THEIR IMPLEMENTATION IN THE DOMESTIC LEGISLATION

The article deals with the foreign experience of the Republic of Moldova and the Baltic states (the Republic of Estonia, the Republic of Lithuania) regarding the provision of public services and ways of its implementation in domestic law. The normative-legal acts of providing public services in the countries of the Republic of Moldova, the Republic of Estonia and the Republic of Lithuania are disclosed. The directions of improvement of the legislation of Ukraine on the provision of public services in the light of foreign experience are offered, namely: round-the-clock convenient access for all users, especially those with disabilities or those who work or study abroad, while maintaining confidentiality; the use of various remote communication channels, which in turn leads to a reduction in the cost of such a service and to accelerates the timing of provision of various types of public services to consumers and, as a result, to improve the environmental situation (reducing emissions, paper costs, etc.); provision of public services in one place ("single office", "one window", etc.), which allows to fully satisfy the needs of consumers.

Characterized by the experience of the Baltic States (Republic of Latvia, the Republic of Estonia), we can distinguish the following positive aspects of providing public services electronically: 24/7 convenient access for all users, especially people with disabilities or those with disabilities who work or study for border, with security; the use of different remote communication channels, which in turn leads to a reduction in the cost of such a service and to an acceleration of the period of provision of various types of public services to consumers and, as a consequence, an improvement in the environmental situation (reduction of fuel emissions, paper costs, etc.); the provision of public services in one place ("single office", "single window", etc.), which fully meets the needs of consumers; reduction of administrative burden on the system of authorities: as an example, electronic invoices and documents are always available on the consumer's personal portal, where all financial documents are kept, etc.; simplified form for filling in applications, forms, etc., which, in turn, eliminates the possibility of technical errors. In general, this reduces corruption risks and increases the level of trust in public authorities.

Key words: "single window", "single office", electronic access, implementation, service, public service.

Постановка проблеми. Система публічного адміністрування в країнах, які отримали незалежність, стикнулася з адаптуванням до нестійких умов розвитку, глобалізаційних процесів, постійного зростання інформаційних потоків і технологій. Необхідність перетворень пов'язувалася з невдоволенням публічним адмініструванням, падінням довіри населення до суб'єктів публічної адміністрації. Кожна республіка колишнього СРСР має власний досвід у сфері здійснення адміністративних реформ, що зумовлено місцевими, політичними, історичними, правовими та культурними особливостями країни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового регулювання послуг як правової категорії перебувають у центрі уваги вчених, а їх різні аспекти досліджувалися у працях таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, І.В. Ковбас, І.Б.Коліушко, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпаков, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук та ін.

Необхідно також зазначити, що вперше на рівні докторської дисертації захищена тільки одна дисертація О.М.Буханевича «Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні» (2016 рік), в якому комплексно розкрито теоретичні основи та практика правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні [1].

О.М.Буханевич, Є.О.Легеза вказують, що надання послуг становить невід'ємну частину суспільного виробництва будь-якої країни. Під послугою загалом мається на увазі діяльність одного суб'єкта, що здійснюється за ініціативою іншого з метою задоволення потреб останнього [1, с. 116; 2, с. 124].

Мета статті – на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел висвітлити зарубіжний досвід Республіки Молдова та прибалтійських держав (Естонської Республіки, Литовської Республіки щодо надання публічних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Республіки Молдова є всі необхідні для побудови інформаційного суспільства умови: освічене населення, соціальна злагода, розвинута інфраструктура, високий науковий потенціал, система освіти й дослідна база в галузі ІКТ, міжнародне співробітництво, сприйнятливості державного і приватного секторів до нових технологічних розробок [3, с. 7].

Відсоток звернень громадян з метою одержання державних послуг у країні становить приблизно 70 %. Близько 90 % мешканців вважають, що головною проблемою для Молдови є корупція, а приблизно 50 % – дають хабар за вирішення проблем у державних установах. У більш ніж 80 % випадків хабарництво є звичайним шляхом у вирішенні питань громадян під час взаємодії з державними установами. Рівень розвитку державних послуг, доступних в Інтернеті, є низьким, а якість змісту багатьох веб-сторінок державного сектору є незадовільною, що перешкоджає швидкому доступу громадян до інформації. Тривале очікування, неадекватні умови, неефективне надання послуг у деяких установах не відповідають стандартам ЄС та очікуванням громадян. Використання ІТ-ресурсів у сфері публічного управління характеризується непостійністю та неузгодженістю, що знижує ефективність і гнучкість управління [4].

З травня 2012 р. працює урядовий портал громадських послуг (www.servicii.gov.md), в якому представлений електронний каталог послуг, що надаються громадянам та юридичним особам. Платформа інформує та забезпечує взаємодію між урядом і громадянами. Відвідувачі отримують інформацію про публічні послуги, роздруковують необхідні для подання в державні установи бланки. Сьогодні з 500 пропонованих послуг доступними є 246, 13 з яких надаються в електронному форматі. Крім того, портал дозволяє організувати пошук за низкою критеріїв і взаємодіяти з модератором через форму зворотного зв'язку.

Уряд за сприяння державного підприємства «Центр спеціальних телекомунікацій» і в партнерстві з операторами мобільного телефонного зв'язку «Moldcell» та «Orange» 14 вересня 2012 р. запустили послугу «Мобільний підпис». Пріоритетними напрямками впровадження електронних послуг у 2012 р. виступають «он-лайн ліцензія», «електронна звітність до Національної каси медичного страхування» й «он-лайн запит у сфері будівництва» [5].

Республіка Молдова є восьмою країною у світі, яка впровадила послугу мобільної електронної ідентифікації Mobile-ID завдяки обміну досвідом між Moldcell і компанією групи TeliaSonera з Естонії, мобільного оператора ЕМТ, яка успішно використовувала цю послугу на виборах. TeliaSonera обслуговує понад 175 млн. клієнтів у 20 країнах світу, має достатній досвід у реалізації цієї технології у Фінляндській Республіці, Естонській Республіці, Литовській Республіці тощо [6]. Згідно з даними репрезентативного опитування на національному рівні 83 % підприємств використовують комп'ютери і програмні продукти у

сфері виробництва, надання послуг та управління, а 12 % – планують у найближчому майбутньому здійснити їх закупівлю. Близько 10 % усіх робочих місць оснащені персональними комп'ютерами, 56 % підприємств, що мають комп'ютери, використовують у повсякденній роботі локальні мережі, 37 % використовують інформаційні технології з метою організації роботи на відстані для співробітників, які перебувають на робочому місці менше половини робочого часу на тиждень. Питома вага підприємств, що використовують комп'ютер як робочий інструмент або засіб виробництва послуг, залишається досить низькою (10 %) [7, с. 24].

Однією з причин, що ускладнює широке впровадження ІКТ у бізнес, є низький рівень безпеки ліній передавання даних, комп'ютерів і програмних продуктів, що використовуються для розробки, обробки, отримання і передавання електронних документів. Стратегічна програма [8] надає підтримку державному сектору в прийомі звернень і забезпечує громадянам можливість вибору найбільш зручного способу доступу до публічних послуг: Інтернет, мобільний зв'язок, інтерактивні кіоски та ін. Єдиний урядовий портал спрощує доступ та їх використання в електронному форматі. Громадяни мають персоніфікований досвід взаємодії з органами місцевої влади, користуючись перевагами інноваційних технологій.

Далі розглянемо досвід прибалтійських держав (Естонської Республіки, Литовської Республіки) як таких країн, у яких найбільш простежується розвиток надання публічних послуг фізичним та юридичним особам.

Естонська Республіка першою з республік колишнього СРСР пододала трансформаційний спад і в 1994 р. перейшла до економічного зростання. Естонці завжди вирізнялись твердим індивідуалістичним настроєм, незалежністю мислення, що сприяло становленню раціонального підприємницького капіталізму в державі.

Ключовими складовими перетворень були глибока мікроекономічна лібералізація, радикальна валютна реформа і грошова приватизація. Здійснені Урядом заходи з лібералізації цін і підписання низки угод з Європейським Союзом дозволили республіці отримати право користуватися свободою торгівлі нарівні з європейськими країнами. Усе це дало змогу не лише швидко подолати дефіцит товарів і послуг (характерний для соціалізму), а й перетворити Естонію в державу з найменшим рівнем корупції серед усіх пострадянських республік. Країна зарекомендувала себе успішним реформатором, досвід якої використовується як модель в інших державах з перехідною економікою [9].

Уряд значну увагу приділяв комп'ютерній освіченості громадян, особливо в сільській місцевості. У 1997 р. було прийнято рішення про оснащення шкіл сучасними комп'ютерами та Інтернетом. Мета програми «Стрибок тигра» полягала в підготовці школярів і вчителів до тих можливостей, які можуть надати комп'ютери і новітні інтернет-технології. Усі школи готують освічених випускників, що, у свою чергу, сприяє збільшенню кількості робочих місць зайнятих в ІТ-сфері. Програма «Дивись на світ» спрямована на верстви населення, які з певних вікових чи інших причин не мають можливості зробити це самостійно. Обидві програми діють донині [10, с. 7].

У 2011 р. 76 % жителів *Естонської Республіки* віком 15-74 роки вже користувалися Інтернетом, 74 % всіх приміщень підключені до мережі (у 2005 р. показник становив лише 34 %). Сьогодні понад 70 % державних послуг надаються через Інтернет портал. На думку експертів, по-справжньому електронний уряд працює лише в Республіці Сінгапурі та Естонській Республіці.

У підготовленому Всесвітнім економічним форумом Звіті про конкурентоспроможність у сфері ІТ-технологій Естонія посіла 25-те місце серед 133 держав, у сфері доступності електронних послуг – перше. Цінність будь-якого ІТ-проекту залежить від ступеня корисності його практичного застосування у повсякденному житті.

Сьогодні для громадян Естонської Республіки повсякденною справою стало отримання е-послуг, які регулюються відповідно до законодавства про електронні бази даних. Естонські закони електронним процедурам надають рівний із «паперовими» статус. Ключовим елементом усіх інноваційних інформаційних систем в Естонській Республіці стала електронна ID-карта як обов'язковий ідентифікаційний документ кожного громадянина. Всередині карти розміщена мікросхема з інформацією про власника і два сертифікати, один з яких відповідає за ідентичність картки, а другий представляє цифровий підпис власника. ID-карта має високий ступінь захисту, оскільки містить PIN-код, який дозволяє використовувати її в багатьох web-системах. ID-карта є основним елементом у спілкуванні держави та громадянина, яка забезпечує доступ до всіх інстанцій і послуг. На практиці для зручності застосовується мобільний ID, за якого PIN-код вводиться з мобільного телефону. За допомогою цього пристрою місцеві жителі купують квитки на громадський транспорт (їх наявність кондукторами перевіряється за допомогою спеціального портативного пристрою), в театр, сплачують покупку в магазині. Крім того, можна отримати послугу «м-парковка», здійснити різні види реєстрацій і платежів [10, с. 6, 14].

Найбільш широко використовується послуга «е-школа», основними користувачами якої є сім'ї з дітьми шкільного віку. Вона доступна учням (доступ до навчальних матеріалів і розкладів), учителям (планувати заняття, розміщувати матеріали) і батькам (записати дітей до школи, спостерігати за їх успішністю). Система дає змогу уникати проблем, пов'язаних з нестачею інформації в освітній сфері. В усіх школах і бібліотеках є доступ до Інтернет мережі. Після закінчення середньої школи всі випускники складають державні іспити, результати яких вводяться в систему. Кожен з випускників може ознайомитися з

ними як через державний портал (eesti.ee), так і отримати у вигляді sms-повідомлення на мобільний телефон. Вступ до вищих навчальних закладів відбувається через державну систему подання вступних заяв, яка об'єднує базу даних усіх закладів і результатів випускних екзаменів, що значно спрощує процедуру вступу.

Концепція інформаційного суспільства вимагає наявності підготовлених кадрів, тому практично кожен ВНЗ в Естонській Республіці готує фахівців в IT-сфері. Деякі з них не мають аналогів у світі, наприклад, фахівців з комп'ютерної безпеки готують у Талліннському і Тартуському технічних університетах [6]. Успішність економіки залежить від ділової активності громадян. Будь-який підприємець, оминаючи бюрократичну тяганину, може створити фірму за допомогою комп'ютера. На Бізнес-порталі можна зареєструвати компанію за 18 хв, тобто за цей проміжок часу вона з'явиться в реєстрі підприємств, у податковому департаменті та інших необхідних структурах.

Для здійснення цієї процедури необхідно мати лише естонську ID-картку, проте система розпізнає ID-картки з Королівства Бельгії, Португальської Республіки, Литовської Республіки та Фінляндської Республіки. Ведеться робота над тим, щоб громадяни інших країн могли прямо в Інтернеті організувати свій бізнес в Естонській Республіці.

У країні 98 % фірм користуються у своїй роботі комп'ютерами з Інтернетом, 66 % – мають домашні сторінки в Інтернеті, 40 % – отримують рахунки в електронному вигляді. При створенні фірми всі документи можуть бути підписані цифровим підписом. Інформаційна система «е-земельний реєстр» дає змогу здійснювати пошук нерухомості виходячи з її номінальної вартості. Через систему «е-податки» надаються 92 % податкових декларацій, перевіряється податкова інформація, за необхідності вносяться зміни або доповнення на підставі зібраних з різних джерел даних.

Система працює цілодобово і без вихідних, вхід до неї відбувається за допомогою ID-картки, мобільного-ID або через інтернет-банк. Система «е-банк» ідентифікує клієнта за допомогою ID-карти або мобільного-ID, які є надійнішими за картки з паролями. Через Інтернет-банки цілодобово здійснюються перекази (98 %). Основна маса бланків і форм усіх державних установ є доступною в Інтернеті та може бути оформленою в електронному вигляді.

Система «е-пацієнт» дозволяє реєструватися на прийом до лікаря, змінювати час візиту або відмінити його зовсім, а також нагадати пацієнту про наближення дати відвідування. Користувач може побачити доповнення, зроблені лікарем до його історії хвороби, ознайомитися з результатами аналізів [6].

Інформаційна система «е-поліція» забезпечує полісменам доступ до бази даних Шенгенської зони, що значно полегшує процедуру встановлення можливих правопорушень затриманої ними особи або проходження автомобіля, на якому вона пересувається. Крім того, працівники спроможні приймати оперативні рішення без зайвого спілкування з диспетчером. Швидкий та ефективний інформаційний обмін, організований між місцевими і закордонними структурами охорони правопорядку, дозволяє оперативно реагувати на різні критичні ситуації та дзвінки громадян про екстрену допомогу, затримувати осіб, які перебувають у державному і міжнародному розшуку. Система створена для захисту законослухняних громадян. Вона сприяє зменшенню кількості нещасних випадків, приборканню порушників швидкісного режиму та пияцтва за кермом, запобіганню різним злочинам – в Естонії за останній час у 4 рази знижено рівень смертності в дорожньо-транспортних пригодах.

З 2005 р. жителі Естонської Республіки можуть проголосувати на виборах в Інтернет-режимі (за допомогою ID-карти або мобільного-ID незалежно від того, чи перебувають удома або за кордоном). Електронні вибори проводяться за кілька днів до «традиційних» паперових.

З метою забезпечення анонімності голосування після ідентифікації особи відбувається поділ поданого голосу і цифрового підпису. У 2009 р. під час проведення місцевих виборів 104 413 учасників голосування (15,7 %) скористалися можливістю проголосувати в Інтернеті. У процесі створення перебуває електронна система з реєстрації шлюбів та оформлення розлучень. Усі документи в електронних системах підписуються цифровим підписом за допомогою ID-карти. Він має таку саму юридичну силу, як і паперовий. Його неможливо скопіювати, і він є недійсним без відповідних кодів. Зловживання електронною ідентичністю та її крадіжка переслідуються законом. Захист особистої інформації громадян є невід'ємною частиною естонського законодавства.

Зберігання та використання інформації в електронному вигляді регулюється кількома різними законами. Використання баз даних державної установи постійно відстежується і фіксується спеціальним чином [10, с. 15]. Більшість людей, які користуються ID-картою в Інтернеті, не підозрюють, що підключаються не до єдиної, а до безлічі баз даних.

В Естонській Республіці з метою уникнення створення однієї гігантської бази даних розроблена технологія «Перехрестя». Вона дає змогу використовувати кілька баз різних установ через один портал. Модульна конструкція є досить ефективною, оскільки збій в одній системі не впливає на інші. Технологія дозволяє уникати виникнення монополістів у сфері розробки програмних систем, оскільки держава не спирається на окремого конкретного розробника. Це забезпечує наявність конкурентного клімату і гарантує країні відразу кілька провідних компаній-розробників.

Естонські провайдери безпосередньо сполучені з багатьма європейськими державами, причому ці з'єднання багаторазово про дубльовані, що створює додаткові переваги у сфері захищеності від збоїв. Територія Естонської Республіки повністю покрита сигналом трьох мобільних операторів, які дають

можливість мобільного Інтернет з'єднання, у великих містах можливий 3G-зв'язок.

У державі існує 1140 офіційно зареєстрованих точок бездротового Інтернету, з'єднання на більшості з них є безкоштовним. Практично в кожному кафе чи ресторані, в державних установах є можливість користування безкоштовним бездротовим Інтернетом. Навіть у важкодоступних умовах достатньо переміститися на кількасот метрів, щоб отримати сигнал.

Державна ініціатива EstWin спрямована на побудову широкопasmової мережі нового покоління, яка забезпечить швидкість зв'язку до 100 Мбіт/сек. Безліч фундаментальних інновацій в Естонії вже завершені, але швидкі зміни в інформаційному суспільстві вимагають постійного руху. Створюється повна електронна версія системи охорони здоров'я, ведуться роботи з підтримання й оновлення наявних систем [6].

Державний портал (eesti.ee) дає можливість жителям *Естонської Республіки* отримувати достовірну інформацію і користуватися е-послугами для громадянина, підприємця та чиновника. Портал об'єднує близько 100 е-послуг, 300 офіційних бланків. На сайті розташовано по над 2000 різних статей і 1500 посилань. Головне завдання проекту Egorise полягає у звільненні підприємців від наявних адміністративних перепон і поліпшенні їх доступу до інформації у країнах-партнерах проекту – Республіці Білорусь, Естонській Республіці, Литовській Республіці, Фінляндській Республіці тощо.

У *Литовській Республіці* впроваджено концепцію «е-послуги». В державі збільшилася пропозиція та якість таких послуг, що позитивно позначилося на ставленні суспільства до їх використання.

У 2012 р. населення країни 181 759 разів скористалося «е-заявкою на навчання за основними програмами», 68 649 – для подання декларацій за місцем проживання, 62 633 – реєстром жителів «Mani dati» (Мої дані), 44 060 разів цікавилися прогнозом розміру пенсії.

Державні та муніципальні установи активно здійснюють електронні закупівлі. Порталом латвійських публічних послуг (www.latvija.lv) скористалося понад 258 тис. жителів [11]. У державі розроблено унікальну в Європі технологію електронного цифрового підпису eParaksts, який не потребує смарт-карт, спеціальних пристроїв і програмного забезпечення [12]. Проект розроблений Латвійським державним центром радіо і телебачення (LVRTC). Електронний підпис eParaksts забезпечує зручну та обов'язкову в правовому відношенні комунікацію з державними установами, банками та постачальниками телекомунікаційних послуг, використовується для укладання бізнес-договорів з усіма установами ЄС.

Процес підписання здійснюється протягом кількох хвилин, адресат отримує документ електронною поштою. Клієнт використовує PIN-код, наданий йому в момент отримання електронного підпису, та створений ним пароль. Замовити eParaksts можна в центрах обслуговування клієнтів LVRTC, які співпрацюють з державним агентством «Інформаційні системи культури», що розташовані в 60-ти бібліотеках держави. Для замовлення використовується паспорт та анкета заявки, яку можна заповнити і роздрукувати на сайті (www.eparaksts.lv) або в бібліотеці. Надалі всі дії з аутентифікації здійснюються на порталі.

Електронному цифровому підпису Законом про електронні документи надана юридична сила, формування електронної інфраструктури. В межах проекту RAIN-1 прокладено майже 3400 км широкопasmових кабельних ліній, охоплено 468 сільських староств держави (у 241 з них раніше не було жодного доступу до Інтернету), які поєднані з 51 самоврядуванням. Проект RAIN-2 спрямований на прокладення ще близько 4400 км широкопasmових кабельних ліній, створення інфраструктури зв'язку в не менш ніж 770 невеликих містах і селах країни.

Таким чином, має бути створена єдина мережа, яка дасть змогу 98 % жителів країни отримати можливість користуватися широкопasmовим зв'язком.

В електронний простір було переміщено такі публічні послуги [13]:

- «е-поліцію», що дає інтерактивну можливість звернутися до поліції, отримати інформацію про розгляд заявки і прийняте рішення тощо;
- «портал водіїв», який дозволяє швидко й легко отримати посвідчення водія, оперативно повідомити про загублений документ, зареєструватися на іспит;
- реєстрацію приватних підприємств та акціонерних товариств (пакет послуг розширюється);
- створення і впровадження електронної системи обслуговування мешканців.

Висновки. На підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел висвітлено зарубіжний досвід Республіки Молдова та прибалтійських держав (Естонської Республіки, Литовської Республіки щодо надання публічних послуг та розкриті наступні задачі:

1. В законодавстві Республіки Молдова інформаційні технології є невід'ємною частиною повсякденної діяльності органів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг. Органи виконавчої гілки влади зазначених країн, тобто уряди, міністерства та їх структурні підрозділи використовують у своїй діяльності інформаційні технології, які сприяють підвищенню якості публічних послуг, роблять публічне адміністрування зазначених органів більш ефективним, що, у свою чергу, веде до поліпшення взаємодії держави та громадян, зокрема і юридичних осіб, та підвищують демократичні стандарти забезпечення прав і свобод людини та громадянина у процесі отримання послуг споживачами.

2. Охарактеризовано досвід прибалтійських країн (Латвійської республіки, Естонської республіки), можемо визначити такі позитивні аспекти надання публічних послуг в електронній формі: цілодобовий зручний доступ для всіх користувачів, особливо осіб з обмеженими можливостями або тих, які

працюють чи навчаються за кордоном, зі збереженням конфіденційності; використання різних дистанційних каналів комунікації, що, в свою чергу, призводить до зниження вартості такої послуги та до прискорення строку надання різних видів публічних послуг споживачам і, як наслідок, покращення екологічної ситуації (зменшуються викиди палива; витрати паперу тощо); надання публічних послуг в одному місці («єдиний офіс», «єдино вікно» тощо), що дає змогу в повному обсязі задовольнити потреби споживачів; зменшення адміністративного навантаження на систему органів влади: як приклад, електронні рахунки-фактури та документи завжди є доступними в особистому порталі споживача, де зберігаються всі фінансові документи тощо; спрощена форма заповнення заяв, бланків тощо, що, у свою чергу, усуває можливість припуститися технічних помилок. Усе це загалом зменшує корупційні ризики і підвищує рівень довіри до органів публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Буханевич О. М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. К., 2016. 455 с.
2. Легеца Є.О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2017. 511 с.
3. Национальная стратегия создания информационного общества "Электронная Молдова". Кишинэу, 2005. 80 с.
4. Сводный отчет об информатизации и оснащенности вычислительной техникой, 2010 г. URL : http://www.mtic.gov.md/img/news/2011/08/raport_1_inf_2010.pdf (дата звернення: 18.10.2019).
5. Гришук-Бучка С.Ф. Центр электронного управления (e-government) и его роль в правовой информатизации Республики Молдова URL : pravo.by/Conf2012/reports/Griscuic-Bucica.doc (дата звернення: 18.10.2019).
6. Васильева Н. В. Инструменты реформирования системы надання державних і муніципальних послуг в Білорусі та Молдові. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. №10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (дата звернення: 18.10.2019).
7. Национальная стратегия создания информационного общества «Электронная Молдова». Кишинэу, 2005. 80 с.
8. Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (электронное преобразование) : Постановление Правительства Республики Молдова от 20 сент. 2011 г. № 710 / Monitorul Oficial № 156-159. Ст. 780.
9. Васильева Н. В. Досвід Естонії в наданні електронних послуг населенню. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (дата звернення: 18.10.2019).
10. Э-Эстония - страна, где живет интернет : буклет URL : www.itl.ee/?dl=536 (дата звернення: 18.10.2019).
11. Портал латвійських державних і муніципальних послуг URL: www.latvija.lv (дата звернення: 18.10.2019).
12. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видав. дім ІнЮре, 2002. 668 с.
13. Кишонас В. Развитие электронной инфраструктуры и электронных услуг в Литве: вклад публичного сектора. Informacines visuomenes pletros komitetas Prie susisiekimo ministerijos. (дата звернення: 8.10.2019).

REFERENCES:

1. Bukhanevich, O. (2016). Teoretyko-pravovi ta prakseolohichni zasady nadannya administratyvnykh posluh v Ukrayini [Theoretical, legal and praxeological principles of administrative services in Ukraine] (*Doctor's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
2. Legeza, E. (2017). Kontseptsiya publichnykh posluh: administratyvno-pravovyy aspect [Legeza EA Concept of public services: administrative and legal aspect] (*Doctor's thesis*). Zaporizhia: ZNU [in Ukrainian].
3. Natsional'naya strategiya sozdaniya informatsionnogo obshchestva "Elektronnaya Moldova" [National Strategy for the Creation of the Information Society "Electronic Moldova"]. Kishinev [in Russian].
4. Svodnyy otchet ob informatizatsii i osnashchennosti vychislitel'noy tekhniko, 2010 [Consolidated report on informatization and computer equipment]. Retrieved from http://www.mtic.gov.md/img/news/2011/08/raport_1_inf_2010.pdf [in Russian].
5. Grischuk-Buchka, S. The Center for Electronic Governance (e-government) and its role in the legal informatization of the Republic of Moldova. Retrieved from : pravo.by/Conf2012/reports/Griscuic-Bucica.doc [in Ukrainian].
6. Vasilieva, N. (2010). Instrumenty reformuvannya systemy nadannya derzhavnykh i munitsypal'nykh posluh v Bilorusi ta Moldovi. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 10. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].
7. Natsional'naya strategiya sozdaniya informatsionnogo obshchestva "Elektronnaya Moldova" [National Strategy for the Creation of the Information Society "Electronic Moldova"]. Kishinev [in Russian].
8. Ob utverzhenii Strategicheskoy programmy tekhnologicheskoy modernizatsii upravleniya (elektronnoye preobrazovaniye) : Postanovleniye Pravitel'stva Respubliki Moldova [*On approval of the Strategic*

Program for the Technological Modernization of Management (electronic transformation)»: Decree of the Government of the Republic of Moldova]. Monitorul Oficial, 156-159 [in Russian].

9. Vasilyeva, N. (2013). *Dosvid Estoniyi v nadanni elektronnykh posluh naselennyu. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 11. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].

10. E-Estoniya - strana, gde zhyvet internet : buklet [E-Estonia - the country where the Internet lives: a booklet]. Retrieved from www.itl.ee/?dl=536 [in Russian].

11. Portal latviys'kykh derzhavnykh i munitsypal'nykh posluh [Portal of the Latvian state and municipal services]. Retrieved from www.latvija.lv [in Latvian].

12. Averyanov, V. (Ed.). (2002). *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo*. Kyiv [in Ukrainian].

13. Kishonas, V. *Razvitiye elektronnoy infrastruktury i elektronnykh uslug v Litve: vklad publichnogo sektora. Informacines visuomenes pletros komitetas Prie susisiekimu ministerijos* [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.11>

*Манжула Андрій Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: mors200708@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-4662-9376>*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ

У статті проведено аналіз наукових поглядів правників на питання відповідальності. З урахуванням провідних науковців під відповідальністю науково-дослідних установ запропоновано розуміти засоби державного впливу примусового характеру на протиправні прояви діяльності науково-дослідних установ з метою недопущення порушення останніми принципу законності, а в разі такого порушення – заради припинення протиправних діянь, поновлення порушених прав і законних інтересів громадянина та людини.

Зазначено, що науково-дослідні установи є юридичними особами різної організаційно-правової форми та форми власності. Спільним між ними є спрямування їх діяльності, тобто проведення науково-дослідних робіт заради одержання наукового результату. Відповідно ці установи, як суб'єкти права, можуть у своїй діяльності порушувати усталені норми функціонування тих чи інших суспільних інституцій. Таким чином, якщо ці порушення посягають на встановлені нормами права порядки, то вони тягнуть за собою настання адекватної відповідальності.

Зосереджено увагу на тому, що згідно з Положенням про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави, науково-дослідні установи, які отримують підтримку з боку держави та діяльність яких має важливе значення для розвитку науки, економіки і виробництва, включаються до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. Науково-дослідні установи, включені до названого реєстру, повинні дотримуватися певних вимог, закріплених законом «Про наукову і науково-технічну діяльність» та Положенням про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави. У разі порушення цих вимог до вказаних науково-дослідних установ можуть застосовуватися санкції у вигляді їх виключення з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. Таким чином, у ході дослідження наголошено, що законодавець не наводить вичерпного переліку вимог, порушення яких тягне до виключення науково-дослідної установи з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. До того ж не визначається вид відповідальності. У відповідності виникає ряд не вирішених на законодавчому рівні питань.

У цьому контексті, акцентовано увагу на відсутності єдиного нормативно-правового акта, який б визначав характерну їм відповідальність. Таким чином, окремого нормативно-правового акта, який б визначав імовірні правопорушення науково-дослідних установ та характерну їм відповідальність немає. У відповідності така ситуація ускладнює механізм притягнення науково-дослідної установи до відповідальності. Тому, за необхідним запропоновано заповнити вказану прогалину в законодавчій регламентації питання відповідальності науково-дослідних установ України. Як варіант – це може бути прийняття закону «Про науково-дослідні установи», в якому окремий розділ був би присвячений питанням їх відповідальності (видам, санкціям, процедурам притягнення, суб'єктам, уповноваженим притягувати до відповідальності тощо).

Окреслено коло проблем вдосконалення відповідальності науково-дослідних установ. Основною проблемою в частині регулювання питання відповідальності науково-дослідних установ є низька їх нормативно-правова

розробленість.

Ключові слова: науково-дослідна установа, відповідальність, вдосконалення, проблема, види юридичної відповідальності.

Manjula A. LEGAL ASPECTS OF THE VISUALITY OF THE NUMEROUS-DOSILIDNIKH INSTALLATIONS

The article analyzes the scientific views of lawyers on liability issues. Given the leading scientists under the responsibility of research institutions, it is proposed to understand the means of state influence of coercive nature on the unlawful manifestations of research institutions in order to prevent the violation of the principle of legality by the latter, and in the case of such violation - for the sake of termination of illegal actions, restoration of violated rights and citizen and person.

It is stated that research institutions are legal entities of different organizational and legal forms and ownership. Common among them is the direction of their activities, that is, conducting research in order to obtain a scientific result. Accordingly, these institutions, as legal entities, may violate the established norms of functioning of certain public institutions in their activities. Thus, if these violations violate the established rules of law, then they entail the onset of adequate liability.

Attention is drawn to the fact that, in accordance with the Regulation on the State Register of State-supported Scientific Institutions, state-supported research institutions whose activities are important for the development of science, economy and production are included in the State Scientific Register institutions supported by the state. The research institutions included in the said register must comply with certain requirements enshrined in the Law on Scientific and Scientific and Technical Activities and the Regulations on the State Register of Scientific Institutions to which State Support is provided. In case of violation of these requirements sanctions may be applied to the mentioned research institutions in the form of their exclusion from the State Register of scientific institutions, which are supported by the state. Thus, during the research it was emphasized that the legislator does not provide an exhaustive list of requirements, the violation of which leads to the exclusion of a research institution from the State Register of scientific institutions that are supported by the state. In addition, the type of liability is not determined. Accordingly, there are a number of unresolved issues at the legislative level.

In this context, attention is drawn to the absence of a single legal act that would define their characteristic responsibility. Thus, there is no separate legal act that defines the probable violations of research institutions and their characteristic responsibility. Accordingly, such a situation complicates the mechanism of bringing a research institution to justice. Therefore, if necessary, it is proposed to fill the gap in the legislative regulation of the responsibility of research institutions of Ukraine. Alternatively, it could be the adoption of a law on research institutions, in which a separate section would be devoted to issues of their responsibility (types, sanctions, procedures of attraction, entities empowered to prosecute, etc.).

The problems of improving the responsibility of research institutions are outlined. The main problem in regulating the responsibility of research institutions is their low regulatory development.

Key words: research institution, responsibility, improvement, problem, types of legal responsibility.

Постановка проблеми. Будь-яка діяльність породжує певні наслідки. Останні можуть бути як позитивними, так і негативними. А значить настання тих чи інших наслідків призводить до відповідальності. Залежно від характеру наслідків різняться й характер відповідальності. Тобто мова йде про позитивну та ретроспективну (негативну) відповідальність. Перша породжує різного роду заохочення, в той час як друга – стягнення, обмеження. Не є винятком і діяльність науково-дослідних установ, котра також призводить до різного роду наслідків, а значить і породжує певний вид відповідальності. Тому особливо актуальним є питання про види відповідальності науково-дослідних установ, існуючі проблеми їх притягнення до відповідальності та можливі шляхи вдосконалення окресленого інституту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання відповідальності неодноразово висвітлювалося в правовій літературі. Зокрема, окремі аспекти вказаної проблематики були предметом наукових досліджень С. С. Алексєєва, Б. Т. Базилєва, О. М. Бандурки, С. М. Братуся, В. С. Венедіктова, І. О. Галагана, О. С. Йоффе, А. Т. Комзюка, В. М. Кудрявцева, В. В. Лазарева, М. І. Мельника, О. М. Музичука, Г. О. Пономаренко, І. С. Самоценка, О. Ф. Скакун, В. В. Сташиса, М. С. Строговича, В. Я. Тація, М. Х. Фаруқшина, М. І. Хавронюка, Р. О. Халфіної, Л. С. Явича та інших. Науковий вклад названих науковців є беззаперечним. Проте чимало питань залишилося, невирішеними. Зокрема, переважна кількість наукових доробок стосується загальних положень юридичної відповідальності або її різновидів – адміністративної, кримінальної, дисциплінарної, цивільно-матеріальної. Однак питання притягнення до відповідальності юридичних осіб таких як науково-дослідні установи досі викликає жваві дискусії й дебати між науковцями. Відсутні напрацювання у частині визначення особливостей притягнення до відповідальності науково-дослідних установ і шляхів її вдосконалення. Зазначене віддзеркалює актуальність та своєчасність даної статті.

Мета статті – встановлення проблем вдосконалення відповідальності науково-дослідних установ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все варто вказати на те, що будь-яка поведінка у правовій сфері характеризується юридично значимими наслідками. Це твердження актуальне й для діяльності науково-дослідних установ. А значить останні теж несуть відповідальність за свою діяльність. Так, під поведінкою у правовій сфері в теорії держави і права прийнято розуміти соціально й юридично значущу свідому вольову поведінку особи (дію чи бездіяльність), що передбачена нормами права та спричиняє або може спричинити можливі (належні) юридичні наслідки. Поведінка суб'єктів права в будь-якому випадку є юридично значимою, адже без поведінки у сфері дії права не відбуваються правовідносини, не реалізуються права і свободи громадян, оскільки така поведінка виступає як юридичний факт, що визначає її характер: правомірна поведінка викликає виникнення регулятивних правовідносин, неправомірна

(правопорушення) – охоронних і захисних [1, с. 590]. Тобто йде мова про засоби впливу на суб'єкта права, породжені поведінкою. Залежно від характеру наслідків ці засоби можуть бути заохочувального (позитивна відповідальність) або обмежувального (негативна відповідальність) характеру. У цьому підрозділі висвітленню підлягають особливості притягнення до ретроспективної (негативної) відповідальності науково-дослідних установ.

Як вірно зазначає колектив авторів навчального посібника «Адміністративна відповідальність в Україні», традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності спричиняє для правопорушників обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яку він зобов'язаний перетерпіти та фактично зазнає. Тим самим правопорушник «тримає відповідь» перед державою за неправомірну поведінку [2, с. 6].

З. М. Будько визначає юридичну відповідальність як обов'язок особи, яка вчинила правопорушення, зазнати позбавлення особистого, організаційного або майнового характеру через застосування державою заходів примусу, передбачених законодавством. Таким чином вчений виділяє ознаки, котрі вирізняють юридичну відповідальність. Зокрема, це: обов'язок зазнати несприятливих наслідків, передбачених правовою нормою; визнання в якості підстави вчинення правопорушення; постійний зв'язок із державним примусом; процесуальна форма її реалізації [3, с. 15].

К. В. Басін вказує на відсутність в сучасному вітчизняному правознавстві єдиного тлумачення поняття «юридична відповідальність». Вчений шляхом аналізу існуючих наукових доробок у зазначеній царині згрупував наукові підходи до трактування юридичної відповідальності. Зокрема, він виділяв наступні групи наукових позицій: розуміння юридичної відповідальності пов'язується з протиправною оцінкою поведінки, правопорушенням, що тягне за собою державний примус, покарання; розуміння юридичної відповідальності у широкому сенсі, згідно з яким така відповідальність уявляється не лише як наслідок негативного явища, як реакція держави на вчинений делікт, а й як явище позитивне, що передбачає свідоме, відповідальне ставлення індивідів до своїх вчинків, способу життя; розуміння юридичної відповідальності як правового явища (наслідку), що існує й реалізується в межах особливого, охоронного правового відношення, тобто трактування юридичної відповідальності як специфічного виду правовідносин [4, с. 11-16].

Дещо подібних висновків дійшла в своєму дослідженні, присвяченому сутності юридичної відповідальності та ролі правоохоронних органів у її забезпеченні, й О. В. Зелена. Вона підмічає, що обидва аспекти юридичної відповідальності діалектично взаємопов'язані. Тому при розумінні категорії юридичної відповідальності вчена пропонує виходити з того, що: позитивний і негативний аспекти відповідальності є частинами цілісного явища; юридична відповідальність поряд із охоронним характером притаманний і регулятивний (останній виражається в правомірній поведінці); юридична відповідальність набуває охоронної ролі виключно у випадку порушення правових приписів [5, с. 40, 52-53].

Іншими словами: вчені прагнуть до симбіозу. Таке прагнення є зрозумілим, однак не виправданим. Звичайно, не правильно юридичну відповідальність зводити виключно до обов'язку зазнати певних обмежень. Юридична відповідальність, беззаперечно, в першу чергу є нічим іншим, як обов'язком дотримуватись норм законів. І тільки в разі їх порушення цей обов'язок доповнюється необхідністю зазнати на собі вплив реакції держави на вчинене правопорушення. Однак правові засоби не здатні впливати на внутрішнє наповнення особи й контролювати її внутрішні спонукання. Вони здатні здійснювати регулювання зовнішніх проявів такого стимулювання. У силу цього з правового аспекту, на наше переконання, раціональніше юридичну відповідальність розглядати у вузькому розумінні – як негативну (ретроспективну) відповідальність. Саме цей підхід використовується нами в подальшому дослідженні проблем вдосконалення відповідальності науково-дослідних установ.

З урахуванням усього вищезазначеного під відповідальністю науково-дослідних установ пропонуємо розуміти засоби державного впливу примусового характеру на протиправні прояви діяльності науково-дослідних установ з метою недопущення порушення останніми принципу законності, а в разі такого порушення – заради припинення протиправних діянь, поновлення порушених прав і законних інтересів громадянина та людини.

В юридичній літературі в якості класичних видів юридичної відповідальності за законодавством України прийнято вирізняти:

- адміністративну відповідальність;
- відповідальність дисциплінарну;
- кримінальну відповідальність;
- цивільну відповідальність;
- конституційну відповідальність;
- відповідальність міжнародно-правову;
- фінансову відповідальність [6, с. 431; 1, с. 608-613].

Науково-дослідні установи є юридичними особами різної організаційно-правової форми та форми власності. Спільною ознакою яких є спрямування їх діяльності – проведення науково-дослідних робіт

заради одержання наукового результату. Однак ці установи, будучи суб'єктами права, можуть у своїй діяльності порушувати усталені норми функціонування тих чи інших суспільних інституцій. Причому, якщо ці порушення посягають на встановлені нормами права порядки, то вони тягнуть за собою настання адекватної відповідальності. Насамперед варто визначити, які порушення можуть бути виявленими в діяльності науково-дослідних установ, а значить до яких видів відповідальності вони можуть бути притягнутими.

Так, закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачає обов'язок органів державної влади України забезпечувати захист права інтелектуальної власності. Зокрема, в ч. 2 ст. 42 вказується, що у разі порушення права інтелектуальної власності його захист здійснюється в порядку, встановленому адміністративними, цивільним і кримінальним законодавством [7]. Тобто тільки в цій нормі передбачається можливість відповідальності науково-дослідних установ. Відповідно законодавець визначив, що науково-дослідні установи в ході своєї діяльності можуть порушити права інтелектуальної власності. Такого роду правопорушення залежно від (а) характеру існуючих відносин між науково-дослідною установою та суб'єктом інтелектуальної власності, і (б) характеру їх наслідків можуть бути адміністративними, кримінальними і цивільними. А значить такі види відповідальності в конкретному випадку можуть бути притаманні науково-дослідним установам. Зокрема, науково-дослідні установи (їх посадові особи) можуть притягатися до відповідальності за вчинення діянь, передбачених:

- ст. 51-2 (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності) Кодексу України про адміністративні правопорушення [8];

- ст. ст. 176 (порушення авторського права і суміжних прав) і 177 (порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію) Кримінального кодексу України [9];

- положеннями Книги четвертої (право інтелектуальної власності) Цивільного кодексу України [10].

Окремого нормативно-правового акта, який б визначав імовірні правопорушення науково-дослідних установ та характерну їм відповідальність немає. Звичайно така ситуація ускладнює механізм притягнення науково-дослідної установи до відповідальності. Тому спочатку вважаємо доцільним проаналізувати чинну нормативно-правову базу, яка визначає можливі порушення з боку науково-дослідних установ і відповідні їм санкції.

Так, згідно з Положенням про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави, науково-дослідні установи, які отримують підтримку з боку держави та діяльність яких має важливе значення для розвитку науки, економіки і виробництва, включаються до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. Науково-дослідні установи, включені до названого реєстру, повинні дотримуватися певних вимог, закріплених законом «Про наукову і науково-технічну діяльність» та Положенням про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави. У разі порушення цих вимог до вказаних науково-дослідних установ можуть застосовуватися санкції у вигляді їх виключення з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави [7; 11]. Із зазначеного можна помітити, що законодавець не наводить вичерпного переліку вимог, порушення яких тягне до виключення науково-дослідної установи з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. До того ж не визначається вид відповідальності. Тому в першу чергу спробуємо навести перелік правопорушень, які породжують застосування названої санкції, а потім визначимося з видом відповідальності.

Тож науково-дослідні установи, включені до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави:

- не можуть змінювати вид наукової і науково-технічної діяльності;
- зобов'язані не менш як 50 відсотків доходу від своєї основної діяльності спрямовувати на проведення ініціативних науково-дослідних робіт та розвиток дослідницької матеріально-технічної бази (крім вищих навчальних закладів);

- забезпечувати не менш як 70 відсотків основної наукової або науково-технічної діяльності у загальному річному обсязі виконаних робіт (крім вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації).

Відповідно у разі порушення встановлених вимог до науково-дослідної установи може застосовуватися санкція у вигляді її виключення з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави. Вважаємо, що названа санкція, передбачається фінансовою відповідальністю. Остання, будучи лише одним із виявів відповідальності за порушення фінансового законодавства, має складний характер, оскільки повинна включати відповідальність у всіх сферах фінансової діяльності держави (у сферах оподаткування, бюджету, грошового обігу, обігу валютних цінностей тощо). У зв'язку з цим фінансову відповідальність слід розглядати як складний інститут, що включає відносно відокремлені блоки залежно від інституційної належності фінансово-правових норм, що порушуються при вчиненні протиправного діяння у сфері фінансової діяльності держави. При цьому, важливою особливістю відповідальності за порушення фінансового законодавства є те, що остання виступає формою реалізації державно-владного примусу, що виникає у разі вчинення порушення приписів фінансово-правових норм і полягає у застосуванні спеціально уповноваженими державними органами до правопорушника передбачених законом санкцій. Відповідальність за порушення фінансового законодавства є складним

міжгалузевим правовим інститутом. Це означає, що відповідальність за порушення фінансового законодавства включає як фінансову, так і інші види відповідальності (адміністративну, кримінальну, дисциплінарну тощо) у разі порушення фінансово-правових норм [11, с. 91].

Науково-дослідна установа, як юридична особа, порушуючи своє зобов'язання спрямовувати не менш як 50 відсотків доходу від своєї основної діяльності на проведення ініціативних науково-дослідних робіт та розвиток дослідницької матеріально-технічної бази, вчиняє правопорушення у сфері правильного розподілу бюджетних коштів та грошового обігу. Як наслідок, таку установу виключають з Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, через що остання позбавляється права користуватися податковими пільгами відповідно до законодавства України. До того ж науково-дослідна установа повинна буде понести матеріальні затрати у вигляді відшкодування державі виділених коштів на проведення науково-дослідних робіт. При цьому, якщо такі порушення супроводжувалися привласненням, розтратою майна або заволодінням ним шляхом зловживання службовим становищем з боку службових чи матеріально-відповідальних осіб, то останні будуть притягнуті й до кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення у вигляді злочину, передбаченого ст. 191 Кримінального кодексу України. Якщо в діяннях посадових осіб науково-дослідних установ вбачаються склади інших кримінальних правопорушень, то вони будуть притягнуті до кримінальної відповідальності за відповідними статтями Кримінального кодексу України.

Окрім зазначеного, посадові особи науково-дослідної установи могли допустити скоєння фінансового правопорушення в силу своєї некомпетентності або недбалого ставлення до виконання службових та/чи професійних обов'язків. У разі встановлення таких проявів до зазначених осіб можуть бути застосовані санкції дисциплінарного характеру у вигляді звільнення з роботи, накладення стягнення і т. п.

Цивільна відповідальність науково-дослідних установ за порушення у сфері наукової та науково-технічної експертизи настає в разі недотримання ними договірних зобов'язань у частині виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, а також порушення договору про надання послуг, передбачених главою 62 (виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт) та ст. 906 (відповідальність виконавця за порушення договору про надання послуг) Цивільного кодексу України [10]. Якщо ж в діях працівників науково-дослідної установи, пов'язаних із проведенням наукової і науково-технічної експертизи, вбачаються порушення трудової дисципліни, то до них можуть застосовуватися санкції, передбачені дисциплінарною відповідальністю згідно з вимогами глави X (трудова дисципліна) Кодексу законів про працю України [13].

Висновки. Отже, науково-дослідні установи несуть відповідальність за протиправні прояви своєї діяльності. Вид же відповідальності та міра покарання визначаються характером протиправного діяння. Відповідно науково-дослідні установи (їх посадові особи) за правопорушення можуть притягатися до дисциплінарної, адміністративної, фінансової, цивільної (матеріальної) та кримінальної відповідальності. Проте процедура притягнення вказаних установ і осіб до відповідальності ускладнюється певними факторами.

Зокрема, це відсутність чіткої регламентації порядку притягнення до відповідальності науково-дослідних установ на законодавчому рівні. Більш того, відсутній закон, який чітко б визначав види відповідальності науково-дослідних установ. Тому вважається необхідним заповнити вказану прогалину в законодавчій регламентації питання відповідальності науково-дослідних установ України. Як варіант – це може бути прийняття закону «Про науково-дослідні установи», в якому окремий розділ був би присвячений питанням їх відповідальності (видам, санкціям, процедурам притягнення, суб'єктам, уповноваженим притягувати до відповідальності тощо).

Не менш проблемним є питання про те, кого слід притягувати до того чи іншого виду відповідальності – науково-дослідну установу як юридичну особу чи фізичних осіб (посадових осіб цих установ). На наше переконання, вирішення цього питання також повинне бути чітко й вичерпно прописане на законодавчому рівні, щоб не породжувати дуалізму й неузгодженості в правозастосовчій практиці.

Спірним є й питання про виділення такого різновиду відповідальності як фінансової. Переважна більшість правових актів, що регулює діяльність науково-дослідних установ, прямо вказує на можливість притягнення за правопорушення до адміністративної, цивільної (матеріальної), дисциплінарної та кримінальної відповідальності згідно з вимогами закону. Причому в них відсутні згадування про притягнення до фінансової відповідальності, що звичайне є вагомим упущенням. Останнє беззаперечно потребує вирішення.

У силу новизни інституту застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру не зрозумілим залишається порядок безпосереднього застосування вказаних заходів, зокрема по відношенню до науково-дослідних установ. Тому пропонуємо закріпити вирішення вказаних питань шляхом прийняття згаданого вище закону «Про науково-дослідні установи».

Таким чином, питання відповідальності науково-дослідних установ є досить складним і в той же час малорозробленим. У зв'язку з цим існує потреба в заповненні існуючих прогалин у цій царині заради забезпечення виконання основних функцій юридичної відповідальності – захисту й охорони прав, свобод і законних інтересів громадян і людей. Основною проблемою в частині регулювання питання відповідальності науково-дослідних установ є низька їх нормативно-правова розробленість. Тому основним

напрямок і способом вдосконалення названого інституту є прийняття закону України «Про науково-дослідні установи», в якому б чітко визначалися поняття, види, суб'єкти відповідальності, санкції та порядок їх застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : енциклопедичний курс. 2-е видання, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
2. Комзюк А. Т. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. 3-тє вид., доопр. Харків : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с.
3. Будько З. М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2005. 258 с.
4. Басін К. В. Юридична відповідальність : природа, форми реалізації та права людини : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 214 с.
5. Зелена О. В. Сутність юридичної відповідальності та роль правоохоронних органів у її забезпеченні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01. Київ, 200. 215 с.
6. Юридична енциклопедія : / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Вид-во «Юрид. думка», 2011. 656 с.
7. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. Дата оновлення : 11.10.2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20171011> (дата звернення: 8.10.2019).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40-44. Ст. 356.
11. Про затвердження Положення про Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 380. *Офіційний вісник України*. 2001. № 17. Стор. 140.
12. Фінансове право : підручник / М. П. Кучерявенко, Д. О. Білінський, О. О. Дмитрик та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. М. П. Кучерявенка. Х. : Право, 2013. 400 с.
13. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50.

REFERENCES:

1. Skakun, O. (2009). *Teoriya derzhavy i prava : entsyklopedychnyy kurs (2nd ed.)*. Kharkiv: Espada [in Ukrainian].
2. Komziuk, A. (2007). *Administratyvna vidpovidal'nist' v Ukraini : navch. Posib (3rd ed.)*. Kharkiv: Issue of the Kharkiv National University of Internal Affairs [in Ukrainian].
3. Budko, Z. (2005). *Finansovo-pravova vidpovidal'nist' za vchynennya podatkovykh pravoporushen'* [Financial and legal responsibility for committing tax offenses] (*Candidate's thesis*). Zaporizhzhia [in Ukrainian].
4. Basin, K. (2006). *Yurydychna vidpovidal'nist' : pryroda, formy realizatsiyi ta prava lyudyny* [Legal responsibility: nature, forms of realization and human rights] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
5. Zelena, O. *Sutnist' yurydychnoyi vidpovidal'nosti ta rol' pravookhoronnykh orhaniv u yiyi zabezpechenni* [The essence of legal responsibility and the role of law enforcement agencies in its provision] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
6. Shemshenko, Yu. (Ed.). (2011). *Yurydychna entsyklopediya*. Kyiv: Legal Thought Publishing House [in Ukrainian].
7. *Pro naukovu i naukovo-tekhnichnu diyal'nist' : Zakon Ukrainy* [*«About scientific and scientific-technical activity»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19/ed20171011> [in Ukrainian].
8. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya : Zakon Ukrainy* [*«Code of Ukraine on Administrative Offenses» : Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy'skoyi RSR – Information of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR*, 51, st.1122 [in Ukrainian].
9. *Kryminal'nyy kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy* [*«Criminal Code of Ukraine» : Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 25-26, st.356 [in Ukrainian].
10. *Tsyvil'nyy kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy* [*«Civil Code of Ukraine» : Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40-44, st. 656 [in Ukrainian].
11. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnyy reyestr naukovykh ustanov, yakym nadayet'sya pidtrymka derzhavy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* [*«On approval of the Regulation on the State Register of Scientific Supported Institutions» : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine*]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 17, 140 [in Ukrainian].
12. Kucheryavenko, M.(Ed.). (2013). *Finansove pravo : pidruchnyk*. Kharkiv: Law [in Ukrainian].

13. Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrainy : Zakon Ukrainy [«Labor Code of Ukraine»: Law of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy's'koyi RSR – Information of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR, annex to 50 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 342.922:338.436

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.12>

Соболь Євген Юрійович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: 81sobol@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті досліджено поняття «посадова особа», враховуючи його нормативно-правове визначення та погляди вітчизняних науковців. Зосереджено увагу на порівнянні поняття «посадова особа», «службова особа», «державний службовець».

Визначено позиції науковців на поняття «посадової особи» з позиції нормативно-правового забезпечення Агропромислового комплексу України. Зазначено, що в широкому розумінні посадові особи є окремою категорією визначеною посадою державної служби, передбаченої штатним розписом та наділені відповідними посадовими повноваженнями державно-владного та організаційно-правового спрямування. У вузькому розумінні посадовими особами є службовці, які здійснюють «державно-владні повноваження, що визначаються компетенцією і службовою діяльністю».

Зроблено висновок, що посадова особа – це службовець, який обіймає посаду державної служби, визначену структурою та штатним розписом, на підставі нормативних актів, виконує управлінські та організаційно-правові функції, що входять до його професійної компетенції відповідно до напрямку діяльності органу публічної адміністрації, які безпосередньо призводять до настання певних юридичних наслідків за які може настати як позитивна так і негативна відповідальність.

Зазначено, що адміністративно-правовий статус посадової особи, як суб'єкта АПК - це сукупність нормативно визначених повноважень у відповідній галузі (землеробство; тваринництво; харчова промисловість; переробна промисловість; ветеринарна медицина; насінництво та росадництво; садівництво, виноробство; рибне господарство), в межах яких зосереджені їх права, обов'язки і гарантії їх реалізації, та за не виконання (неналежне виконання) яких наступає юридична відповідальність.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, посадова особа, орган виконавчої влади, статус, правовий статус.

Sobol Ye. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF OFFICIALS AS SUBJECTS OF THE AGRICULTURAL COMPLEX OF UKRAINE

The article explores the notion of "official", taking into account its normative legal definition and the views of national scientists. The focus is on comparing the notions of "official", "civil servant".

The positions of scientists on the concept of "official" from the standpoint of normative and legal support of the Agroindustrial Complex of Ukraine have been determined. It is stated that, in the broad sense, officials are a separate category defined by the position of the civil service, envisaged by the staff list and endowed with the respective official powers of the state-governmental and organizational-legal direction. In a narrow sense, officials are officials who exercise "public-authority powers determined by competence and official activity."

It is concluded that an official is an official who occupies a civil service position, determined by structure and staff list, on the basis of normative acts, performs managerial and organizational-legal functions within his professional competence in accordance with the direction of activity of a public administration body, which directly lead to certain legal consequences for which both positive and negative liability can occur.

It is stated that the administrative and legal status of an official as a subject of agroindustrial complex is a set of statutory powers in the relevant field (agriculture; animal husbandry; food processing; veterinary medicine; seed and seedling; gardening, winemaking; fisheries); within which their rights, duties, and guarantees of their realization are concentrated, and for the non-performance (improper performance) of which comes legal responsibility.

Key words: agro-industrial complex, official, executive body, status, legal status.

Постановка проблеми. Формування та розвиток Агропромислового комплексу України (далі – АПК) відіграє суттєве значення у подальшому розвитку економіки держави та формуванні міцного підґрунтя для

іноземних інвестицій. По показникам розвитку зазначеного сектору економіки Україна посідає провідні позиції на міжнародному рівні.

На сьогодні АПК формує у своєму складі наступні галузі: землеробство; тваринництво; харчова і переробна промисловість; ветеринарна медицина; насінництво та росадництво; садівництво, виноробство; рибне господарство тощо.

Розгалуженість галузей АПК тягне у своєму змісті певні недоліки пов'язані: несистематизованістю законодавства у досліджувній галузі, колізійністю окремих правових позицій між собою; неузгодженістю дій посадових осіб як в межах окремої складової галузі так в межах галузей агропромислового комплексу в цілому. Усе зазначене свідчить про необхідність дослідження та приведення до єдиного уніфікованого підходу елементів адміністративно-правового статусу посадових осіб суб'єктів Агропромислового комплексу України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наразі дослідження зазначеного напряму можна умовно розподілити на дві складові, по-перше визначення елементної структури адміністративно-правового статусу посадової особи органів виконавчої влади в загальному ракурсі; по-друге специфіки змісту окремих елементів адміністративно-правового статусу посадової особи, як суб'єктів саме Агропромислового комплексу України. Різні аспекти дослідження зазначених напрямів стали предметом розгляду Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, С.В. Додіна, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Р.А. Калюжного, Н.П. Тиндик, В.П. Петкова, С.В. Петкова, А.О. Селіванова, С.Г. Стеценка та ін.

Мета статті – характеристика структурних елементів адміністративно-правового статусу посадових осіб, як суб'єктів АПК.

Виклад основного матеріалу дослідження. Діяльність посадових осіб органів виконавчої влади є запорукою неухильного виконання законів та підзаконних актів усіма суб'єктами права. Адже саме у процесі реалізації повноважень посадовими особами органів виконавчої влади відбувається реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування державою всіх важелів організуючого впливу на певні процеси суспільного розвитку [1, с. 5].

Перш ніж перейти до розгляду питання адміністративно-правового статусу посадових осіб, як суб'єктів АПК доцільним буде розглянути поняття «посадової особи».

На сьогодні в межах чинного законодавства та наукової літератури не має узгодженого поняття «посадової особи». Тривалий час серед науковців точатся дискусії з приводу ототожнення поняття «посадової особи» та «службової особи». Визначення їх відмінних та спільних ознак. Не зупиняючись на дослідження зазначеного напряму, перейдемо безпосередньо до поглядів науковців на поняття «посадова особа».

Уперше в законодавстві України термін «посадова особа» введено Законом «Про державну службу» [2]. Так, ст. 2 даного Закону посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Поряд з цим відмінне, від попередньо наведеного, формулювання поняття «посадової особи» було наведено у наступних нормативно-правових актах: Кримінальному кодексі України; Наказі ДПА України «Про затвердження Порядку застосування норм пункту 15.4 статті 15 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»» від 19.03.2001 № 113; Наказі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Правил техногенної безпеки у сфері цивільного захисту на підприємствах, в організаціях, установах та на небезпечних територіях» від 15.08.2007 № 557.

Поряд з нормативно-правовим еволюціонуванням поняття «посадової особи» в загальноправовій науці виділяють двома протилежними тлумаченнями: [3, с. 13].

У широкому розумінні поняття посадової особи, у більшості випадків пов'язують з виконанням посадовими особами відповідних завдань та наділення їх певними повноваженнями [4, с. 113].

Враховуючи викладене вище можна зазначити, що в широкому розумінні посадові особи є окремою категорією визначеною посадою державної служби, передбаченої штатним розписом та наділені відповідними посадовими повноваженнями державно-владного та організаційно-правового спрямування.

У вузькому розумінні посадовими особами є службовці, які здійснюють «державно-владні повноваження, що визначаються компетенцією і службовою діяльністю» [5, с. 70].

Згідно такої позиції можливо визначити наступні ознаки посадової особи: наявність державно-владних повноважень; право застосовувати заходи державного примусу.

Автор вважає, що проблема визначення поняття «посадова особа» полягає саме у тому, що як в науці, так і в законодавстві переважає галузевий підхід до розуміння цієї категорії. Як правило, представники галузевих юридичних наук розглядають поняття посадової особи лише у взаємозв'язку з цілями й особливостями тієї чи іншої галузі права, що веде до однобічності в розкритті сутності та змісту цього поняття. Тому цілком доцільно підтримати думку В.Б. Авер'янова який відзначає, що в період реформаційних змін у сфері державної служби особливого значення набула проблема подолання галузевих підходів у визначенні поняття „посадова особа”, його уніфікації та законодавчого закріплення [6, с. 399].

Таким чином, слід визначити, що *посадова особа* – це службовець, який обіймає посаду державної служби, визначену структурою та штатним розписом, на підставі нормативних актів, виконує управлінські та організаційно-правові функції, що входять до його професійної компетенції відповідно до напрямку діяльності органу публічної адміністрації, які безпосередньо призводять до настання певних юридичних наслідків за які може настати як позитивна так і негативна відповідальність.

Посадова особа фігурує в трьох гілках влади законодавчій, виконавчій та судовій. Але в межах зазначеного напрямку дослідження предметом є розгляд посадових осіб, як суб'єктів АПК, до яких слід віднести: Президента України, Верховну Раду України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство аграрної політики та продовольства України; Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів тощо); місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого часоврядування.

У своїй більшості зазначені посадові особи віднесені до виконавчої гілки влади, на яких саме буде зосереджений зазначений напрям дослідження. Серед науковців виокремлюються підходи до формулювання поняття «посадова особа органу виконавчої влади», яка фактично не має відмінностей від визначених вище понять «посадової особи». В зв'язку з цим перейдемо безпосередньо до визначення елементної структури адміністративно-правового статусу посадової особи як суб'єкта АПК.

Висвітлюючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, С.В. Ківалов проводить їх класифікацію, зазначає функції, завдання, компетенцію [7, с. 82-94]. О.І. Щербак зазначав, що «... становище посадової особи, в тому числі органів виконавчої влади, ускладнює те, що вона виступає елементом правосуб'єктності державного органу в багатьох правовідносинах...» [8, с. 64]. Це означає, що правосуб'єктність особи та правосуб'єктність органу (і, відповідно, посади) співвідноситься як частина і ціле.

Змістом адміністративно-правового статусу посадової особи, в тому числі органів виконавчої влади, є службова правосуб'єктність, що містить службову правоздатність і службову дієздатність, які виникають одночасно із вступом особи у службово-правові відносини, тобто з часу зарахування на посаду. Припинення служби є підставою повного припинення службової правосуб'єктності. Отже, обсяг службової правосуб'єктності визначається, з одного боку, посадою, а з іншого – компетенцією відповідного органу виконавчої влади, у якому відбувається службова діяльність посадової особи [9, с. 54].

Система службових обов'язків і прав становить зміст службових повноважень посадової особи та визначає міру необхідної службової поведінки. Службові повноваження встановлюються у нормативному порядку одночасно із створенням відповідної посади і не залежать від конкретної особи.

Первинність службових обов'язків є характерною ознакою адміністративно-правового статусу посадової особи, саме службові обов'язки обумовлюють закріплення відповідних службових прав. Саме обов'язки службовця визначають сутність його службової діяльності [10, с. 324]. В свою чергу, службові права спрямовані на забезпечення належних умов виконання завдань служби. Вони створюють реальні можливості для виконання службових обов'язків, виступають гарантією діяльності службовця.

Автор вважає, що особливістю адміністративно-правового статусу посадової особи органу виконавчої влади є наступне:

- права та обов'язки посадової особи органу виконавчої влади встановлюються, як правило, у межах компетенції органу, в яких вони перебувають на службі;
- діяльність посадової особи органу виконавчої влади підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і носить офіційний характер;
- права та обов'язки посадової особи органу виконавчої влади характеризуються єдністю, своєрідністю якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- здійснення посадовою особою органу виконавчої влади своїх прав та обов'язків гарантується законодавством;
- законні вимоги посадової особи органу виконавчої влади є обов'язковими до виконання всіма, кому вони адресуються;
- з метою забезпечення ефективності діяльності законодавством передбачені певні обмеження загальногромадянських прав посадової особи органу виконавчої влади;
- для посадової особи органу виконавчої влади законодавством передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий статус посадової особи, як суб'єкта АПК - це сукупність нормативно визначених повноважень у відповідній галузі (землеробство; тваринництво; харчова промисловість; переробна промисловість; ветеринарна медицина; насінництво та росадництво; садівництво, виноробство; рибне господарство), в межах яких зосереджені їх права, обов'язки і гарантії їх реалізації, та за не виконання (неналежне виконання) яких настає юридична відповідальність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. К. : Ін Юре, 1997. 48 с.
2. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3724-ХІІ. Відомості Верховної

Ради України. 1993. №52. Ст.490.

3. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении. *Правоведение*. 1987. № 2. С. 13–19.
4. Гоменюк Д.С. Поняття державних посадових осіб. *Форум права*. 2009. № 1. С. 113–116.
5. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. К. : Вид-во Київськ. ун-ту, 1971. 128 с.
6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. 668 с.
7. Адміністративне право України : підручник; за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
8. Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных ли. К. : Наукова думка, 1986. 152 с.
9. Турчин А.Б. Адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 221 с.
10. Старилов Ю.Н. Службное право : учеб. пос. М. : БЕК, 1996. 698 с.

REFERENCES:

1. Averyanov, V. (1997). Orhany vykonavchoyi vlady v Ukrayini. Kyiv: Institute Jure [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny [«On the Civil Service»: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 52, 490 [in Ukrainian].
3. Usoltsev, A. (1987). Dolzhnostnoye litso v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. *Pravovedeniye – Jurisprudence*, 2, 13-19 [in Russian].
4. Gomenyuk, D. (2009). Ponyattya derzhavnykh posadovykh osib. *Forum prava – The forum of Law*, 1, 113-116.
5. Pakhomov, I. (1971). Administratyvno-pravovi pytannya derzhavnoyi sluzhby v SRSR. Kyiv: Kyiv University Publishing House [in Ukrainian].
6. Averyanov, V. (Ed.) (2002). Vykonavcha vlada i administratyvne pravo. Kyiv: In-Yure Publishing House [in Ukrainian].
7. Kivalov, S. (Ed.) (2003). Administratyvne pravo Ukrayiny: pidruchnyk. Odessa: Legal Literature [in Ukrainian].
8. Shcherbak, A. (1986). Sotsial'nyy mekhanizm yuridicheskoy otvetstvennosti dolzhnostnykh lits. Kyiv: Scientific thought [in Russian].
9. Turchin, A. (2007). Administratyvna vidpovidal'nist' za nevykonannya zakonnykh vymoh posadovykh osib orhaniv vykonavchoyi vlady [Administrative responsibility for non-fulfillment of legal requirements of executive bodies] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
10. Starilov, Yu. (1996). Sluzhebnoye pravo: ucheb. pos. Moscow [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.13>

Гречанюк Роксолана Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України
e-mail: hrechserge1982@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0566-6365>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку визначення правового регулювання адміністративної діяльності в антикорупційних органах України. Зазначено, що питання адміністративної діяльності незалежно від сфер її існування в сучасній правовій науці знаходиться на етапі первинної дискусії, адже сама концепція адміністративної діяльності потребує суттєвого обговорення та обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Під правовим регулюванням адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонується розуміти систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення адміністративних процедур (обумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними

повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах), що спрямовуються на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення їхніх завдань та реалізації функцій. Ключове призначення правового регулювання адміністративної діяльності пов'язується зі створенням нормативних передумов для застосування системи адміністративних процедур і реалізації повноважень управлінцями антикорупційних органів. Системою правового регулювання адміністративної діяльності вважається система нормативно-правових актів (переважно підзаконного характеру), спрямованих на належне нормативне урегулювання адміністративних процедур та похідних й суміжних процесів, необхідних для належної організації антикорупційних органів з метою досягнення мети їхньої діяльності та реалізації їх функцій.

Ключові слова: адміністративна діяльність, антикорупційна діяльність, запобігання корупції, протидія корупції, адміністративні процедури, антикорупційні органи, управління.

Grechanyuk R. TO THE QUESTION ON THE DEFINITION AND DESIGNATION OF LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE ANTI-CORRUPTION BODIES OF UKRAINE

In the article on the basis of the analysis of scientific as well as regulatory-legal sources, scientific development of the definition of legal regulation of administrative activity in anti-corruption bodies of Ukraine was carried out. It is noted that the issue of administrative activity, regardless of its spheres of existence in modern legal science, is at the stage of the primary discussion, since the very concept of administrative activity requires substantial discussion and substantiation. There is a lack of scientific developments in the issues of administrative activity of anti-corruption bodies. Under the legal regulation of the administrative activity of anti-corruption bodies, it is proposed to understand the system of normative legal acts regulating the procedure for the implementation of administrative procedures (stipulated by information-analytical, security, representation, control, jurisdictional powers of officials who hold administrative positions in these bodies), directed to organizing internal organization processes, building the structure of these bodies and operating management in them, debugging cooperation with other stakeholders, necessary for their continued effective functioning in order to achieve their objectives and implement their functions. The key purpose of legal regulation of administrative activity is associated with the creation of normative prerequisites for the application of the system of administrative procedures and the exercise of powers by the managers of anti-corruption bodies. The system of legal regulation of administrative activity is a system of normative legal acts (mainly sub-legal) aimed at proper regulatory regulation of administrative procedures and derivatives and related processes necessary for the proper organization of anti-corruption bodies in order to achieve the purpose of their activities and the realization of their functions.

Key words: administrative activity, anti-corruption activity, prevention of corruption, counteraction to corruption, administrative procedures, anti-corruption bodies, management.

Постановка проблеми. Практично кожна сфера публічної діяльності, а також усі публічні відносини прямо залежать від якості правового регулювання (забезпечення). Його всеохопність та відсутність прогалин, в кінцевому результаті позбавляє проблем, непорозумінь та неточностей застосування, що підвищує ефективність діяльності і сприяє її результативності. Не є виключенням антикорупційна сфера, що охоплює проблеми відповідальності за корупційні діяння, питання державної антикорупційної політики, системи антикорупційних суб'єктів та їх правових статусів тощо. При цьому питання внутрішньої організації, управлінських процедур, юрисдикційної діяльності також не повинні залишатись поза правовим впливом, що передбачає формування системи правового забезпечення адміністративної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії та запобігання корупції. Принагідно слід зауважити, що в сучасній правовій науці дотепер точиться дискусія щодо природи самої адміністративної діяльності, адже надто часто її розуміння асоціюється із виданням актів індивідуальної дії, або виконавчо-розпорядчої діяльності. Більше того, адміністративна діяльність в більшій мірі асоціюється з поліцейською діяльністю, що здійснюється з метою забезпечення громадського порядку та безпеки, хоча сама природа такої діяльності свідчить про її ширший зміст і значне коло питань, які можуть бути визначені в якості складових цієї діяльності. Отже, проблема правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів видається нам недостатньо розробленою і актуальною з огляду на її важливість та практичну і теоретичну значущість.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробка правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається важливим завданням правової науки. Серед інших, потрібно відмітити наукові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загиней, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогульського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та інших. Проте аспект правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – аналіз правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість правового регулювання для упорядкування певних суспільних відносин пов'язано із самим його концептуальним розумінням, адже «правове регулювання включає в себе всі форми впливу на свідомість і поведінку людей: попереджувальну, мотивувальну, ідеологічну, виховну і специфічно-юридичну [1]». Правове регулювання в теорії права розглядається як здійснюваний за допомогою системи правових засобів результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування і розвитку відповідно до

суспільних потреб [2, с. 145]. М.Черкас з цього приводу констатує, що такий вплив носить комплексний характер:

а) спеціальні юридичні засоби створюють основу, програму правового регулювання, його режими;

б) методи безпосереднього впливу на поведінку людей в рамках юридичної програми є різними: від мотивації до відповідальності. При цьому вибір того або іншого методу правового впливу будуть визначатися відповідними типами правосвідомості суб'єктів права: для одних досить позитивного наказу держави, що виражається в правовій нормі, для інших необхідний примус [3, с. 42].

І.Лукашук відзначає, що існує три основні підходи до розуміння правового регулювання і, відповідно, до механізму правового регулювання [4, с. 152]. Одні автори зводять дію норми і правове регулювання до правового відношення. Інші виходять з того, що правове регулювання починається після створення норми і зводиться до різних засобів впливу останньої на суспільні відносини. Самий широкий і самий розповсюджений підхід полягає в тому, що в правове регулювання входить й стадія правотворчості [3, с. 42]. Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу права на поведінку і діяльність його адресатів. Внаслідок правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права [5, с. 191-192]. Отже, бачимо, думки щодо однозначного розуміння самої природи правового регулювання різняться, натомість однозначноним є розуміння його упорядковуючого змісту і впливу норми права на певні суспільні відносини.

Зважаючи на зазначене, під правовим регулюванням адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонуємо розуміти систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення адміністративних процедур (обумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах), що спрямовуються на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення їхніх завдань та реалізації функцій.

Ключове призначення правового регулювання адміністративної діяльності пов'язується зі створенням нормативних передумов для застосування системи адміністративних процедур і реалізації повноважень управління антикорупційних органів. Його специфіка пов'язана з необхідністю врахування декількох нормативно-правових підсистем: по-перше, антикорупційного законодавства, яке формує правове поле для здійснення антикорупційних заходів і реалізації антикорупційної політики держави, а також міжнародних антикорупційних принципів та стандартів; по-друге, системи нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в цілому та місця в ньому антикорупційних заходів; по-третє, статусних законів, що визначають правовий статус спеціально уповноважених суб'єктів запобігання та протидії корупції; по-четверте, відомчого регулювання, що визначає адміністративні процедури та регламенти реалізації та здійснення конкретних заходів. Важливість врахування означених особливостей пов'язана з тим, що адміністративна діяльність як частина внутрішньоорганізаційної діяльності повинна враховувати усі особливості організації та застосування антикорупційних заходів. Її забезпечувальний характер вимагає надання оптимального алгоритму дій управління при здійсненні ним повноважень обумовлених конкретною посадою.

Треба також зауважити, що при характеристиці правового забезпечення адміністративної діяльності як правило акцентується увага на ключовому значенні для неї підзаконного правового регулювання. З цим твердженням в цілому слід погодитись і уточнити, що безпосередні адміністративні процедури найбільш детально регламентовані саме в документах відомчого характеру. Проте, загальна спрямованість, особливості сфери застосування, межі правового впливу передбачена в нормативно-правових актах законодавчого рівня.

Зважаючи на специфіку цієї наукової роботи, можемо говорити про те, що визначальним фактором спрямованості для правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів є антикорупційне законодавство, яке в цілому формує цілісне бачення заходів державного впливу на сферу запобігання та протидії корупції.

Зі свого боку, М.Романов досить правильно зазначає, що система антикорупційного законодавства України — це система спеціальних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів, формулювання заходів попередження і запобігання ним, створення системи антикорупційних органів та суб'єктів протидії корупції, окреслення діянь, які створюють склад корупційних правопорушень і встановлення норм, які передбачають юридичну відповідальність за вчинення корупційних діянь [6, с. 15]. Натомість система правового забезпечення адміністративної діяльності – категорія похідна і є вужчою за змістом та структурою. Як вже зазначалось раніше, ключову роль у правовому регулюванні питань адміністративної діяльності відіграють підзаконні правові акти, саме вони складають систему безпосереднього правового регулювання, а загальним та спрямовуючим виступає загальна система антикорупційного законодавства.

У якості прикладу приведемо Наказ директора Національного антикорупційного бюро України від 1 червня 2016 року №140 «Про затвердження Положення про Відділ по роботі з персоналом Національного антикорупційного бюро України», у якому зазначається, що служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством. У своїй діяльності Відділ керується Конституцією України, Кодексом законів про працю України, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, цим Положенням, іншими нормативно-правовими актами [7]. Поряд зі статусом, даний наказ визначає ряд адміністративних процедур пов'язаних із діяльністю служби по роботі з персоналом НАБУ, зокрема характеризуються завдання та функції, права, засади діяльності керівництва та відповідальності персоналу, налагодження взаємодії. Тобто бачимо, що для відомчої регламентації характерною є деталізація усіх управлінських та інших процесів, необхідних для забезпечення функціонування антикорупційного органу. Тому, *системою правового регулювання адміністративної діяльності ми вважаємо систему нормативно-правових актів (переважно підзаконного характеру), спрямованих на належне нормативне урегулювання адміністративних процедур та похідних й суміжних процесів, необхідних для належної організації антикорупційних органів з метою досягнення мети їхньої діяльності та реалізації їх функцій.*

На наш погляд, система правового забезпечення може бути розподілена за різними, але досить традиційними критеріями:

- за юридичною силою (міжнародні антикорупційні стандарти, законодавчі та підзаконні акти);
- за спрямуванням (нормативно-правові акти, що регулюють управлінські процеси, юрисдикційну діяльність тощо);
- за суб'єктом ініціативи і реалізації (нормативно-правові акти, що прийняті суб'єктами реалізації антикорупційної політики, або прийняті спеціально уповноваженими суб'єктами протидії корупції тощо);
- за характером та видом видання нормативного акту (акти індивідуальної дії, стратегії, програми тощо).

При цьому всі нормативно-правові акти об'єднані антикорупційною спрямованістю й адміністративно-процедурною природою, що вирізняє їх від системи нормативно-правового забезпечення процесуальної діяльності сфері протидії та запобігання корупції.

Висновки. Завершуючи розгляд саме теоретичної конструкції правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів ми зазначаємо, що зважаючи на обмеженість об'єму наукової публікації, ми не можемо привести й проаналізувати усі без винятку правові документи, які забезпечують регламентацію цієї діяльності. Проте, зважаючи на формування теоретичної надбудови системи правового регулювання, можемо говорити про необхідність проведення подальших наукових пошуків в цій сфері. Відхід від багатьох традиційних та усталених концепцій наукового обґрунтування функціонування різних антикорупційних органів передбачає пошук нових ідей і нових відповідей на питання, які подекуди здавалися очевидними. Перманентний стан реформування багатьох публічних інституцій передбачає формування системи правового охоплення багатьох сфері та проблем, які виникають в процесі реформаторських змін і пошуку оптимальних форм та методів якісного регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Козюбра Н.И. Социалистическое право и общественное сознание. К.: Наук. думка, 1979. 327 с.
2. Алексеев С. С. Теория права. М.: Бек, 1994. 224 с.
3. Черкас М. Є. Функції правосвідомості в механізмі правового регулювання: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.01. Харків, 2010. 208 с.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учеб. для юрид. фак. и вузов. 2-е изд., перераб., доп. М.: БЕК, 2000. 432 с.
5. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2004. 208 с.
6. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2017. 176 с.
7. Наказ директора Національного антикорупційного бюро України від 1 червня 2016 року №140 «Про затвердження Положення про Відділ по роботі з персоналом Національного антикорупційного бюро України.

REFERENCES:

1. Kozyubra, N. (1979). *Sotsialisticheskoye pravo i obshchestvennoye soznaniye*. Kyiv: Scientific thought [in Russian].
2. Alekseev, S. (1994). *Teoriya prava*. Moscow: Beck [in Russian].
3. Cherkas, M. (2010). *Funktsiyi pravovidomosti v mekhanizmi pravovoho rehulyuvannya* [Functions of justice in the mechanism of legal regulation] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Lukashuk, I. (2000). *Mezhdunarodnoye pravo. Obshchaya chast': Uchebnik dlya yuridicheskikh fakul'tetov i vuzov* (2nd ed.) Moscow: Beck [in Russian].
5. Melnyk, O. (2004). *Pravove rehulyuvannya ta shlyakhy pidvyshchennya yoho efektyvnosti* [Legal regulation and ways of increasing its efficiency] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
6. Romanov, M. (2017). *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi*. Kharkiv: *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi* [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Viddil po roboti z personalom Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy: Nakaz dyrektora Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy* [*On approval of the Regulation on the Personnel Division of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*]: *Order of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 351:349.4(477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.14>

Кондратенко Віталій Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
e-mail: kondratenkovitals@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті визначено роль держави у забезпеченні та розвитку земельних відносин на сучасному етапі реформування цієї сфери. Проаналізовано зміст і співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Державне управління в галузі земельних відносин визначено як організаційно-правову діяльність органів публічної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямованого на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства. Державне регулювання переважаючою формою відповідного впливу передбачає функцію прогнозування і планування, організаційно-ресурсну та контрольну діяльність публічних органів.

Встановлено та охарактеризовано мету, завдання та основний зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм реалізації земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвольні, адміністративно-контролюючі.

Система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає встановлення нормами адміністративного права рамок і правил взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів. Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс земельпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне регулювання, державне управління, земля, земельні відносини, органи публічної влади.

Kondratenko V. ESSENCE AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF THE LANDED RELATIONS IN UKRAINE

In the article the role of the state is certain in providing and development of the landed relations on the modern stage of

reformation of this sphere. Maintenance and correlation of concepts "state administration" and "government control" are analysed. State administration in industry of the landed relations certainly as activity of public government bodies with the use of direct influence, rational use guard and recreation of earth sent to providing in accordance with the requirements of land legislation. Envisages government control the prevailing form of corresponding influence function of prognostication and planning, organizationally-registration and control activity of public organs.

An aim, task and basic maintenance of the administrative legal adjusting of the landed relations, is set and described in Ukraine. Reasonably, that the administrative legal mechanism of realization of the landed relations unites the group of instruments of direct influence on public relations in relation to possession, order, use, guard and recreation of the landed resources, in particular normative legal, institutional, permissive, administrative supervisory. The system of government control of the landed relations envisages also realization of measures in relation to the guard of objects and subjects of the landed relations, measures in relation to the decision of the vexed questions in relation to objects and subjects of the landed relations.

Certainly, that the administrative legal adjusting of the landed relations envisages establishment of administrative law of scopes and rules of co-operation of subjects of the landed relations, and also regulation of processes of the use, possession and recreation of the landed resources, norms. The organizational mechanism of development of the landed relations includes for itself the complex, plan instruments and instruments of інституціоналізації of management structure. This complex provides realization of organization and adjusting of the landed relations within the framework of conception of steady development of public relations.

Key words: administrative legal adjusting, government control, state administration, earth, landed relations, public government bodies.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформ, що проголошені вітчизняною публічною владою, трансформація земельних відносин виступає одним з найважливіших пріоритетів. Відповідно до Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» передбачено проведення системних реформ в агропромисловому комплексі, у результаті чого відбудеться технологічне переоснащення галузі та перетворення на ефективний, конкурентним на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економіки. Одним із завдань проведення такого реформування передбачено удосконалення земельних відносин.

Специфіка таких відносин вимагає обов'язкової участі держави в їхньому регулюванні, зумовленою об'єктивною необхідністю забезпечення експлуатації землі як основного підґрунтя існування держави. Вже сам факт визнання землі особливим об'єктом суспільних правовідносин накладає на землевласників і користувачів особливий відбиток поведінки під час реалізації своїх прав як учасників земельних відносин. Воно зазнає суттєвих обмежень в інтересах суспільства або певних соціальних груп. Встановлення відповідних обмежень поведінки суб'єктів земельних відносин відбувається шляхом втручання держави у ці правовідносини.

Знаходження оптимальної міри державно-правового впливу на поведінку учасників земельних відносин з метою гармонізації інтересів окремого індивіда або соціальної групи суспільства в цілому є центральною проблемою адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Наведена проблематика набуває особливої актуальності в умовах розвитку процесів формування ринку землі в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням пов'язаним з аналізом адміністративно-правового регулювання земельних відносин присвячені численні праці таких вітчизняних учених як таких як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, Б. М. Данилишин, Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, Л. Я. Новаковський, О. С. Новоторов, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та ін. Водночас наразі положення чинного законодавства та сучасна наукова література не дають чіткого та вичерпного визначення поняття адміністративно-правового регулювання земельних відносин. Немає також єдиного розуміння завдань і функцій, що визначають зміст управлінської діяльності держави у сфері земельних відносин.

Мета статті – теоретико-правовий аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання земельних відносин, що передбачає визначення меж впливу публічної влади на розвиток земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління земельними ресурсами не ефективно без створення необхідних механізмів збалансованого землекористування, що включає конкретний інструментарій для забезпечення умов сталості при використанні одного з основних національних багатств нашої країни – землі. Земельні ресурси як складова природно-ресурсного потенціалу країни є унікальним об'єктом, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення. Рівень їхнього використання та відтворення визначається характером державно-правового впливу.

Держава ініціює реформи у сфері земельних відносин, визначає їхню стратегію, напрямки реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази. Створення і практична реалізація цілісної системи публічного управління земельними ресурсами є однією з головних умов, що визначає стабільність політичного, соціального й економічного розвитку української держави.

На сучасному етапі розвитку земельних відносин роль держави в їх регулюванні має посилюватись. Це зумовлюється цілою низкою інших факторів, серед яких науковці найчастіше виділяють такі: 1) необхідність формування нового правового поля, що базується на прийнятих у даній сфері законодавчих актах; 2) необхідність розроблення економічних програм розвитку аграрного сектора для надання суб'єктам

господарської діяльності фінансової й організаційної підтримки; 3) необхідність забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їхнього використання, збереження земель і поліпшення їх властивостей у процесі використання; 4) потреба розвитку інфраструктури земельного ринку; 5) необхідність забезпечення жорсткого контролю за дотриманням усіма землевласниками і землекористувачами положень Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо землі, необхідність контролю за операціями передачі земельних ділянок, їх продажу та ін.

На думку А.М.Третяка, лише держава має можливість законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання; планувати і прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати у населення підходи щодо ощадливого, раціонального природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції [1, с. 4]. Як справедливо підкреслює О. С. Петрук, без виваженого впливу держави на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю і мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів [2, с. 44-45].

Публічне управління земельними відносинами є частиною державного управління в цілому. У найзагальнішому виді державне управління є способом організації діяльності державних органів з метою забезпечити виконання правових норм і впорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері, видом діяльності державних органів виконавчого і розпорядчого характеру, сутність якого складає організуючий вплив на суспільні відносини через реалізацію державно-владних повноважень. Державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність тих або інших суб'єктів правовідносин передбачає створення і ліквідацію цих суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встановлення і забезпечення державою загальних засад поведінки, контроль за виконанням (дотриманням) цих правил [3, с. 193]. У науці адміністративного права державне управління розглядається як діяльність, зміст якої полягає у реалізації органами влади законів, інших нормативно-правових актів шляхом завдання організуючого впливу на суспільні явища і процеси.

Зазначимо, що у вітчизняній науці та законодавстві вживаються такі терміни, як «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», а також «державне управління земельним фондом», «державне управління земельними ресурсами» та ін. При цьому чинне земельне законодавство України не дає чіткого та вичерпного визначення цих понять.

У цілому Земельний кодекс України [4] створив широку законодавчу основу для вирішення проблем, які виникають у процесі реформування земельних відносин. Водночас даним кодексом не були охоплені всі питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин, і для його доповнення та створення необхідної законодавчої бази передбачено розробку та прийняття значної кількості законів, в першу чергу щодо функціонування ринку земель, використання земель природно-заповідного фонду, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо. Зміна парадигми подальшого вдосконалення земельних відносин повинна забезпечувати верховенство суспільних інтересів над індивідуальними.

Суспільству необхідно залишитись головним консолідованим власником територіально-земельного ресурсу. Процеси землеволодіння та землекористування визначають характер господарських процесів на землі, що, у свою чергу, зумовлюють систему земельних відносин. Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію не тільки через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багатоцільових інтересів, а й завдяки статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі, включеному в систему товарно-грошових відносин.

Передумовою формування системи раціонального землекористування можуть бути лише глибинні перетворення відносин економічної структури суспільства – відносин власності на землю. В економічній системі України земельні відносини мають бути виділені в особливий блок й у зв'язку зі специфікою землі як своєрідної категорії власності та особливим видом нерухомості.

На думку сучасних науковців, державне управління в галузі земельних відносин є організаційно-правовою діяльністю органів публічної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства України. Зміст діяльності виконавчо-розпорядчих органів з управління земельними відносинами полягає в прогнозуванні і плануванні використання земельних ресурсів, установленні норм і порядку землекористування, розподілу і перерозподілу земель, оперативного-розпорядчої, контрольно-наглядової діяльності за використанням й охороною земель.

Зміст термінів «управління земельним фондом» та «управління земельними ресурсами» є значно вужчим – вони можуть бути розглянуті як окремі елементи державного управління земельними відносинами. Так, управління земельним фондом означає роз-поділ та перерозподіл земель, а також організацію їх використання. Виходячи з такого визначення, управління земельним фондом є лише складовою управління у сфері земельних відносин. З приводу «управління земельними ресурсами» варто

погодитись із Р. В. Войтович, яка вважає, що цей термін містить у собі прийняття та імплементацію рішень щодо вирішення конфліктів з приводу використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку відносин у даній сфері [5, с. 300].

Отже, державне управління в цілому передбачає безпосередній управлінський вплив із прямим встановленням об'єктів і суб'єктів управління, визначенням їх прав та обов'язків, конкретною спрямованістю впливу, що завдається згідно з визначеними цілями і завданнями. Проте правові, політичні та соціально-економічні зміни, що відбуваються сьогодні в нашій країні, зумовлюють зміну спрямованості державного управління.

Головним напрямком діяльності держави в нових сучасних умовах стає створення сприятливих правових і економічних умов для перетворень у різних сферах, у тому числі й у сфері земельних відносин, що й позначається за допомогою терміну «державне регулювання», що, на відміну від управління, передбачає дещо іншу стратегію. Вона не завдання впливу для забезпечення виконання певних рішень, а створення належних умов для ефективного функціонування відповідної сфери. Тож зазначимо, що самий зміст діяльності держави як універсального суб'єкта управління, в цілому залишається незмінним. Зміни, що відбуваються, стосуються лише ступеня та характеру втручання – переважаючою формою впливу стає державне регулювання, а зміст державного впливу складають функції прогнозування і планування, організаційно-реєстраційна функція, а також функція контролю.

Проте, термін «державне регулювання земельних відносин» у сучасному адміністративному праві також розглядається по-різному – як розподільча діяльність державних органів щодо організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, як організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України [6, с. 86]. А.С. Гетьман, М. В. Шульга відзначають, що за сучасних умов реформування земельних відносин, зміни сутності державного управління і вдосконалення системи його принципів таким управлінням слід вважати засновану на законі виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених органів публічної влади щодо забезпечення ефективного і раціонального використання земель та їх охорони [3, с. 353].

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвоільні, адміністративно-контролюючі. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність. Таким методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку.

Недоліки зумовлюють потребу у застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративних правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання).

Отже, адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає встановлення рамок і правил взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів. Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землевпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у «забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України». Контрольна функція державного регулювання земельних відносин передбачає контроль над використанням і охороною земель, перевірку й експертизу проектів використання земельних ресурсів, моніторинг використання земель, моніторинг дотримання цільового характеру використання земель, розробку й реалізацію заходів щодо запобігання й припинення порушень земельного законодавства. Крім того, система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, а також заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Висновки. За результатами проведеного дослідження варто підкреслити, що адміністративно-правове регулювання сучасних земельних відносин має свої певні особливості. Правова організація використання й охорони земель в Україні містить у собі сукупність заходів щодо організації, упорядкування системи державного управління з метою надання регулюючого впливу на земельні правовідносини шляхом створення правових і економічних передумов для стійкого функціонування всіх форм власності в питаннях володіння, користування та розпорядження землею. Створення адекватної системи адміністративно-правового регулювання земельних відносин є надійним засобом забезпечення реалізації поставлених

державою цілей і завдань у даній сфері, необхідною основою для досягнення загальної економічної та соціальної стабільності в державі.

Основні завдання державного управління земельними відносинами знаходять свій прояв у низці функцій, які здійснюються відповідними уповноваженими органами держави. Отже, можна відзначити, що суб'єкти владних повноважень від імені держави здійснюють різні функції у сфері регулювання земельних відносин, серед яких окремо доцільно виділити функції контролю та нагляду як один з основних засобів забезпечення законності у даній сфері. Контроль за використанням та охороною земель, відповідно до норм чинного законодавства, полягає у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Третяк А. М. Сучасний землеустрій в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 3–11.
2. Петрук О.С. Основні проблеми державного регулювання земельних відносин в дослідженнях українських науковців. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 13. С. 41–59.
3. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / за ред. А. П. Гетьмана, В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2768-14> (дата звернення: 10.09.2019).
5. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
6. Корнеєв Ю. В. Земельне право України : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 200 с.

REFERENCES:

1. Tretiak, A. (2016). Suchasnyi zemleustrii v Ukraini: poniattia, sutnist, tendentsii rozvytku. *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel – Land management, cadastre and land monitoring*, 3, 3–11 [in Ukrainian].
2. Petruk, O. (2013). Osnovni problemy derzhavnoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v doslidzhenniakh ukrainskykh naukovtsiv. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia – Theoretical and applied issues of state formation*, 13, 41–59 [in Ukrainian].
3. Getman, A. & Urkevich, V. (Ed.). (2012). *Pravove rehuliuвання ekolohichnykh, ahrarnykh ta zemelnykh vidnosyn v Ukraini: suchasnyi stan i napriamy vdoskonalennia : monohrafiia*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
4. *Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2768-14> (data zvernennia: 10.09.2019).
5. Voitovych, R. & Vorony, P. (Ed.). (2018). *Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin : kolektyvna*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Kornieiev, Yu. (2019). *Zemelne pravo Ukrainy : navchalnyi posibnyk*. Kyiv: Center for Educational Literature [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК [342.95:004.388.4](477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.15>

*Макаренко Вікторія Сергіївна,
кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: viks.gerasymenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3310-0684>*

ПОНЯТТЯ ТА СОЦІАЛЬНА НЕБЕЗПЕКА ГРАЛЬНОГО ТА НЕЗАКОННОГО ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ

Статтю присвячено дослідженню поняття грального бізнесу та з'ясуванню який саме гральний бізнес є незаконним. Автором виокремлено два основні підходи до визначення поняття грального бізнесу та окреслено правові тенденції його врегулювання в Україні. Окрім того, підкреслено неоднозначність правових норм у питанні поділу ігор як азартних та не азартних. Продемонстровано відмінність грального бізнесу від азартних ігор. Деталізовано увагу на змісті азартних ігор в контексті розуміння грального бізнесу як окремої категорії сфери азартних ігор. Досліджено наукові підходи до визначення основних ознак азартних ігор з метою встановлення їх класифікуючих відмінностей як легальних та нелегальних. Запечерено позицію щодо не віднесення до переліку азартних ігор лотереї та наведено

обґрунтування щодо розуміння останньої як азартної. Розкрито питання незаконного грального бізнесу та запропоновано розуміти його у двох значеннях: вузькому та широкому. Наведено положення чинного конституційного, адміністративного, кримінального законодавства щодо визначення незаконності грального бізнесу. Автором ставиться та розглядається питання: «В чому полягає соціальна небезпека незаконного грального бізнесу?». З метою практичного висвітлення у статті соціальної небезпеки грального (незаконного грального) бізнесу шляхом характеристики її складових: правової, психічної (медичної), економічної, кримінологічної та політичної (корупційної). Зокрема, в зазначеному контексті проаналізовано соціальну небезпеку хвороби ігроманії та її основні ознаки, зафіксовано юридичний аспект незаконності грального бізнесу як виду господарської діяльності та відповідальності за нього, продемонстровано факти масових фальсифікацій у сфері лотерейної діяльності.

Ключові слова: гральний бізнес, незаконний гральний бізнес, азартні ігри, ігроманія, лудоманія.

Makarenko V. CONCEPTS AND SOCIAL HAZARD OF GAMING AND ILLEGAL GAMING BUSINESS

The article is about exploring the concept of gambling and finding out which gambling business is illegal. The author outlines two main approaches to defining the concept of gambling business and outlines the legal tendencies of its regulation in Ukraine. In addition, the ambiguity of the legal norms regarding the division of games as gambling and non-gambling is emphasized. The difference between gambling and gambling has been demonstrated. Attention is drawn to the content of gambling in the context of understanding gambling as a separate category of gambling. Scientific approaches to determining the main features of gambling have been investigated in order to establish their classification differences as legal and illegal. The position regarding the non-listing of gambling lotteries was denied and justification was given for the latter's understanding of gambling. The issue of illegal gambling has been solved and it is proposed to understand it in two meanings: narrow and broad. The provisions of the current constitutional, administrative and criminal legislation on determining the illegality of the gambling business are given. The author poses and discusses the question: "What is the social danger of illegal gambling?" For the purpose of practical coverage in the article of social danger of gambling (illegal gambling) by characterizing its components: legal, mental (medical), economic, criminological and political (corruption). In particular, in this context, the social danger of gambling disease and its main features were analyzed, the legal aspect of the illegality of the gambling business as a type of economic activity and responsibility for it was fixed, the facts of mass falsifications in the sphere of lottery activity were demonstrated.

Key words: gambling, illegal gambling, games of chance, gambling addiction, ludomania.

Постановка проблеми. Оцінка грального бізнесу як негативного соціального явища не є однозначною, про що свідчать різні підходи держав світу щодо нормативно-правового регулювання організації та участі в азартних іграх – від повної заборони на їх проведення – до стимулювання розвитку індустрії азартних ігор як основного джерела бюджетних надходжень. Для більш детального з'ясування причин такого явища слід більш детально розглянути поняття грального бізнесу та його відмежування від незаконного грального бізнесу, а також з'ясувати питання щодо наявності соціальної небезпеки від грального бізнесу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями питання існування грального бізнесу та його небезпеки в різний час приділяли увагу О. В. Камінська, Н. І. Сазонова, Н. О. Петричко, Є.В.Ковтун, З.М.Топорецька. Проте, зважаючи на відсутність достатнього правового регулювання, ці питання не можна вважати розкритими досконало.

Мета статті – розкрити поняття грального та незаконного грального бізнесу, з'ясувати в чому виражається його суспільна небезпека.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оцінка грального бізнесу як негативного соціального явища не є однозначною, про що свідчать різні підходи держав світу щодо нормативно-правового регулювання організації та участі в азартних іграх – від повної заборони на їх проведення – до стимулювання розвитку індустрії азартних ігор як основного джерела бюджетних надходжень.

В українських джерелах наразі можна зустріти два основних підходи до визначення поняття грального бізнесу, а саме: як однієї із форм підприємницької діяльності та певної забороненої (обмеженої) законом діяльності. Такий підхід обумовлений різним правовим режимом грального бізнесу, який був нормативно визначений в Україні (більш детально історичні аспекти реалізації державної політики по відношенню до грального бізнесу нами буде розглянуто у наступному підрозділі). Так, Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [1] з 25 червня 2009 року в Україні заборонено гральний бізнес та участь у азартних іграх. При цьому гральний бізнес визначено як діяльність, пов'язану з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера. До прийняття відповідного закону гральний бізнес в Україні був цілком легальним, ґрунтуючись на відповідній нормативній платформі. Так, Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23 березня 1996 р. (втратив чинність 1 січня 2011 р.) гральний бізнес було визначено як діяльність, пов'язану з влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (крім державних) та розіграшів з видачею грошових виграшів у готівковій або майновій формі.

Одним із ключових понять, визначення якого надасть можливість відокремити гральний бізнес як категорію сфери азартних ігор, є безпосередньо «азартна гра».

Згідно ст. 1 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» азартна гра – це будь-яка гра, обов'язковою умовою участі в якій є сплата гравцем грошей, у тому числі через систему електронних платежів, що дає змогу учаснику як отримати виграш (приз) у будь-якому вигляді, так і не отримати його

залежно від випадковості. При цьому до азартних ігор у розумінні закону не відносяться: організація та проведення лотерей; організація та проведення творчих конкурсів, спортивних змагань тощо, незважаючи на те передбачається чи не передбачається їх умовами грошовий або майновий виграш; гра в більярд, гра в кеглі (боулінг) та інші ігри, які проводяться без одержання гравцем призу (виграшу); гра на гральних автоматах типу «кран-машина» (двокоординатні автомати), де як виграш (приз) гравець отримує виключно матеріальні речі (іграшки, цукерки тощо); розіграші на безоплатній основі з рекламуванням (популяризацією) окремого товару, послуги, торгової марки, знаків для товарів і послуг, найменування або напрямів діяльності суб'єктів господарювання, комерційної програми з видачею виграшів у грошовій або майновій формі; розіграші у вигляді конкурсів (ігор, вікторин), умови яких передбачають безоплатне набуття особою статусу її учасника та отримання учасником, який виявив кращі особисті знання та вміння, виграшів у грошовій або майновій формі за особисту перемогу; розіграші на безоплатній основі для розважальних, благодійних або пізнавальних цілей [1].

Аналіз змісту зазначених законодавчих положень дає підстави схвально оцінити твердження, що наразі існують занадто тонкі грані між азартними і неазартними іграми, відтак зміна хоча б одного з пунктів правил їх проведення може перевести їх в розряд азартних чи, навпаки, неазартних. Наприклад, якщо в той самий боулінг, більярд або комп'ютерні ігри починають грати на гроші, то вони вже автоматично стають азартними [2, с. 23].

У науковій правовій літературі під азартними іграми розуміють ігри, в основі організації яких лежить одержання матеріального виграшу грошей, цінностей, речей або права на володіння та розпорядження рухомим і нерухомим майном [3, с. 15].

Вдалими стосовно характеристики та визначення поняття азартних ігор необхідно вважати висновки Н.О.Петричко. Так, автор виділяє три головні ознаки азартних ігор, відсутність яких нівелюють можливість віднесення конкретної гри до переліку азартних, а саме: 1) це повна чи часткова залежність виграшу від випадку, а не від вміння, здібностей або мистецтва гравця; 2) наявність можливості внаслідок виграшу отримати гроші, інше майно чи майнові права; 3) наявність ризику позбавитися ставки, внесеної за право участі у грі (останні дві ознаки зазначаються далеко не в кожному визначенні азартних ігор) [2, с. 25-26].

Один із підходів до визначення азартних ігор полягає у наданні їх переліку. Так, авторським колективом Науково-практичного коментарю до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) дефініцію «азартні гра» було розтлумачено як гру, участь в якій дозволяє набувати грошей, іншого майна або майнових прав, результат якої визначається діями, цілком або частково заснованими на випадку, однак за відсутності відповідного дозволу на провадження таких дій. При цьому азартні ігри запропоновано поділити на: 1) ігри випадку; 2) ігри на здібність; 3) парі [4, с. 344-345]. Є. В. Ковтун азартними називає рулетку, ігри в карти, ігри в кості, гральні автомати, лотерею [5, с. 15-17].

Точка зору стосовно не віднесення лотерей до переліку азартних ігор зокрема впливає з положень низки нормативно правових актів. Так, як ми вже відмічали, Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні», організацію та проведення лотерей не віднесено до азартних ігор. Натомість ми не можемо погодитися з описаною точкою зору. У обґрунтування власної позиції відзначимо наступне.

Законом України «Про державні лотереї в Україні» лотерею визначено як масову гру, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її гравцями і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно від способу прийняття грошей за участь у такій грі (п.2 ч.1 ст.1) [6]. Якщо звернутися до поняття азартних ігор, яке, нагадаємо, наразі закріплене у Законі України «Про заборону грального бізнесу в Україні», то впливає, що лотерея є азартною грою, оскільки лотерея як і азартна гра: а) є будь-яку грою (Закон «Про заборону грального бізнесу») – є масовою грою (Закон «Про державні лотереї в Україні»);

б) передбачає сплату гравцем грошей (Закон «Про заборону грального бізнесу») – передбачає прийняття грошей за участь у такій грі (Закон «Про державні лотереї в Україні»); в) дає змогу учаснику як отримати виграш (приз) у будь-якому вигляді, так і не отримати його (Закон «Про заборону грального бізнесу») – умовами проведення гри передбачається розіграш призового (виграшного) фонду (Закон «Про державні лотереї в Україні»); г) залежить від випадковості (Закон «Про заборону грального бізнесу в Україні») – має випадковий характер (Закон «Про державні лотереї в Україні»).

Окремо можемо відзначити, що низка законопроектів, що спрямовані на урегулювання суспільних відносин у сфері грального бізнесу нерідко відносять лотереї до видів азартних ігор та до сфери грального бізнесу – наприклад, навіть з назви законопроекту «Про державні лотереї та інші азартні ігри» від 26 квітня 2007 р. № 3491 можна зробити висновок про віднесення авторами документу лотерей до переліку азартних ігор.

У пояснюваній записці до проекту Закону України «Про букмекерську діяльність в Україні» [7] зазначено, що на даний час в Україні фактично має місце використання суб'єктами господарювання прогалин у профільному законодавстві України, за допомогою чого їм цілком легально вдається здійснювати діяльність, яка за своїм змістом є букмекерською, та формально не підпадає під заборону, встановлену згаданим Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні». Нажаль автори законопроекту не розкривають змісту приведених ними даних. В свою чергу, ми вважаємо, що мова йде про

абсолютно легальне функціонування в Україні лотерей «тото», а саме лотерей, переможці в якій визначаються залежно від вгадування результатів випадкових подій у різних видах професійних та (чи) аматорських змагань, що включені до опублікованої програми тиражу лотереї (аб. 10 п. 1.2 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, затверджених наказом Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12 грудня 2002 р. № 128/1037 [8]). Такими лотереями, згідно Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні, є: «Фаворит спорт» (оператор державних лотерей – ПП «Українська Національна Лотерея»), «Спорт арена» (оператор державних лотерей – ПП «Українська Національна лотерея»), «Спорт прогноз» (оператор державних лотерей – ТОВ «М.С.Л.»), «Спортліга» (оператор державних лотерей – ТОВ «М.С.Л.») [9].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що поняття грального бізнесу як категорії сфери азартних ігор можна надати у двох значеннях: вузькому та широкому. У першому випадку під гральним бізнесом необхідно розуміти заборонену законом діяльність у визначенні, наданому Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні». У широкому значенні під гральним бізнесом необхідно розуміти підприємницьку діяльність у сфері азартних ігор (нагадаємо, що обмеження щодо здійснення грального бізнесу згідно закону мають тимчасовий характер), а саме: діяльність направлену на задоволення окремих суспільних потреб, з організації, проведення та надання можливості доступу до азартних ігор, у тому числі організації та проведення лотерей особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, з метою отримання прибутку. Необхідно підкреслити, що при формулюванні зазначеного визначення нами акцентовано увагу на організації та проведенні лотерей як одного із проявів грального бізнесу, не дивлячись на те, що лотерея в Україні є азартною грою. Такий підхід обумовлений специфікою чинного законодавства, відповідно до якого існує визначення азартних ігор та лотерей, про що нами зазначено вище.

Нарешті, термін «незаконний» (в аспекті азартних ігор) сучасний тлумачний словник української мови визначає як такий, що: а) забороняється законом, порушує закон; що суперечить законові, йде врозрід із ним; не оформлений юридично; б) виник у супереч існуючим правилам, звичайному порядку [10, с. 540]. У юридичній енциклопедії поняття «незаконний» визначено в якості такого, що пов'язаний з «незаконними діями», а саме: заборонені законодавством, вчинені без підстав, передбачених законодавством та вчинені не в тому порядку, який для них визначено законодавством [11, с. 129]. Інакше кажучи, «незаконним» є все те, що прямо суперечить правовим нормам, які встановлені законом; протилежність «законному», «законності», тобто режиму (стану) відповідності дій, поведінки, діяльності фізичних та юридичних осіб положенням закону та нормативно-правових актів держави, що видані на його основі.

У результаті поняття незаконного грального бізнесу також може бути надано у вузькому та широкому сенсі. У вузькому значенні поняття незаконного грального бізнесу є ідентичним забороненому гральному бізнесу, а значить гральному бізнесу як категорії сфери азартних ігор у вузькому розумінні. У широкому значенні під незаконним гральним бізнесом необхідно розуміти діяльність, яка порушує режим заборони грального бізнесу у розумінні Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», а також нормативно-правових положень з приводу регулювання лотерейної сфери в Україні. Отже, під незаконним гральним бізнесом ми будемо розуміти діяльність, пов'язану з організацією проведення та наданням можливості доступу до азартних ігор, у тому числі організацією та проведенням лотерей суб'єктом без отримання статусу оператора державних лотерей з метою отримання прибутку.

Далі вважаємо за доцільне розкрити таке питання: чи становить гральний (незаконний гральний) бізнес соціальну небезпеку?

При характеристиці соціальної небезпеки грального бізнесу, у першу чергу, необхідно звернути увагу на психологічні аспекти залежності від азартних ігор. З точки зору психології залежність від азартних ігор відноситься до одного із видів адикції, що згубно впливає на життєдіяльність особистості в цілому, роблячи її цілковито сконцентрованою на азартних іграх. При цьому всі інші сфери життя людини відходять на задній план та стають для неї не значущими [12, с. 205–206]. Психологічна наука стосовно залежності від азартних ігор досліджує: етапи виникнення даної адикції (Є. А. Кузнецова-Морева, О. І. Мармилева, Ю. Г. Тихонова), детермінанти залежності від азартних ігор (О. О. Карпов, В. В. Козлов, О. В. Камінська), класифікацію залежності від азартних ігор (В. Кукк) тощо.

Ігроманія (синонім – «лудоманія», від лат. «ludus» – гра) ще з 1977 року включена Всесвітньою організацією охорони здоров'я до міжнародного класифікатора хвороб, що позначається міжнародним кодом F63.0 у класі V «Психічні розлади та розлади поведінки» Міжнародної класифікації хвороб (МКБ-10), де зазначено, що игроманія – це розлад, який полягає в частих повторних епізодах участі в азартних іграх, що домінують у житті суб'єкта і ведуть до зниження соціальних, професійних, матеріальних і сімейних цінностей [13].

Як стверджують фахівці (Ц. П. Короленко, Т. О. Донських), діагноз «игроманія» можна поставити, якщо у людини виявлені хоча б чотири з дев'яти ознак: 1) постійна залежність, збільшення часу, який людина проводить у грі; 2) зміна кола інтересів, постійна присутність думки про гру, у свідомості переважають міркування, пов'язані з ігровими комбінаціями; 3) «втрата контролю», що виражається в нездатності зупинити гру як після виграшу, так і після програшу; 4) стан психологічного дискомфорту, роздратування, збентеження, який розвивається через порівняно короткі проміжки часу після наступної участі у грі,

з'являється дуже сильне бажання знову приступити до гри. 5) виникнення все більше і більшого бажання брати участь у грі, людина прагне насолоджуватися ризиком; 6) періодичне виникнення стану напруження, який супроводжується ігровим «драйвом», бажанням знайти можливість брати участь в азартній грі; 7) «полювання за виграшем» – особа повторно втрачає гроші у грі й позичає певну суму «до завтра», щоб відігратися; 8) присутність неодноразових спроб припинити участь в азартних іграх, але безуспішно; 9) жертвування спілкуванням із близькими та родичами, роботою [14, с. 105] тощо.

За нашим переконанням, якщо гральний бізнес заборонений законом, тобто потрапляє до розряду «незаконних», то його соціальна небезпека очевидна. Зокрема згідно преамбули до Закону України «Про заборону грального бізнесу» останній запроваджує обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні, виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству. Останнім за організацію та проведення на території України азартних ігор до суб'єктів господарювання, які організовують і проводять на території України азартні ігри застосовуються штрафні санкції. Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачено відповідальність за участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, «наперсток») на гроші, речі та інші цінності (ст. 181). Юридичним вираженням суспільної небезпеки незаконного грального бізнесу є встановлення кримінальної відповідальності за зайняття гральним бізнесом – ст. 203-2 Кримінального кодексу України (КК України).

Законом України «Про державні лотереї» з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку, виходячи із принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян, за порушення правил організації та проведення лотерей передбачено відповідальність згідно статті 14. Зокрема до суб'єктів, які організовують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу.

Деякі вчені вбачають суспільну небезпечність грального бізнесу, головним чином, у формуванні в особи стійкої психологічної залежності від гри (лудоманії), коли вона вже не здатна самостійно зупинитися і таким чином витрачає всі кошти на гру, що спонукає вчинення нею інших злочинів проти власності заради можливості продовжувати гру [15, с. 1].

Професор А.В.Савченко пов'язує суспільну небезпечність незаконного грального бізнесу одразу із двома зазначеними напрямками загроз. Зокрема вчений зазначає, що така небезпечність зумовлена: 1) їх здатністю завдати колосальні матеріальні збитки системі господарювання через неконтрольований, масовий і латентний характер, наявність відповідних корупційних зв'язків і підпорядкованість організованим злочинним угрупованням; 2) способами та формами їх вчинення, наявністю корисливої мотивації, руйнівним впливом на суспільну моральність, здатністю викликати в осіб психічну залежність (ігроманію) тощо [16, с. 40].

Більше того, захоплення азартними іграми може стати і часто стає причиною вчинення різноманітних злочинів, у тому числі тяжких та особливо тяжких. І мова йде не тільки про корисливі посягання, коли той, хто програв останнє, намагається компенсувати втрачене через вчинення крадіжок і грабежів. Набагато небезпечними є ті випадки, коли через суперечливі почуття та переповнені емоції, «лузери» (ті, хто програвали) вдаються до розбійних нападів, нанесення тілесних ушкоджень різного ступеня, хуліганських дій, а що ще гірше – до неконтрольованого насильства, ненависті та жорстокості до оточуючих. Подекуди це призводить до кривавих умисних вбивств [2, с. 35].

Масовості та резонансності порушень та фальсифікацій у сфері лотерейної діяльності окреме дослідження присвятила Н.О.Петричко [17, с. 39-40]. Окремо вважаємо за доцільне звернути увагу на матеріали перевірок Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією щодо порушень у сфері лотерейної діяльності [18]. Зокрема, були встановлені наступні факти: 1) проводячи лотерею, оператори одержують право на розпорядження величезними сумами зібраних коштів, які фактично їм не належать. За відсутності чіткого, дієвого, злагодженого та, найголовніше, неупередженого контролю спеціалізованих державних органів згадане може призвести до утворення фінансових пірамід у лотерейній сфері (трастових афер, оформлених у лотереї); 2) перевірка одного з операторів лотерей українського ринку виявила численні порушення: а) ухилення від сплати податків з вигравів при випуску і проведенні недержавної лотереї, коли оператор поєднував діяльність з проведення державних і недержавних лотерей, не маючи ліцензії на проведення лотереї «бінго» (зазначена лотерея проводилася під виглядом державної); б) зловживання при розігруванні та виплаті джек-потів в лотереї. Так, частота їх випадіння більше, ніж у двічі перевищує частоту, що обраховується за теорією ймовірностей. Доказом цього може бути те, що сума виграних джек-потів перевищує фонд оператора [18].

Висновки. Підсумовуючи викладене, вираження соціальної небезпеки грального (незаконного грального) бізнесу можна надати шляхом характеристики її наступних складових:

1) психічна (медична) – ігроманія Всесвітньою організацією охорони здоров'я включена до міжнародного класифікатора хвороб як розлад, що полягає в частих повторних епізодах участі в азартних іграх, що домінують у житті суб'єкта і ведуть до зниження соціальних, професійних, матеріальних і

сімейних цінностей;

2) правова – виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству, гральний бізнес на рівні закону віднесено до заборонених видів господарської діяльності (зокрема зайняття гральним бізнесом згідно КК України визнано суспільно небезпечним діянням), а отже державою передбачається відповідальність за порушення відповідного законодавства;

3) економічна (фінансова) – здійснення незаконного грального бізнесу підриває засади підприємницької діяльності, негативно позначається на економічних показниках і зовсім не сприяє наповненню державного бюджету;

4) кримінологічна – незаконні азартні ігри, набувши масового характеру, традиційно перебувають під суворим контролем організованої злочинності, детермінують вчинення інших посягань (наприклад, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність тощо), сприяють поширенню антисоціальних явищ (зокрема, в гральних закладах часто практикують оплатне надання сексуальних послуг і вживання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів);

5) моральна – здійсненням незаконного грального бізнесу заподіюється шкода суспільній моральності, нормальному духовному розвитку неповнолітніх, знецінюється духовне багатство людини, формується зневага до загальнолюдських цінностей на фоні поширення егоїстичних і вузькоособистісних інтересів;

6) політична (корупційна) – кошти отримані від здійснення незаконного грального бізнесу можуть використовуватися як неправомірна вигода для лобювання інтересів організаторів грального бізнесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (дата звернення: 20.08.2019).
2. Петричко Н.О. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2010. 258 с.
3. Сазонова Н. И. Административно-правовые меры борьбы с азартными играми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 1992. 23 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / Калюжний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. та ін. Київ : Прав. єдність, 2008. 655 с.
5. Ковтун Є.В. Правове регулювання грального бізнесу в Україні та іноземних державах. Київ : ЗАТ «ИГ-Р-ОК», 2008. 341 с.
6. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17> (дата звернення: 20.08.2019).
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про букмекерську діяльність в Україні» // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53066&pf35401=320643> (дата звернення: 19.08.2019).
8. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей : наказ Держ. ком. України з питань регулятор. політики та підприємництва і М-ва фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 // Офіційний вісник України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1005-02>. (дата звернення: 20.08.2019).
9. Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/news/view/%D1%94dinij-re%D1%94str-derzhavnih-loterej-zaprovadzenih-v-ukraini-na-31_08_2015-roku?category=bjudzhet (дата звернення: 19.08.2019).
10. Сучасний тлумачний словник української мови : 65000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2006. 1008 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 : Н–П. 2002. 720 с.
12. Камінська О. В. Психологічна модель залежності від азартних онлайн-ігор. *Проблеми сучасної психології*. 2014. Вип. 23. С. 205–214.
13. Жабокрицький С.В. Судова психіатрія : навч. посіб. / С. В. Жабокрицький, А. П. Чуприков. Київ : МАУП, 2004. 176 с.
14. Короленко Ц.П. Семь путей к катастрофе (деструктивное поведение в современном мире) / Ц.П.Короленко, Т.А.Донских. Новосибирск : Наука, 1990. 224 с.
15. Топорецька З. М. Особливості розслідування зайняття гральним бізнесом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2012. 19 с.
16. Савченко А.В. Кримінально-правова кваліфікація незаконних азартних ігор. *Адвокат*. 2010. № 1 (112). С. 40–44.

17. Петричко Н. Борьба с незаконными азартными играми: уголовно-правовая защита финансовых интересов государства. *Закон и Жизнь*. 2004. № 12. С. 39–41.
18. Матеріали перевірок Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. *Архів Верховної Ради України*. 2005. Т. 1. С. 45–47.

REFERENCES:

1. Pro zaboronu hral'noho biznesu v Ukraini : zakon Ukrainy [*«On the prohibition of gambling in Ukraine» : the law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> [in Ukrainian].
2. Petrychko, N. (2010). Nezakonni azartni ihry: kryminal'no-pravove ta kryminolohichne doslidzhennya [Illegal gambling: criminal law and criminological research] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
3. Sazonova, N. (1992). Administrativno-pravovyye mery bor'by s azartnymi igrami [Administrative and legal measures to combat gambling] (*Candidate's thesis*). Moscow [in Russian].
4. Kalyuzhnyi, R., Komysuk, A., & Pogribniy, O. (2008). Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya : naukoivo -praktychnyy komentar. Kiev: Legal Unity [in Ukrainian].
5. Kovtun, Je. (2008). Pravove rehulyuvannya hral'noho biznesu v Ukraini ta inozemnykh derzhavakh. Kyiv: CJSC IG-R-OK. [in Ukrainian].
6. Pro derzhavni lotereyi v Ukraini : zakon Ukrainy [*«On State Lotteries in Ukraine» : Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17> [in Ukrainian].
7. Poyasnyval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro bukmekers'ku diyal'nist' v Ukraini» [*Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On Bookmaking Activities in Ukraine”*]. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53066&pf35401=320643> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennya litsenziynykh umov provadzhennya hospodars'koyi diyal'nosti z vypusku ta provedennya loterey i Poryadok kontroyu za doderzhannyam litsenziynykh umov provadzhennya hospodars'koyi diyal'nosti z vypusku ta provedennya loterey : nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy z pytan' rehulyatornoyi polityky ta pidpryemnytstva i Ministkrstva finansiv Ukrainy [*«On Approval of Licensing Conditions for Conducting Lottery Issuing and Holding and the Procedure for Controlling Observance of Licensing Conditions for Holding Lottery Issuing and Holding» : Order of the State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship and the Ministry of Finance of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1005-02> [in Ukrainian].
9. Yedyny reyster derzhavnykh loterey, zaprovadzhennykh v Ukraini [*Unified register of state lotteries implemented in Ukraine*]. Retrieved from http://www.minfin.gov.ua/news/view/%D1%94diniy-re%D1%94str-derzhavnih-loterej-zaprovadzhennykh-v-ukraini-na-31_08_2015-roku?category=bjudzhet [in Ukrainian].
10. Dubichinsky, V. (Ed.). (2006). Suchasnyy tlumachnyy slovnyk ukrayins'koyi movy : 65000 sliv. Kharkiv: School [in Ukrainian].
11. Shemshenko, Yu. (Ed.). (2002). Yurydychna entsyklopediya (Vol. 4). Kyiv [in Ukrainian].
12. Kaminska, O. (2014). Psykholohichna model' zalezhnosti vid azartnykh onlayn-ihor. *Problemy suchasnoyi psykholohiyi – Problems of modern psychology*, 23, 205-214 [in Ukrainian].
13. Zhabokritsky, S. (2004). Sudova psykhatriya : navch. posib. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
14. Korolenko, Ts. (1990). Sem' putey k katastrofe (destruktivnoye povedeniye v sovremennom mire). Novosibirsk: Science [in Russian].
15. Toporetska, Z. (2012). Osoblyvosti rozsliduvannya zaynyattya hral'nym biznesom [Features of investigation of gambling business] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
16. Savchenko, A. (2010). Kryminal'no-pravova kvalifikatsiya nezakonnnykh azartnykh ihor. *Advokat – Lawyer*, 1(112), 40-44 [in Ukrainian].
17. Petrichko, N. (2004). Bor'ba s nezakonnymi azartnymi igrami: ugodovno-pravovaya zashchita finansovykh interesov gosudarstva. *Zakon i Zhizn – Law and Life*, 12, 39-41 [in Russian].
18. Materialy perevirok Komitetu Verkhovnoyi Rady Ukrainy z pytan' borot'by z orhanizovanoyu zlochynnistyu i koruptsiyeyu. *Arkhiv Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Archive of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 45-47 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 343.163+347.963

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.16>

Окопник Олена Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: olenaokopnik@gmail.com
[https:// orcid.org/0000-0003-0598-0557](https://orcid.org/0000-0003-0598-0557)

Назарук Сергій Леонідович,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
заступник начальника відділу нагляду за додержанням
законів територіальними органами поліції
при провадженні досудового розслідування
та підтримання державного обвинувачення управління нагляду
у кримінальному провадженні
прокуратури Кіровоградської області
e-mail: nazaruk_sergey@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-0259-4378>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Стаття присвячена проблематиці дослідження поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури. У ній обґрунтовано актуальність даного питання та необхідність виокремлення його в окремий об'єкт дослідження.

Так, поняття «адміністративно-правового забезпечення» є необхідною складовою адміністративно-правової науки. Поряд з цим, незважаючи на достатньо популярне вживання вказаного поняття у низці робіт, де досліджувались питання адміністративно-правової проблематики, юридична наука до цього часу так і не виробила його однозначного визначення. Така ситуація жодним чином позитивно не впливає на результати наукових досліджень у яких використовується дане поняття. З огляду на вказану проблему, розкриття змісту «адміністративно-правового забезпечення» не тільки дозволить сформулювати понятійно-категоріальний апарат адміністративно-правової науки загалом, а й допоможе визначити зміст цього поняття зокрема.

Водночас, суть змісту адміністративно-правового забезпечення у роботі прокуратури полягає в адміністративній діяльності прокурорів та органів прокуратури завдяки реалізації норм адміністративного права, метою якого є здійснення належного і професійного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в судах, забезпечення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, а також реалізація інших функцій. Вказане стає можливим через встановлення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності та деполітизації прокуратури, надання відповідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядчу діяльність та здійснення внутрішньо-організаційної роботи, засад юридичної відповідальності працівників прокуратури і соціальний захист прокурорів.

Разом з цим, незважаючи на свою важливість, зазначена проблематика до цього часу залишається практично не вирішеною на науковому рівні, а тому аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, здійснений з урахуванням нових ідей і тенденцій розвитку суспільних відносин у даній сфері, допоможе визначити напрями удосконалення чинного законодавства, з метою підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура, адміністративно-правове забезпечення, юрисдикція.

Okopnyk O., Nazaruk S. CONCEPTS AND CONTENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITIES

The article is devoted to the problems of investigation of the concept and content of administrative and legal support of the prosecutor's office. It substantiates the relevance of this issue and the need to separate it into a separate object of study.

Thus, the concept of «administrative and legal support» is a necessary component of administrative and legal science. At the same time, despite the sufficiently popular use of this concept in a number of papers, where issues of administrative and legal issues were studied, the legal science has not yet made its unambiguous definition. Such a situation does not in any way positively affect the results of scientific research that uses this concept. In view of this problem, disclosing the content of

«administrative and legal support» will not only allow to form a conceptual and categorical apparatus of administrative and legal science in general, but also help to determine the meaning of this concept in particular.

At the same time, the essence of the content of administrative and legal support in the work of the prosecutor's office lies in the administrative activity of prosecutors and prosecutor's offices through the implementation of rules of administrative law, the purpose of which is the proper and professional support by prosecutors of public prosecution in the courts, ensuring the procedural guidance of pre-trial investigations. This becomes possible through the establishment of administrative and legal status, ensuring the independence and depoliticisation of the prosecutor's office, the provision of appropriate administrative services, executive activities and implementation of internal organizational work, the principles of legal responsibility of prosecutors and social protection of prosecutors.

At the same time, despite its importance, these issues remain practically unsolved at the scientific level, and therefore the analysis of the administrative and legal support of the prosecutor's office, taking into account new ideas and trends in the development of public relations in this field, will help to determine the directions of improvement. current legislation, in order to increase the efficiency of the activity of the Prosecutor's Office of Ukraine.

Key words: Prosecutor's Office, administrative and legal support, jurisdiction.

Постановка проблеми. Поняття «адміністративно-правового забезпечення» є надзвичайно важливою категорією для адміністративно-правової науки і свідченням цьому є ряд наукових праць у назвах яких воно використовується. При цьому, існують чисельні приклади використання поняття «механізму адміністративно-правового забезпечення» [5, с. 224; 6, с. 414; 12, с. 18; 22, с. 50-53].

І хоча наведений перелік не є вичерпним, він є достатнім для того, щоб хоча б частково проілюструвати широту «діапазону» застосування словосполучення «адміністративно-правове забезпечення», тим більше, зважаючи на те, що частина з наведених праць, у назвах яких використовується поняття «адміністративно-правового забезпечення» є захищеними дисертаційними дослідженнями. Серед них, дисертаційні дослідження [14, с. 227; 11, с. 190; 1, с. 210; 18, с. 17; 13, с.15].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження щодо змісту поняття адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури відсутні, що вкотре доводить актуальність цього питання.

Разом з тим, у контексті проблематики пов'язаної із захистом прав людини окремими вченими, у рамках сучасної, вітчизняної адміністративно-правової науки, досліджувалося загальне поняття адміністративно-правового забезпечення. Серед них: К.В.Степаненко, Н.С.Ракша, І.О.Ієрусалімова та інші [20, с. 229; 18, с. 17; 9, с. 205].

Мета статті – детальне, комплексне дослідження поняття та змісту адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури для пошуку шляхів вдосконалення цього напрямку роботи.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії адміністративного права існують певні тенденції щодо юридичної природи адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. Так, професор М. К. Якимчук теорію управління в органах прокуратури розглядає згідно із забезпечувальним характером самої функції управління, яка є похідною від концептуальних уявлень про призначення й функціональний зміст діяльності прокуратури. Він вважає, що предметом управління в органах прокуратури є внутрішня взаємодія складників цієї системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин. Процес управління в органах прокуратури розкрито через відповідну характеристику функцій, форм і методів управління, управлінських відносин, стадій управлінського процесу. Обґрунтовується думка, що система принципів управління в органах прокуратури, у свою чергу, пов'язана з принципами організації діяльності та здійснення прокурорського нагляду [25, с. 32].

На думку М.Ю.Івчук, адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою на прокуратуру прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є юридично закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний компонент і відповідальність. До основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури належать такі: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права й обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень [7, с. 19].

В.В.Шуба зазначає, що адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються під час як зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратор або її посадова особа. До зазначеної категорії правовідносин зараховано питання, пов'язані з правотворчістю, проходженням служби, розглядом звернень громадян, реалізацією контрольних і наглядових повноважень [24, с. 20].

У свою чергу, О.С.Іщук довів, що правовим статусом органів прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції є регламентоване адміністративними нормами (в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно – правових актах) правове становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю елементів: місцем у державному механізмі, сукупністю повноважень, функціями, системою правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності. До елементів адміністративної юрисдикції прокуратури вчений зараховує наступне:

- 1) участь органів прокуратури в провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- 2) прокурорський нагляд у сфері дисциплінарної відповідальності;
- 3) участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян щодо дотримання процесуального порядку та особливостей розгляду й вирішення звернень громадян, а також процесуальні повноваження прокурора в певному виді провадження;
- 4) представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді, як представницьку функцію органів прокуратури звернення до адміністративного суду із заявами або позовами про захист інтересів громадянина, держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб;
- 5) безпосередню участь прокурора в суді під час розгляду адміністративних справ;
- 6) внесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах [10, с. 20].

Поряд з цим, професор Є. М. Попович доводить, що організаційно-правовими чинниками управління органами прокуратури України є такі:

- 1) забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури як необхідна умова її функціонування;
- 2) особливості юридичної відповідальності працівників прокуратури;
- 3) засади юридичної відповідальності працівників прокуратури;
- 4) робота з кадрами в органах прокуратури (професійно-орієнтаційна робота в органах прокуратури, добір, навчання та розстановка кадрів в органах прокуратури, проблеми проходження служби в органах прокуратури, перепідготовка й підвищення кваліфікації працівників прокуратури);
- 5) соціально – правовий захист працівників органів прокуратури [17, с. 32].

У своїй дисертаційній праці на тему: «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина», яка була захищена І.О.Ієрусалімовою у 2006 році, характеризуючи стан наукової розробки поняття «забезпечення» остання зазначає, що: «В юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується досить часто, але визначення щодо нього в правових та літературних юридичних джерелах ми поки що не маємо. Наприклад, Юридична енциклопедія не дає визначення забезпечення прав і свобод громадян, в ній ми знаходимо лише роз'яснення таких термінів, як «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів та забезпечення позову». У Великому юридичному словнику ми не знаходимо цього поняття взагалі» [9, с. 81-82].

У свою чергу, К. В. Степаненко у дисертаційній праці «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном», яка була захищена у 2009 році відмічає наступне: «...відмінність в аналізі термінології змістовного елемента, а також просте використання в тексті поняття «забезпечення», вказує про відсутність єдиного його формулювання і актуальність його розробки в сучасній юридичній літературі», а потім, до цього додає, що: «Аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, не набагато чим відмінний від попереднього, – поняття «забезпечення» використовується часто, однак його розуміння, здебільшого, домислюється тими, хто користується законом» [20, с. 34].

Разом з цим, якщо звернутись до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «забезпечити» означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [2, с. 281].

Одним з перших, хто намагався сформулювати поняття «забезпечення» та визначити його зміст у рамках юридичної науки були вчені, які займалися проблемами «забезпечення прав людини» відносно різноманітних сфер життєдіяльності держави і суспільства. Основні сфери їх наукового інтересу переважно зосереджувалися в межах наук конституційного і адміністративного права. Враховуючи, що розглянуті нижче поняття значною мірою стосуються проблеми правового (конституційного, адміністративного) забезпечення прав людини і громадянина, ми маємо взяти до уваги тільки сутнісні характеристики феноменів «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення», що були виявлені в процесі їх інтерпретації вченими – правниками [8, с. 37].

Переходячи до аналізу поглядів вчених на зміст поняття «правового забезпечення» не можна обійти своєю увагою позицію І.В.Ростовщикова, який концентрує увагу виключно на статичній стороні поняття «правового забезпечення» розуміючи його, лише, як гарантію. На його думку, суть такої гарантії відтворюється при створенні ефективних умов для реалізації індивідом своїх прав і свобод [19, с. 12].

Недоліком цього визначення є те, що воно не дає відповіді на питання, яким чином створюються дані ефективні умови. Автор лише констатує, що правове забезпечення полягає у створенні необхідних умов для реалізації особою своїх прав. Такий підхід до розуміння змісту поняття «правового забезпечення» не дає нам уявлення про його співвідношення з іншими правовими явищами, наприклад, такими як правове регулювання. Відомо, що за допомогою правового регулювання також створюються необхідні умови для реалізації права особи чи будь-яких інших прав. До того ж саме слово «правове» у словосполученні «правове регулювання» і «правове забезпечення» може вказувати на певний взаємозв'язок, що існує між цими поняттями [8, с. 38].

Зазначений недолік проявився і у визначенні поняття правового забезпечення, що було запропоноване В.О.Демиденком. Для якого «правове забезпечення» прав і свобод людини і громадянина означає сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охороні та захисту [4, с. 9].

Дещо в іншому ракурсі, до проблеми формулювання змісту поняття «правового забезпечення» намагався підійти А.Е.Олійник, який розкрив зміст поняття «правового забезпечення» через призму:

- а) створення сприятливих умов для реалізації громадянами свої прав;
- б) запобігання їх порушенню;
- в) відновлення порушених прав громадян [16, с. 16].

Український дослідник К.Г.Волинка зводить зміст поняття «правового забезпечення» прав і свобод людини до їх поваги, дотримання, визнання та гарантії [3, с. 5].

Інший вітчизняний дослідник О.І.Наливайко сприймає феномен «забезпечення» прав людини у ракурсі діяльності органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [15, с. 22].

Водночас, К.Б.Толкачев та А.Г.Хабібулін пропонують розглядати поняття «забезпечення» в двох значеннях:

- по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенцій, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод;

- по-друге, як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [21, с. 60].

У свою чергу, І.О.Іерусалімова звертає увагу на те, що: «...забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає створення належних умов їх реалізації. Якщо ми говоримо про це явище загалом, цебто піддаємо аналізу усю конструкцію забезпечення безвідносно до права, політики чи економіки, тоді потрібно було б характеризувати всі суспільні чинники, що системно впливають на реалізацію певних норм, які встановлюють права і свободи людини та громадянина. Водночас, наше завдання – виокремити з арсеналу забезпечувальних засобів лише ті, що відносяться до адміністративно-правових...» [9, с. 82].

Після вказівки на необхідність виокремлення, у рамках науки адміністративного права, саме адміністративно-правової природи феномену «забезпечення» І.О.Іерусалімова пропонує власне розуміння того, що має в себе включати поняття «адміністративно-правового забезпечення» стосовно прав людини: «Таким чином, адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них за допомогою передбачених в законодавстві елементів. Крім того, для адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина важливим засобом виступає реалізація норм адміністративного права. Причому тут важливі усі способи реалізації і використання, коли громадянин сам скористується засобами реалізації та додержання і виконання норм, а особливо – застосування певних норм адміністративного права з метою надання можливості громадянину отримати право. Складовою частиною адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина є гарантії їх реалізації, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод особи...» [9, с. 83].

Розкривши змістовні характеристики поняття «адміністративно-правового забезпечення» прав і свобод людини та громадянина І. О. Іерусалімова наводить авторську дефініцію терміна. На її думку «адміністративно-правове забезпечення» прав і свобод людини та громадянина представляє собою повноту регулювання з допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі їхньої реалізації, а також надання з допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом із іншими правовими та не правовими гарантіями створюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі [9, с. 84].

Частково із такою позицією погоджується Р. В. Ігонін, однак відзначає, що включення до складу поняття «адміністративно-правового забезпечення» зазначених вище складових, з одного боку, дозволяє більш чітко встановити «місцезнаходження» даного поняття стосовно системи ключових понять адміністративно-правової науки серед яких: «адміністративно-правове регулювання» і «реалізація адміністративно-правових норм», з іншого боку, включивши в зміст поняття «адміністративно-правового забезпечення» поняття «реалізації адміністративно-правових норм» та «гарантії реалізації прав людини і громадянина» І. О. Іерусалімова акцентувала увагу на реальності «забезпечення», таким чином, трансформуючи це поняття із сфери можливого у сферу здійсненого, що загалом відповідає його сутнісним характеристикам. Проте, недоліком такого підходу до розуміння змісту поняття «адміністративно-правового забезпечення» є упущення з «виду» суб'єктів владних повноважень, які реалізують (застосовують) норми адміністративного права в своїй діяльності [8, с. 39].

Враховувавши думки наведених вище дослідників вказаного питання, ми розділяємо думку Р. В. Ігоніна, який вважає, що адміністративно-правове забезпечення – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій їх належного функціонування [8, с. 39].

Таким чином, вищевикладене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України:

1) за своєю сутністю прокурор – це державний чиновник, який здійснює обвинувачення відповідачів у кримінальних провадженнях від імені держави й деякі інші виключно публічні функції з метою захисту держави і громадян;

2) прокуратура в Україні є конституційним органом, який здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та вирішення відповідно до закону деяких інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави;

3) норми адміністративного права, які зосереджені в органічних законах про прокуратуру, судову, кодексів та інших нормативно-правових актах, забезпечують діяльність прокуратури заради якісного і своєчасного підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, представництво інтересів громадянина або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, іншими словами, норми адміністративного права є вторинними забезпечувальними в діяльності прокуратури порівняно з кримінально-процесуальними нормами та нормами кримінального права, які є первинними (основними);

4) основою адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України є адміністративно-правовий статус прокурорів та органів прокуратури;

5) невід'ємним складником в аналізованій сфері є адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури; питання забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури; надання прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництво органами прокуратури інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур нормативних актів; здійснення виконавчої діяльності шляхом участі органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; засади юридичної відповідальності працівників прокуратури; внутрішньо-організаційна діяльність органів прокуратури, а саме робота з кадрами в органах прокуратури, засади та методологія оцінювання професійної діяльності прокурорів;

6) змістом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури є система норм адміністративного права, основоположні засади (концепції, доктрини і принципи правового регулювання), адміністративно-правові відносини й адміністративний інструментарій (форми та методи адміністративної діяльності й адміністративні процедури), які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [23, с. 137–138].

Висновки. Отже, проаналізувавши роботи науковців, які в різний час вивчали проблематику поняття адміністративно-правового забезпечення та провівши власне дослідження цієї проблематики встановлено, що адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури являє собою адміністративну діяльність прокурорів органів прокуратури на основі реалізації норм адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 210 с.
2. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
3. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2000. 16 с.
4. Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини й громадянина в діяльності міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2002. 16 с.
5. Дубенко О. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки особи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 224 с.
6. Заросило В. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародних миротворчих операціях: монографія / Акад. управ. МВС. Черкаси: Беденко В. П., 2009. 414 с.
7. Івчук М. Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
8. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 36–40.
9. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
10. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.

11. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 190 с.
12. Константинов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 18 с.
13. Корнєєв Ю.В. Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2002. 15 с.
14. Кузьменко О. О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 227 с.
15. Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. Київ, 2001. Вип. 12. С. 18–24.
16. Олейник А.Е. Совершенствование деятельности милиции по обеспечению конституционных прав неприкосновенности личности, жилища советских граждан и охраны их личной жизни: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Киев, 1986. 24 с.
17. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 32 с.
18. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2007. 17 с.
19. Ростовщиков И. В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР: вопросы теории. *Издательство Саратовского университета*. Саратов. 1988. С. 117.
20. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 229 с.
21. Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография. Уфа: Уфимская ВШ МВД СССР, 1991. 168 с.
22. Хитра І. Я. Адміністративно-правовий механізм забезпечення банківської діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 7. С. 50–53.
23. Циганок С.В. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135–139.
24. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
25. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.

REFERENCES:

1. Bukhanevich, O. (2009). Administratyvno-pravove zabezpechennya zhytlovo-komunal'noho hospodarstva v Ukrayini [Administrative and legal support of housing and communal services in Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
2. Busel, V. (2003). Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy. Kiev: Perun. [in Ukrainian].
3. Volynka, K. (2000). Mekhanizm zabezpechennya prav i svobod osoby: pytannya teorii i praktyky [Mechanism of ensuring the rights and freedoms of the individual: questions of theory and practice] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
4. Demidenko, V. (2002). Utverdzheniya i zabezpechennya konstytutsiynykh prav ta svobod lyudyny y hromadyanyna v diyal'nosti militsiyi [Adoption and maintenance of constitutional rights and freedoms of man and citizen in police activity] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
5. Dubenko, O. (2009). Administratyvno-pravovyy mekhanizm zabezpechennya bezpeky osoby [Administrative and legal mechanism for ensuring the security of a person] (*Candidate's thesis*). Irpin. [in Ukrainian].
6. Zarosilo, V. (2009). Administratyvno-pravovyy mekhanizm zabezpechennya uchasti pratsivnykiv orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny v mizhnarodnykh myrotvorchykh operatsiyakh: monohrafiya. Cherkasy. [in Ukrainian].
7. Ivchuk, M. (2011). Administratyvno-pravovyy status orhaniv prokuratury Ukrayiny [Administrative and legal status of the Prosecutor's Office of Ukraine] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
8. Igonin, R. (2011). Ponyattya administratyvno-pravovoho zabezpechennya funktsionuvannya systemy sudiv zahal'noyi yurysdyktsiyi. *Advokat – Lawyer*, 1, 36-40. [in Ukrainian].
9. Ierusalimova, I. (2006). Mekhanizm administratyvno – pravovoho zabezpechennya prav i svobod lyudyny ta hromadyanyna [he mechanism of administrative and legal support of human and citizen's rights and freedoms] (*Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
10. Ishchuk, O. (2011). Administratyvna yurysdyktsiya orhaniv prokuratury [Administrative jurisdiction of prosecutor's offices] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kharkiv. [in Ukrainian].
11. Kasaraba, Yu. (2009). Administratyvno-pravove zabezpechennya vprovadzhennya mizhnarodno-pravovykh standartiv u diyal'nist' orhaniv militsiyi Ukrayiny [Administrative and legal support for the

implementation of international legal standards in the activities of the police of Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].

12. Konstantinov, S. (2002). Administratyvno-pravovyy status inozemtsiv v Ukrayini ta mekhanizm yoho zabezpechennya [Administrative and legal status of foreigners in Ukraine and the mechanism for its provision] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].

13. Korneev, Y. (2002). Administratyvno-pravove zabezpechennya osobystoyi bezpeky pratsivnykiv podatkovoyi militsiyi [Administrative and legal support of personal safety of tax militiamen] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Irpin. [in Ukrainian].

14. Kuzmenko, O. (2008). Administratyvno-pravove zabezpechennya menedzhmentu v derzhavniy podatkoviy sluzhbi Ukrayiny [Administrative and legal support of management in the State Tax Service of Ukraine] (*Candidate's thesis*). Irpin. [in Ukrainian].

15. Nalyvayko, O. (2001). Pravovyy zakhyst lyudyny yak predmet doslidzhennya zahal'noyi teorii prava. Derzhava i pravo. *Yurydychni i politychni nauk – State and law. Law and Political Science*, 12, 18-24. [in Ukrainian].

16. Oleynik, A. (1987). overshenstvovaniye deyatel'nosti militsii po obespecheniyu konstitutsionnykh prav neprikosnovennosti lichnosti, zhilishcha sovetskikh grazhdan i okhrany ikh lichnoy zhizni [Improving the activities of the police to ensure the constitutional rights of the inviolability of the person, home of Soviet citizens and the protection of their personal lives] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kiev. [in Russian].

17. Popovich, Je. (2010). Upravlinnya orhanamy prokuratury Ukrayiny: orhanizatsiyno-pravovi problem [Management of the Prosecutor's Office of Ukraine: organizational and legal problems] (*Extended abstract of Doctor's thesis*). Kharkiv. [in Ukrainian].

18. Raksha, N. (2007). Administratyvno-pravove zabezpechennya prava hromadyan na osvitu [Administrative and legal support of citizens' right to education] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Lviv. [in Ukrainian].

19. Rostovschikov, I. (1988). bespecheniye prav i svobod lichnosti v SSSR: voprosy teorii. *Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta – Publishing house of the Saratov University*, 117. Saratov. [in Russian].

20. Stepanenko, K. (2009). Administratyvno-pravove zabezpechennya prav i svobod hromadyan Ukrayiny za kordonom [Administrative and legal support of the rights and freedoms of Ukrainian citizens abroad] (*Candidate's thesis*). Dnipropetrovsk. [in Ukrainian].

21. Tolkachev, K., & Khabibulin, A. (1991). Organy vnutrennikh del v mekhanizme obespecheniya lichnykh konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan: monografiya. Ufa: Ufa Higher School of Internal Affairs of the USSR. [in Russian].

22. Hitra, I. (2009). dministratyvno-pravovyy mekhanizm zabezpechennya bankivs'koyi diyal'nosti v Ukrayini. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 7, 50-53. [in Ukrainian].

23. Tsyganok, S. (2018). onyattya i zmist administratyvno-pravovoho zabezpechennya diyal'nosti prokuratury Ukrayiny. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 11, 135-139. [in Ukrainian].

24. Shuba, V. (2007). Administratyvno-pravovi vidnosyny v diyal'nosti orhaniv prokuratury Ukrayiny: zahal'noteoretychni aspekty [Administrative and Legal Relations in the Activity of the Prosecutor's Office of Ukraine: General Theoretical Aspects] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kharkiv. [in Ukrainian].

25. Yakimchuk, M. (2002). Orhanizatsiyno-pravovi osnovy upravlinnya v orhanakh prokuratury Ukrayiny [Organizational and legal bases of management in bodies of prosecutor's office of Ukraine] (*Extended abstract of Doctor's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.09.2019

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.17>

*Терещук Галина Андріївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету
e-mail: hrechserge@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0001-8783-956X>*

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються прозорості, як принципу, явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також в практиці органів публічної влади. Автор ставить засаду прозорості на друге місце за значенням після верховенства права у систему здійснення публічного адміністрування. Адже обидва ці принципи мають розгалужену систему елементів, що разом формують фундамент ефективного публічного управління. Якщо прозорість визначає підхід правильної побудови публічного управління, верховенство права через свою сфокусованість на захисті природних прав людини перед державним впливом має і негативну конотацію, щодо захисту деяких прав людини перед вимогами принципу прозорості. З позиції наукової критики відзначається, що розширювальне тлумачення ознак та елементів прозорості (відкритість, прозорість, доступність, підзвітність, публічність, гласність, доступ до публічної інформації та участь громади в управлінні державними справами) через своє часткове взаємне дублювання руйнують адміністративну стрункість концепції прозорості, що використовується у підходах зарубіжних авторів.

Впровадження принципу прозорості у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципу прозорості у публічному управлінні чітко продемонструвало кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості. Це ставить засаду прозорості на друге місце за значенням після верховенства права у системі здійснення публічного адміністрування.

Ключові слова: прозорість, добре врядування, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, громадськість, суспільство.

Tereschuk H. FOREIGN PRACTICE PROVIDING ACCESS TO INFORMATION AS AN ELEMENT OF THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES

The article attempts to cover a number of elements related to transparency, as a principle, phenomena and requirements of public authority, as well as in the practice of public authorities. The author places the principle of transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration. In fact, both of these principles have an extensive system of elements that together form the foundation for effective public administration. If transparency determines the approach to the proper construction of public administration, the rule of law, due to its focus on protecting natural human rights against state influence, has a negative connotation on protecting certain human rights against the requirements of the principle of transparency. From the standpoint of scientific criticism, it is noted that the broad interpretation of the features and elements of transparency (openness, transparency, accessibility, accountability, publicity, publicity, access to public information and community participation in public affairs), through their partial overlapping, undermines the administrative integrity of the concept, used in the approaches of foreign authors.

The implementation of the principle of transparency in the activities of public administration is one of the key places in the modern principles of organization and functioning of government. The elaboration of international organizations' approaches to the implementation of the principle of transparency in public administration has clearly demonstrated the correlation of this principle with the approaches of good governance and the prevention of corruption, as well as its broad interpretation as one that combines the principles of accountability, transparency and public participation. This places transparency in the second place after the rule of law in the system of public administration.

Key words: transparency, good governance, transparency, openness, public administration bodies, public, society.

Постановка проблеми. Питання впровадження принципу прозорості у діяльності публічної адміністрації займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу прозорості у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу прозорості публічної адміністрації зарубіжних країн ми маємо за завдання розкрити у цій статті.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання забезпечення принципу

транспарентності державних органів досліджувались такими вченими, як К.Беляков, В.Брижко, В.Гавловський, С.Грищак, Р.Каложний, І.Катеринчук, В.Пилипчук, В.Цимбалюк, В.Шамрай, М.Швец, М.Федотов та ін.

Мета статті – вивчення зарубіжного досвіду забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тенденція прийняття спеціального законодавства в сфері забезпечення права доступу до публічної інформації та принципів прозорості, відкритості, гласності державної влади набула загального поширення в Європі у 1970-1980 рр. минулого століття. Закони, направлені на забезпечення прозорості дій та рішень органів державної влади, забезпечили право доступу до офіційних документів та встановили принцип відсутності у запитувача обов'язку обґрунтовувати власну зацікавленість в отриманні публічної інформації (за виключенням законодавства Італії, яке зобов'язує запитувача вказати юридичний інтерес відносно запитаної інформації [1, с. 67]). У 1970 р. у Норвегії був прийнятий Закон про свободу інформації (The Freedom of Information Act of 1970), що надав будь-якій людині широке право доступу до публічної інформації. У 1978 р. відповідні норми були прийняті у Франції (Law on Access to Administrative Documents) та Нідерландах (The Government Information (Public Access) Act (WOB) [2, с. 147]).

Отже, первинним елементом положень про транспарентність публічної влади є право на доступ до інформації, що складає суспільний інтерес. Це право є одним із найпоширеніших у світі: мало які з країн світу не мають таких положень закріплених законодавчо.

Дослідження Світового банку зазначає такий перелік країн, які мають відповідні положення у власному законодавстві: Албанія, Австралія, Австрія, Бельгія, Боснія, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ісландія, Ірландія, Іспанія, Італія, Зімбабве, Латвія, Литва, Канада, Колумбія, Мексика, Молдова, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Південна Корея, Південна Африка, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, США, Таїланд, Угорщина, Узбекистан, Чехія, Швеція, Філіпіни, Фінляндія, Франція, Японія [3].

Альтернативне дослідження професора Ф.Дюрана станом на 2006 рік називає цифру у 68 національних спеціальних актів законодавства щодо прозорості публічної інформації, зокрема 3 у країнах Африки, 12 – у країнах Азії, 14 – у країнах Північної та Південної Америки, 37 – у країнах Європи [4].

Серед причин значної уваги держав світу до права на публічність урядової інформації дослідник Д. Банісар зазначає:

крах авторитаризму та поява нових демократій з 1980-х років породили потужний імпульс до прийняття нових конституцій із правом на публічну інформацію та прийняттям нових законів про доступ до інформації;

старі демократії, такі як Великобританія, США, скандинавські країни подовжили розвивати свої законодавчі основи відповідного регулювання;

в свою чергу рекомендації діяти більш підзвітно та прозоро, зокрема в доступі до публічної інформації навели ряд міжнародних інституцій, такі як Європейський Союз, Рада Європи та Організація американських держав, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд. Вони розробили керівні принципи чи зразки законодавства для сприяння свободі інформації та наполягають на тому, щоб країни прийняли закони про доступ до інформації як частину зусиль для підвищення прозорості уряду та зменшення корупції;

ця потреба обґрунтована з боку медійних спілок та груп громадянського суспільства, як внутрішніх, так і міжнародних, за більш широкий доступ до інформації, що утримується урядом, та для більшої участі в управлінні [3, с. 2].

Зрештою, специфічні особливості впровадження свободи доступу до публічної інформації були відображені у законодавстві: як наприклад, дозвіл особам отримувати власні дані, що зберігаються урядовими установами та приватними організаціями; оприлюднення повної інформації щодо стану здоров'я та довкілля тощо.

Дослідник В. Гурковський проводить приклад, що цікавий для нас на прикладі Японії, яка ще у 2001 р. стала 14-ою державою світу, де принцип транспарентності (прозорості) адміністративно-державного управління, відкритості його для широкого контролю з боку суспільства закріплений в якості правової норми Законом про оприлюднення інформації, що належить адміністративним органам. Закон набув чинності у 2006 році і Японія увійшла до числа країн, що приймають заходи щодо розвитку механізму громадського контролю за органами виконавчої влади. Одночасно визнавши право будь-якої людини на отримання відомостей, що стосуються адміністративно-державного управління, японське законодавство водночас залишає керівникам адміністративних органів широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її приховуванням. Керівникам адміністративних органів надані широкі права у вирішенні питання, яка інформація підлягає, а яка не підлягає розголошенню [5, с. 93].

Цікаво проілюструвати доступ до інформації як частину принципу транспарентності публічного управління на прикладі такої країни як Канада. Стале законодавство було прийняте на початку 1980-х років [6]. На зламі тисячоліть воно було суттєво оновлене, зокрема було утворено посаду Урядового омбудсмана (The Office of the Information Commissioner of Canada) [7]. Причиною його появи було досить байдуже і неуважне ставлення федеральних органів до інформаційних запитів: з досліджених 20 тис. запитів лише

37,5% було задоволено повністю, 35% – частково, більше 20% було залишено без уваги або спробовано приховати чи перекрутити запитувану інформацію.

Додаткові виклики реалізації права на інформацію у Канаді були викликані обмеженнями доступу до публічної інформації в силу Федерального закону про запобігання тероризму, згідно з яким будь-яке звернення з персональним запитом може бути залишене без надання інформації з причин захисту міжнародних відносин чи національної оборони або безпеки [8]. Відповідне рішення отримав повноваження захищати Генеральний прокурор Канади, що спричинило значні протести серед громадянського суспільства та професійної правничої спільноти. Підсумковий аналіз цього питання був оприлюднений федеральним урядом за участю інформаційного омбудсмена у 2002 році [9] Наразі спеціальне законодавство з доступу до інформації будується на групі принципів, що поєднують доступ до публічної інформації та потребу захисту національних безпекових інтересів та захисту від терористичних загроз.

Отже, характеризуючи зазначені джерела виділяємо право на доступ до публічної інформації як важливий аспект принципу транспарентності публічної влади і його зміст сукупно засновується на таких засадах як надання доступу до персональної інформації, що зберігається урядовими структурами на запит належної особи; загального принципу відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади; уважного і повного розгляду звернень осіб до урядових структур; захисту прав вільної преси у доступі до урядових джерел та інформаційних розслідуваннях; додаткових гарантій для антикорупційних розслідувань та обмеження цього права винятково із потреб національної безпеки та обороноздатності із наділенням одночасно двох органів взаємозваженими конкуруючими повноваженнями захисту конфіденційної державної інформації та ревізії цих обмежень. Якщо питання органу із захисту державної таємниці на наш погляд може бути визначене на розсуд держави, то органом захисту відкритості інформації має бути національний або спеціалізований омбудсман).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. URL: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf (дата звернення: 10.09.2019).
2. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис... к.ю.н. 12.00.07. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.
3. Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Records Around the World. World Bank Group, the Open Society Institute. 2002. 45 p.
4. Durrant F. Openness, access to government information and Caribbean governance // *First Monday*, volume 11, number 6 (June 2006) URL: http://firstmonday.org/issues/issue11_6/durrant/index.html (дата звернення: 10.09.2019).
5. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій. *Інвестиції: практика та досвід*. № 15, 2010. С. 91-94.
6. Access to information in the federal government URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy.html> (дата звернення: 10.09.2019).
7. Information Commissioner of Canada URL: <http://www.infocom.gc.ca/> (дата звернення: 10.09.2019).
8. Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Suppression of Terrorism. 2001 URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/22001> (дата звернення: 10.09.2019).
9. Access to information: making it work for Canadians : report of the Access to Information Review Task Force / Issued by the Access to Information Review Task Force URL: <http://publications.gc.ca/site/eng/111252/publication.html> (дата звернення: 10.09.2019).

REFERENCES:

1. Transparency and Silence. A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries. New York 2006, Open Society Institute. Retrieved from https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf [in Ukrainian].
2. Pilaeva, V. (2017). Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennya transparentnosti v diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukraini [Administrative and legal principles of transparency in the activity of the executive authorities in Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
3. Banisar D. Freedom of Information and Access to Government Records Around the World. World Bank Group, the Open Society Institute. 2002. 45 p. [in Ukrainian].
4. Durrant F. Openness, access to government information and Caribbean governance // *First Monday*, volume 11, number 6 (June 2006) Retrieved from http://firstmonday.org/issues/issue11_6/durrant/index.html [in Ukrainian].
5. Gurkovsky, V. (2010). Shlyakhy adaptatsiyi svitovoho dosvidu rozvytku transparentnosti publichnoho administruvannya do ukraiyins'kykh realiy. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – nvestment: practice and experience*, 15,91-94 [in Ukrainian].

6. Access to information in the federal government Retrieved from <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/access-information-privacy.html> [in English].
7. Information Commissioner of Canada Retrieved from <http://www.infocom.gc.ca> [in English].
8. Regulations Implementing the United Nations Resolution on the Suppression of Terrorism. 2001 Retrieved from <http://www.legislationline.org/documents/id/22001> [in English].
9. Access to information: making it work for Canadians : report of the Access to Information Review Task Force / Issued by the Access to Information Review Task Force Retrieved from <http://publications.gc.ca/site/eng/111252/publication.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 342.51 – 027.236

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.18>

Юрах Віталій Михайлович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: yuraxandko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1705-389X>

ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена проблемам ефективного функціонування системи органів виконавчої влади на сучасному етапі розвитку держави. У ході дослідження проблем функціонування органів виконавчої влади обґрунтовано, що ефективне функціонування системи органів виконавчої влади сприяє виконанню всіх функцій державної влади та забезпечення реалізації всіх прав та свобод людини як індивіда та суспільства в цілому. Науковцями доведено значиму роль участі громадськості у функціонуванні органів виконавчої влади. Дослідження участі громадськості у процесі підвищення ефективності органів виконавчої влади повинно розпочинатися саме із визначення стану означеної ефективності, оскільки, по-перше, маємо встановити чи дійсно функціонування органів виконавчої влади потребує підвищення ефективності, по-друге, доцільно визначити яка роль та яке місце може відводитися громадськості в забезпеченні ефективного функціонування цих органів. Отже, метою дослідження є з'ясування стану визначення ефективності функціонування органів виконавчої влади на сьогоднішній день задля того, щоб довести необхідність залучення громадськості до процесу підвищення ефективності їх функціонування. Автором систематизовано та викладено різні підходи вчених до визначення ефективності державного управління. Відмічено, що складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату діяльності його структур. Доведено, що висока ефективність функціонування державної виконавчої влади можливо за участі громадськості або під її системним контролем. Розкрито критерії визначення ефективності державного управління та органів державної влади та запропоновано застосовувати комплекс показників, які у свою чергу дозволяють здійснити класифікацію видів ефективності. У ході наукового пошуку запропоновано власну класифікацію видів ефективності. В результаті представлено комплекс видів ефективності на підставі відповідних їх показників.

Ключові слова: органи виконавчої влади, державне управління, громадськість, ефективність, функціонування, класифікація.

Yurakh V. QUESTION OF EFFICIENCY OF FUNCTIONING OF ORGANS OF EXECUTIVE POWER

The article is devoted the problems of the effective functioning of the system of organs of executive power on the modern stage of development of the state. During research of problems of functioning of organs of executive power grounded, that the effective functioning of the system of organs of executive power is instrumental in implementation of all functions of state power and providing of realization of all rights and freedoms of man as an individual and society on the whole. The meaningful role of participation of public is well-proven research workers in functioning of organs of executive power. Research of participation of public in the process of increase of efficiency of organs of executive power must begin exactly from the decision of the state of the noted efficiency, as, at first, must set actually the increase of efficiency needs in functioning of organs of executive power, secondly, it is expedient to define what role and what place can be taken public in providing effective. Consequently, a research purpose will be, in particular: finding out of the state of decision of efficiency of functioning of organs of executive power is for today for the sake of that, to take the necessity of bringing in of public to the process of increase of efficiency of their functioning. The different going of scientists is systematized an author and expounded near the decision of efficiency of state administration. It is marked, that complication of this problem consists in absence in the state sector of the unique index of result of activity of his structures. It is well-proven that high efficiency of functioning of state executive power possibly at participation of public or under its system control. The criteria of decision of efficiency of state administration and public authorities are

exposed and it is suggested to apply the complex of indexes which in same queue allow to carry out classification of types of efficiency. During a scientific search own classification of types of efficiency is offered. The complex of types of efficiency is as a result presented on foundation.

Key words: organs of executive power, state administration, public, efficiency, functioning, classification.

Постановка проблеми. Проблема функціонування державних органів постійно постає предметом дослідження науковців з різних сфер. За часів незалежності Україна пережила низку глибоких реформ системи державного управління на рівні всіх гілок влади. Проте, на превеликий жаль можна констатувати, що жодна із реформ не мала відповідного результату. Діяльність органів державної влади характеризується як неефективна із виразними кризовими проявами. Підтвердженням вказаного може стати започаткована Офісом Президента України чергова реформа. Завданням, яке обрало керівництво країни є системне оновлення системи державного управління та підвищення його ефективності. Відповідно, перед науковцями нагальною постає місія системного дослідження всіх аспектів реформи державного управління, у тому числі ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання ефективності як органів виконавчої влади зокрема, так і державного управління, яке є формою виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, зовсім не є новим ані для зарубіжної, ані для української науки. Йому приділяють увагу науковці найрізноманітніших галузей, як то соціологи, політологи, правники, філософи, фахівці з менеджменту, економісти, тощо. Серед них слід назвати наступних вчених: В.Авер'янов, І.Артим, Г.Атаманчук, В.Бабаєв, В.Бакуменко, О.Батанов, Р.Білик, О.Бобровська, Е.Ведунг, А.Гошко, В.Дзюндюк, Д.Журавльов, Е.Калабіна, Ю. Ковбасюк, О.Кулинич, Т.Лукіна, А.Мельник, М.Миколайчук, Г.Мостовий, Н. Нижник, О.Оболєнський, Д.М.Павлов, Л. Приходченко, Г.Ситник, В. Сороко, А.Чемерис, В.Цветков, Ю. Шаров, Р. Ширшикова та інші.

Водночас, не применшуючи дійсно важливого внеску вказаних фахівців у розвиток наукової думки щодо ефективності органів виконавчої влади, зокрема, її сутності, критеріїв та способів визначення, тощо, слід вказати, що питання функціонування органів виконавчої влади в умовах євроінтеграційного курсу нашої країни набувають нової актуальності та нагальності. Особливо це виявляється у світлі тих подій, що відбулися протягом 2013-2014 років, коли українське суспільство яскраво довело свою спроможність консолідуватися заради змін в країні, і сьогодні реальним важелем впливу на діяльність органів виконавчої влади може стати активна громадянська позиція, яка повинна виявлятися в легальній участі громадськості в управлінні державними справами в законних формах та спосіб. Але наука адміністративного права, попри те, що питання участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади має дійсно важливе теоретичне та практичне значення, допоки не містить відповідних наукових розробок концептуального рівня. Означене вказує на актуальність та новизну відповідних наукових досліджень.

Мета статті – визначити та систематизувати критерії оцінювання ефективності функціонування органів виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні Україна за проведеним американською організацією Freedom house [1] дослідженням посідає 132 місце в категорії свободи людини (показниками в цьому блоці є свободи у сферах верховенства права, безпеки, свободи віросповідання, можливості розвитку та свободи слова) [2]. Згідно зі звітом дослідницьких центрів The Cato Institute та Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Італія-Німеччина) Україна займає 118 місце зі 162 країн в категорії «Індекс свободи людини 2018». Індекс вираховується на основі 79 показників особистої, громадської та економічної свободи, використовуючи дані за період 2008-2016 роки. Враховуються дані про свободу слова, віросповідання, верховенство права, захист права власності тощо [3]. Отже, міжнародні рейтинги різних країн (США та окремо Італія+Німеччина) збігаються в тому, що наша держава завдання щодо забезпечення основних конституційних прав і свобод людини не виконує повною мірою, і звісно, якщо зауважувати на причинах, то поряд із якістю законодавства слід казати про ефективність функціонування органів виконавчої влади різних рівнів, оскільки «ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або навпаки невдалої управлінської діяльності у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату» [4, с. 35].

Очевидною є особливість та унікальність органів виконавчої влади в системі органів державної влади та державного управління взагалі. Звідси, безумовною є необхідність конкретизації того в чому саме полягає ефективність діяльності цих органів. Проте, намагаючись дати відповідь на це питання, слід все ж погодитись із вченими в тому, що відштовхуватись потрібно саме від понять ефективності державного управління.

У теорії і практиці склалися п'ять найбільш поширених підходів до оцінювання ефективності управління: цільовий, функціональний, композиційний, множинний, поведінковий». Вивчивши та проаналізувавши всі ці підходи, О. Ткачова дійшла висновку про те, що «наразі майже всі наявні моделі оцінювання ефективності державного управління не мають чітко визначених критеріїв та методик оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади. Ці моделі є описовими та фрагментарними і не дають інтегральної (загальної) оцінки роботи органів державного управління» [5, с. 32, 36].

Питанням розробки критеріїв визначення ефективності державного управління та ефективності органів державної влади приділяли увагу О. Оболенський (розробив критерії порівняння встановлених цілей державного управління із отриманими результатами, які мають об'єктивований вимір в суспільних результатах та задоволенні суспільних потреб і інтересів); Д. Зеркін та В. Ігнатов (запропонували ціннісно-раціональний, цілераціональний та прагматичний критерії ефективності); О. Шапран (говорить взагалі про ефективність функціонування державного механізму та виокремлює результативність діяльності державного апарату); В.Козбаненко (запропонував модель оцінювання ефективності реалізації функцій органів державної влади, яка має три етапи); І.Артим (запропонував факторно-критеріальну модель, модель стейкхолдерів, ресурсну модель); А.Гошко (розробив факторно-критеріальну модель для оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування); О.Кулинич (розробив методику оцінки підсумків організаторської роботи органів виконавчої влади місцевого рівня) та інші фахівці. Не маючи на меті наводити в даному дослідженні різноманітні підходи вчених до визначення ефективності державного управління, оскільки наукова література дуже багата на дослідження сучасних проблем визначення ефективності органів державної влади, зазначимо, що як досі триває пошук найбільш оптимальних критеріїв визначення ефективності функціонування органів державної влади (ефективності державного управління, а іноді і більш ширше – ефективності публічного управління), так сьогодні не є і остаточно визначеною сама сутність такої ефективності та її основні складові. Так, наприклад, О.С. Мороз вірно відмітив той факт, що «незважаючи на різноманіття підходів до визначення результативності управління та ефективності процесів, пов'язаних з цією діяльністю, а також точок зору на ці питання, принцип визначення успішності праці завжди однаковий і полягає в співвідношенні результатів діяльності з витратами, пов'язаними із забезпеченням саме цих досягнутих результатів. Проблеми полягають лише у забезпеченні адекватної та об'єктивної оцінки, як результатів, так і відповідних витрат, а також приведення цих оцінок в порівняльний вид» [6, с. 386]. Тому, не зупиняючись детально на безпосередньо методиках та критеріях визначення ефективності державного управління (а, відповідно, і ефективності функціонування органів виконавчої влади), зазначимо лише наші наступні проміжні узагальнюючі висновки.

Ефективність як державного управління, так і особливо державних органів, може бути розкладена як по горизонталі, так і по вертикалі. По вертикалі вона може розкладатися, залежно від узагальнення, на ефективність взагалі державного управління у всій державі, потім на меншому рівні узагальнення – ефективність функціонування органів виконавчої влади на ефективність окремих складових структурних елементів цієї гілки (ефективність міністерств, ефективність служб, тощо); далі на меншому рівні, це можуть бути ефективність окремих підрозділів, в конкретній галузі, чи ефективність місцевих органів виконавчої влади; насамкінець – ефективність посадових осіб кожного підрозділу чи відділу конкретного органу виконавчої влади.

Звичайно, що найбільш реально визначити та оцінити ефективність саме конкретних посадових осіб (на що в принципі спрямоване оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, передбачене Законом України «Про державну службу» [7] та конкретизоване відповідним Типовим порядком Кабінету Міністрів № 640 від 23.08.2017 [8]). Але із кожним рівнем узагальнення цей процес стає все більш складним. Саме тут і з'являється потреба у визначенні не просто загальної ефективності, а конкретних видів ефективності, тобто вона розкладається по горизонталі.

Сьогодні немає одностайної думки щодо того які саме види ефективності слід вважати показовими для оцінки діяльності та функціонування органів виконавчої влади (як і органів державної влади взагалі). Вбачається, що найбільш розповсюдженим є поділ ефективності державних органів на ефективність економічну (зазвичай зводиться до бюджетної ефективності), ефективність нормативно-правову, ефективність організаційну та соціальну ефективність. Хоча, цими видами науковці не обмежуються. Так, наприклад, можна зустріти обґрунтування того, що органи місцевого самоврядування повинні також оцінюватися за критерієм ефективності міжнародного співробітництва, яке представляє собою співвідношення результатів діяльності в цій сфері до обсягу ресурсів, витрачених на їх досягнення (фінансових людських, інформаційних та ін.), при цьому результатами такої діяльності можуть бути ступінь вирішення проблемних питань, поліпшення матеріально-технічної бази структурних підрозділів; отримання технічної допомоги; підвищення кваліфікації посадових осіб; впровадження нових управлінських практик; набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного іміджу, а також поява, або, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці; тощо; а для оцінки такої ефективності пропонується урахувувати кількість затверджених розпорядчих документів; кількість проведених заходів або участь у них; співвідношення підготовлених та впровадження проєктів з програм обміну, тощо [9].

Обґрунтованим підходом до визначення ефективності органів виконавчої влади слід назвати підхід А.В.Соколова, який запропонував, спираючись на сучасну концепцію «хорошого публічного управління» (термінологія Програми розвитку ООН – прим. втора), виділити наступні основні групи параметрів якості державного управління, які повинні враховуватися при оцінці діяльності органів виконавчої влади: 1) параметри поліпшення якості державних послуг; 2) параметри зниження питомої вартості послуг, що надаються; 3) параметри підвищення результативності; 3) параметри прозорості і підконтрольності діяльності державних органів; 4) параметри оперативності реагування органів влади на знову виникаючі потреби (очікування, що змінюються). Окрім того, він зазначив, що серед управлінських завдань, які можуть

вирішуватися за допомогою аналізу якості державного управління особливо виділяється оцінка ефективності змін, що проводяться в органах виконавчої влади (впроваджуваних нових інструментів управління). Цілком підтримуючи дану точку зору, зауважимо, що можна було б додати і визначення ефективності реформування органів виконавчої влади. Так, на сьогодні не проводиться таке визначення. Немає відповіді на те чи обґрунтовано є проведена адміністративна реформа. Тим більше немає такої інформації в доступному вигляді.

Висновки. Отже, підсумовуючи все вище викладене, слід зауважити на наступному:

1. Погоджуючись із тим, що «серед суб'єктів адміністративного управління органи виконавчої влади займають визначальне (ключове) місце та суттєво впливають на здійснення публічного адміністрування загалом, адже беруть участь в усіх видах адміністративних проваджень» [11, с. 98], пропонуємо визначити ефективність функціонування органів виконавчої влади як рівень досягнення поставлених перед системою органів виконавчої влади цілей щодо поліпшення якості життя населення шляхом розпорядчо-виконавчої діяльності в найбільш прийнятний спосіб, обрання якого враховує економічну, політичну, правову ситуацію в країні. Важливу роль у визначенні ефективності відіграє стратегічне планування, яке повинно бути еталоном, щодо якого проводитиметься визначення ефективності. При цьому, на нашу думку, не може бути критерієм ефективності кількість виданих нормативно-правових актів, оскільки такий критерій ні в якому разі не відображає якість цих НПА, тим більше не відображає їх вплив на життя населення.

2. Ефективність функціонування органів виконавчої влади можливо розкласти як по вертикалі, так і по горизонталі. По вертикалі, за рівнем узагальнення, вона зменшується від ефективності всієї гілки виконавчої влади до ефективності конкретних посадових осіб в органах виконавчої влади. По горизонталі найбільш доцільним вважаємо виділення економічної, правової, організаційної та соціальної ефективності.

3. Економічна ефективність органів виконавчої влади представляє собою «оцінку ефективності бюджетних програм, яка здійснюється за результатами систематичного моніторингу ефективності цільового використання бюджетних коштів в терміни, визначені законодавством на підставі аналізу виконання результативних показників бюджетних програм, визначених у бюджетних запитах, кошторисах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання кошторисів, звітах про виконання паспортів бюджетних програм [12, с. 337] Одним із факторів досягнення ефективності виконання бюджетної програми є економія, але на сьогодні, якщо показник затрат менший, ніж планувалося, а показники продукту виконані, то він так само відображає невиконання показника і знижує загальний показник результату. Тому необхідно оптимізувати свою діяльність та можливо, вносити зміни щодо плану здійснюваних заходів на поточний рік, виходячи із середньострокових планів [12, с. 341]. Отже, економічна ефективність сьогодні знаходиться в стані невизначеному офіційно. Тим більше доступні дані для громадськості з цього питання відсутні.

4. Правова ефективність зводиться по суті до зовнішнього та внутрішнього забезпечення нормативно-правовою базою діяльності органів виконавчої влади: зовнішня полягає в тому, що нормативних положень щодо діяльності та повноважень органів виконавчої влади достатньо задля того, щоб ці органи досягали поставлених перед ними цілей функціонування та створення; а внутрішня полягає в тому, що 1) ті виконавчо-розпорядчі акти, які видають безпосередньо органи виконавчої влади, є достатніми, якісними та зрозумілими, аби забезпечити досягнення поставлених перед цими органами цілей; 2) видані органами виконавчої влади адміністративні акти забезпечують захист та дотримання прав людини. Отже, правова ефективність органів виконавчої влади сьогодні потребує підвищення. І хоча, згідно із тенденцією, яка простежується в офіційних звітах, у порівнянні із 2010 роком (на підставі проведених нормативно-правових експертиз) станом на 2018 рік якість правової роботи органів виконавчої влади зростає, зокрема, вже значно менше виявляється нормативно-правових актів, які суперечать вищому за юридичною силою нормативно-правовому акту, одиничними є випадки повернення акту на доопрацювання, все ж ця сфера все ще потребує вдосконалення, результатом чому буде явне поліпшення життя населення. Адже нормативно-правова робота органів виконавчої влади не є виданням акту заради його видання.

5. Організаційна ефективність представляє собою оптимальну ієрархічну структуру органів всієї гілки виконавчої влади та оптимальну кількість посад, які дозволяють органам виконавчої влади, не переобтяжуючи систему державної служби зайвими державними службовцями, досягати поставлених цілей. При цьому організаційна ефективність включає в себе і підпорядкування, і обсяг повноважень, і звітність, і дискреційність повноважень, тощо.

6. Соціальна ефективність виявляється у поліпшенні якості життя населення. Слід вказати, що вона найменш піддається якій-небудь оцінці, оскільки є по суті такою, що складно обраховується за допомогою кількісних показників. Визначення ефективності по вертикалі повинно базуватися передусім на визначенні ефективності конкретних посадових осіб (ефективність персоналу).

7. Офіційні звіти щодо ефективності функціонування органів виконавчої влади зазвичай зводяться до показових цифр, графіків та діаграм, які є мало інформативними за своїм змістом, є радше інструментом офіційного висвітлення діяльності органів виконавчої влади, проте не можуть бути надійним та кінцевим індикатором результативної діяльності цих органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Nations in Transit 2018. Ukraine. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine> (дата звернення: 12.09.2019).
2. Україна в світових рейтингах: динаміка за останній рік: аналітичний портал. 1 лютого 2018 року. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/01/infografika/suspilstvo/ukrayina-svitovyx-rejtynhax-dynamika-ostannij-rik> (дата звернення: 12.09.2019).
3. Country profiles. URL: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2018-country-profiles-revised.pdf> (дата звернення: 12.09.2019).
4. Журавльов Д.В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 30-37.
5. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. 2-6. С. 30-37.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Голос України*. 2015. № 250.
8. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640. *Урядовий кур'єр*, 29.08.2017. № 159.
9. Сидоренко Н. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 1 (12). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12snosms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12snosms.pdf) (дата звернення: 12.09.2019).
10. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901> (дата звернення: 12.09.2019).
11. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95–99.
12. Коваленко Я. Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм як складові ресурсного циклу ЦОВВ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 2. С. 336–343.

REFERENCES:

1. Nations in Transit 2018. Ukraine. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine> [in Ukrainian].
2. Ukrayina v svitovykh reytynhakh: dynamika za ostanniy rik: analitychnyy portal [*Ukraine in world rankings: dynamics of the last year: analytical portal*]. Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2018/02/01/infografika/suspilstvo/ukrayina-svitovyx-rejtynhax-dynamika-ostannij-rik> [in Ukrainian].
3. Country profiles. Retrieved from <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2018-country-profiles-revised.pdf> [in Ukrainian].
4. Zhuravlev, D. (2012). Kryteriyi efektyvnosti diyal'nosti tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny. *Naukovyy visnyk L'vivskoho derzhavnoho universytetu vntrishnikh sprav – Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs*, 2-6, 30-37 [in Ukrainian].
5. Tkachova, O. (2013). Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya: ponyattya ta pidkhody do otsinyuvannya. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya – Bulletin of the National Academy of Public Administration*, 2-6, 30-37 [in Ukrainian].
6. Chernov, S., Voronkova, V., Banach, V., Sosnin, A., Zhukauskas, P., & Weinhardt, Yo. (Ed.). (2016). *Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovakh informatsiynoho suspil'stva: vitchyznyanyy i zarubizhnyy dosvid: monohrafiya*. Zaporozhye: ZDIA [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny [*«On Civil Service» : Law of Ukraine*]. *Holos Ukrayiny – Voice of Ukraine*, 250 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennya Typovoho poryadku provedennya otsinyuvannya rezul'tativ sluzhbovoyi diyal'nosti derzhavnykh sluzhbovtiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [*«On Approving the Standard Procedure for Evaluating the Performance of Civil Servants»: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine*]. *Uryadovyy kur'yer – Government courier*, 159 [in Ukrainian].
9. Sidorenko, N. (2012). Efektyvnist' diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya u sferi mizhnarodnoho spivrobotnytstva. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya – Public administration and local self-government*, 1. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01\(12\)/12snosms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12snosms.pdf) [in Ukrainian].
10. Sokolov, A. (2014). Suchasni pidkhody do otsinky yakosti derzhavnoho upravlinnya. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 4. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901> [in Ukrainian].
11. Kryvoruchko, V. (2018). Orhany vykonavchoyi vlady yak sub'yekty administratyvnoho upravlinnya.

Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law, 3, 95-99 [in Ukrainian].

12. Kovalenko, Y. (2016). *Monitoryng ta otsinka efektyvnosti byudzhetykh program yak skladovi resursnoho tsykladu TSOVV. Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya – Public administration efficiency*, 4(49), 339-343 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.19>

*Корнійченко Анастасія Олександрівна,
аспірант, асистент кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: nastia.richy13@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7826-4386>*

ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз дефініцій «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання». Зазначено, що категорія «адміністративно-правовий механізм» розкривається через категорію «механізм адміністративно-правового регулювання». Вказано, що на сьогоднішній день відсутнє єдине уніфіковане бачення даної категорії; кожен з дослідників індивідуалізує зазначене поняття, наповнюючи його власним специфічним змістом. Виконано дослідження щодо структурних елементів кожного з вищевказаних понять. Запропоновано авторське визначення категорії «адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні» під яким варто розуміти комплексне явище, яке, з одного боку, є певним процесом, а з іншого – сукупністю правових способів та засобів, регламентованих нормами адміністративного права, за допомогою яких уповноваженими суб'єктами здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику та запобігання булінгу в Україні. На основі розглянутих наукових розробок сформовано основні ознаки адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. Здійснено аналіз наукових підходів до поняття механізму адміністративно-правового регулювання. Визначено структуру механізму адміністративно-правового регулювання. Виокремлено оригінальну систему елементів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. Запропоновано структуру адміністративно-правового механізму запобігання булінгу поділяти на: загальні (зувальні, ординарні) та спеціальні (неординарні) елементи. Визначено, що до загальних елементів варто відносити норми права, адміністративно-правові відносини, акти застосування та реалізації норм права: до спеціальних – всі інші елементи адміністративно-правового механізму, перелік яких не є вичерпним.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, механізм адміністративно-правового регулювання, механізм правового регулювання, структура та елементи, булінг, профілактика та запобігання булінгу.

Korniichenko A. CONCEPTS AND ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PREVENTION OF BULLYING IN UKRAINE

The article analyzed the definitions of "mechanism of legal regulation", "mechanism of administrative and legal regulation". Noted the category "administrative and legal mechanism" is opened through the category "mechanism of administrative and legal regulation". Specified to date there is no unified vision for this category; each of the researchers individualized the concept, filling it with its own specific content. The structural elements of each of the above concepts have been investigated. The author defined the category of "administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine", which should be understood as a complex phenomenon, which, on the one hand, is a certain process, and on the other - a set of legal methods and means regulated by the rules of administrative law, by means of which the entities carry out administrative and legal regulation of relations related to the implementation of actions aimed at preventing and preventing bullying in Ukraine. Formed the main features of the administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine. Analyzed of scientific approaches to the concept of the mechanism of administrative and legal regulation. Defined the structure of the mechanism of administrative and legal regulation. Separated the original system of elements of the administrative and legal mechanism for preventing bullying in Ukraine. Proposed to divide the structure of the administrative-legal mechanism of preventing billing into: general (usual, ordinary) and special (extraordinary) elements. Determined the general elements should include norms of law, administrative and legal relations, acts of application and implementation of legal norms: the special elements – all other elements of the administrative and legal mechanism, the list of which is not exhaustive.

Key words: administrative and legal mechanism, mechanism of administrative and legal regulation, mechanism of legal regulation, structure and elements, bullying, prevention and prevention of bullying.

Постановка проблеми. Булінг як дефінітивна категорія є доволі новим явищем для України. Однак, змістовно-сутнісна складова, що закладена в даному терміні, являється досить знайомою кожній особі. За

статистичними даними 80% дітей протягом шкільного життя зіштовхуються з булінгом, з них до 40% стають його жертвами. На сьогоднішній день проблематика булінгу набуває нового соціального значення. Насамперед, це пов'язано із законодавчою регламентацією вчинення булінгу як діяння, за яке передбачено адміністративну відповідальність. Однак, вважаємо, що ефективність зменшення та викорінення булінгу з освітнього середовища полягає, в першу чергу, у здійсненні конкретних превентивних заходів, спрямованих на запобігання булінгу (як потенційного діяння, що може статися), аніж протидію та безпосередню боротьбу з булінгом (як фактичного діяння, що вже сталося). У зв'язку з цим, актуальності набуває дослідження елементів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні як системи конкретних заходів та засобів, спрямованих на попередження та профілактику можливих негативних наслідків соціально-небезпечного явища – булінг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями проблем булінгу в Україні переважно займалися фахівці з соціальної педагогіки, психології, соціології та інших дотичних наук, які предметно вивчають та аналізують особливості становлення особистості у соціальному середовищі (зокрема, освітньому). В той же час, серед науковців-правників відсутні комплексні та ґрунтовні дослідження булінгу. Це обумовлено відсутністю до недавнього часу єдиного уніфікованого поняття, яке б визначало всю сукупність дій, які отримали назву «булінг». Зокрема, серед вітчизняних науковців, які досліджували проблематику булінгу в контексті протиправного явища можна виділити таких як Т. Алексєєнко, А. Губко, Е. Воронцова, О. Корміло, О. Новікова, Н. Прібиткова, К. Плутицька, С. Поляруш та інші.

У той же час, питаннями адміністративно-правового механізму загалом та виокремленням його структурних елементів зокрема займалися такі провідні вчені-правники як С. Алексєєв, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Безпалова, В. Галуцько, З. Гладун, І. Голосніченко, В. Горшеньов, Є. Додіна, Р. Калюжний, Л. Князька, Л. Коваль, С. Ківалов, В. Колпаков, Н. Крестовська, Л. Матвєєва, О. Остапенко, В. Селіванов, С. Стеценко, О. Скакун, Х. Ярмакі та інші.

Мета статті – дослідити адміністративно-правовий механізм як комплексну категорію, яка має певну структуру та складається з сукупності елементів, а також на основі отриманих результатів сформулювати оригінальне бачення щодо поняття адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні та його структурних елементів.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою всебічного та повного дослідження адміністративно-правового механізму запобігання булінгу вважаємо за доцільне з'ясувати, що ж являє собою адміністративно-правовий механізм загалом та які елементи відносяться до його структури.

Аналіз наукової літератури показав, що категорія «адміністративно-правовий механізм» розкривається через категорію «механізм адміністративно-правового регулювання». Зупинимось на цьому детальніше.

Так, С. Стеценко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [1, с. 320]. Зазначене визначення є досить узагальним та оглядовим, адже: по-перше, не визначає характерні ознаки даного терміну, як це характерно для більшості наукових визначень та понять; по-друге, у самій дефініції, а також у безпосередньому тлумаченні її змісту простежується дублювання слів, зокрема, автором визначено, що «... адміністративно-правове регулювання здійснює правове регулювання...». З огляду на зазначене, можна стверджувати, що науковець розглядає дану категорію у широкому розумінні. При такій постановці питання зазначене визначення набуває фундаментального значення, адже дає змогу сформулювати найбільш загальні уявлення про адміністративно-правовий механізм.

Детальніше розглядає вказану категорію В. Галуцько. Так, автор зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [2, с. 87]. О. Скакун пропонує під механізмом правового регулювання розуміти узяті в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [3, с. 656]. У той же час І. Голосніченко вказує, що механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади [4, с. 20–21].

В свою чергу, О. Остапенко механізм адміністративно-правового регулювання визначає як систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб [5, с. 148].

Необхідно зупинитись на тому, що таке розуміння адміністративно-правового механізму впливає з людиноцентризму як антропологічної засади державної політики. Зазначені позиції заслуговують уваги, адже передбачають відносно оригінальну концепцію розуміння адміністративно-правового механізму як поняття, сформованого в межах соціальної ідеологічної моделі, в контексті якої людина, її життя і здоров'я виступають найвищою соціальною цінністю. Насамперед, це обумовлено тим, що за радянських часів

механізм адміністративно-правового регулювання визначався як сукупність певних заходів, спрямованих виключно на забезпечення правопорядку й громадської безпеки. Зі становленням демократизму відбулися зміни у самій концепції адміністративного права загалом та адміністративно-правовому механізмі зокрема. Тобто, на сьогоднішній день вектор розвитку адміністративного права першочергово спрямований на забезпечення прав, свобод й законних інтересів людини і громадянина та можливість їх реалізації.

Протилежної позиції придержується Н. Бедрак, вказуючи, що механізм адміністративно-правового регулювання лежить в основі управлінських відносин між керуючою та керованою сторонами (при цьому воля керованих у певних межах підпорядкована єдиній керуючій волі суб'єкта виконавчої влади) [6, с. 58]. Тобто, згідно даного підходу, адміністративно-правовий механізм регулює такі адміністративні відносини, які виключають можливість рівності їх учасників.

Л. Князька у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення» під механізмом адміністративно-правового регулювання соціальної діяльності розуміє спосіб організації й функціонування державних органів щодо висування обґрунтованих цілей, створення та розвитку регулюючої системи, спрямованої на досягнення цілей у соціальній діяльності державних органів [7, с. 9]. На нашу думку, зазначене поняття є частковим та не відображає в повній мірі широкомасштабність категорії адміністративно-правового механізму. Дійсно, аналізуючи вказане визначення можна зробити висновок, що зміст механізму адміністративно-правового регулювання зводиться виключно до організації та діяльності державних органів. Таке трактування адміністративно-правового механізму є фрагментарним й неповним з декількох причин: по-перше, адміністративно-правовий механізм, в контексті публічного адміністрування, передбачає діяльність не лише органів державної влади, а всієї сукупності органів публічної влади (до яких, окрім органів державної влади, належать також органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічного права); по-друге, механізм адміністративно-правового регулювання, в першу чергу, складається із сукупності засобів як юридичного інструментарію, необхідного для виконання певних соціальних завдань; по-третє, зазначений механізм обов'язково має бути спрямований на досягнення конкретної мети (зокрема, такою метою, в першу чергу, має бути забезпечення прав та свобод людини й громадянина, а також задоволення публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення правопорядку й громадської безпеки).

Тобто, враховуючи зазначені погляди науковців на поняття адміністративно-правового механізму доцільно звернути увагу, що на сьогоднішній день відсутнє єдине уніфіковане бачення даної категорії. Кожен з дослідників наповнює зазначене поняття власним специфічним змістом.

Так, учені, переслідуючи свої наукові інтереси, мету і завдання дослідження, намагаються насамперед створити власну «модель» механізму правового регулювання, яка б відповідала їх потребам. Переважно це призводить до помилкових уявлень про сутність, зміст та призначення механізму адміністративно-правового регулювання. Застосування його повинно передбачати дотримання та реалізацію законних інтересів суб'єктів правових відносин, що регулюються нормами права. До законних інтересів передусім слід віднести захист, реалізацію та забезпечення матеріальних і процесуальних прав учасників адміністративно-правових відносин [5, с. 145]. У зв'язку з цим виникає необхідність звернутись до трактування більш широкого поняття правового механізму, й, з урахуванням дедуктивного підходу, визначити ключові змістовні елементи адміністративно-правового механізму.

Так як механізм адміністративно-правового регулювання є складником механізму правового регулювання загалом, то доцільно звернути увагу на наукове тлумачення останнього. У теорії держави і права під цим механізмом розуміють сукупність правових засобів, що використовуються в процесі правового регулювання суспільних відносин, котрі в комплексі становлять правотворчу, правореалізаційну процедури та процедуру притягнення до юридичної відповідальності [8, с. 283]. Екстраполюючи наведене визначення на адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу, можна зробити висновок, що його ключовими елементами є:

1) правотворча діяльність уповноважених суб'єктів, а також результати такої діяльності, до яких належать норми права, які знаходять свій зовнішній вияв у формалізованих джерелах адміністративного права;

2) правореалізаційна діяльність, в межах якої виникають адміністративно-правові відносини з метою забезпечення прав та свобод учасників освітнього процесу;

3) діяльність стосовно притягнення винних за вчинення булінгу осіб до адміністративної відповідальності.

Таким чином, досліджуючи наукові погляди на зазначену категорію можна вести мову про те, що за своїм змістом категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» та «адміністративно-правовий механізм» є тотожними. Однак, з огляду на специфіку сфери, в межах якого здійснюється наше дослідження, найбільш доцільним й оптимальним вбачається використання терміну «адміністративно-правовий механізм». Це обумовлено низкою причин:

– по-перше, не дивлячись на синонімічність даних категорій, остання, з етимологічної точки зору, більш коректно ідентифікує окреслені механізми;

– по-друге, адміністративно-правовий механізм робить акцент на тому, що цей механізм функціонує в сфері публічного адміністрування й регулюється нормами адміністративного права;

– по-третє, в конструкції «механізм адміністративно-правового регулювання» термін «регулювання» безпосередньо визначає спосіб функціонування зазначеного механізму (той, що створений для регулювання діяльності або відносин), в свою чергу, в самому змісті категорії «адміністративно-правовий механізм» вже закладено те, що він здійснює регулювання, а тому не потребує деталізації та уточнення.

З урахуванням викладеного, вважаємо за доцільне у подальшому нашому дослідженні вживати термін «адміністративно-правовий механізм».

До всього зазначеного необхідно також додати, що адміністративно-правовий механізм є динамічним явищем, адже передбачає здійснення певних процесів за допомогою наявного інструментарію, спрямованого на досягнення соціально-значущої мети в окремій сфері суспільного життя.

Отже, адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні є комплексним явищем, яке, з одного боку, є певним процесом, а з іншого – сукупністю правових способів та засобів, регламентованих нормами адміністративного права, за допомогою яких уповноваженими суб'єктами здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику та запобігання булінгу в Україні.

Таким чином, визначивши, що ж являє собою адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні, можна виокремити характерні йому ознаки. Так, до ознак адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні належать:

- 1) комплексність;
- 2) динамічність;
- 3) системність;
- 4) цілісність;
- 5) законодавча регламентованість;
- 6) компетентність уповноважених суб'єктів;
- 7) наявність мети та цілей.

Так як адміністративно-правовий механізм є комплексним й масштабним явищем, то й, принагідно, він диференціюється на окремі елементи, які у своїй сукупності утворюють його структуру.

Необхідно відмітити, що для наукової літератури характерний плюралізм думок щодо визначення структури та елементів адміністративно-правового механізму. У зв'язку з цим, а також з метою виокремлення елементів адміністративно-правового механізму запобігання булінгу, вважаємо за доцільне звернутись на наукових розробок, в яких висвітлювались погляди вчених на структуру та елементи адміністративно-правового механізму.

Проте, перш ніж перейти до елементів адміністративно-правового механізму, варто визначити елементи механізму правового регулювання як загальної категорії. Зокрема, у Юридичному енциклопедичному словнику вказано, що елементами механізму правового регулювання є: правові норми; правові відносини; юридична відповідальність; правова свідомість [9, с. 277]. С.Лекарь елементами механізму правового регулювання вважає: 1) норми права, які встановлюють загальні юридично обов'язкові правила поведінки учасників суспільних відносин; 2) правовідносини, які виступають найважливішим і необхідним елементом реального життя права; 3) акти реалізації юридичних прав і обов'язків – це фактична поведінка учасників правовідносин щодо здійснення їхніх прав та обов'язків [10, с. 129].

Тобто, наведені структурні елементи механізму правового регулювання значно різняться між собою. Науковці виділяють власні елементи, нехтуючи поглядами своїм колега, тим самим створюючи нові елементи правового механізму й, як наслідок, породжуючи нові дискусії у наукових колах. Схожа ситуація склалася й відносно елементів адміністративно-правового механізму.

Зокрема, С. Ківалов до елементів адміністративно-правового механізму включає: 1) адміністративно-правові норми; 2) адміністративно-правові відносини, до яких належать: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети, речі), суб'єкт (громадяни, особи, державні органи, підприємства установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав й обов'язків сторін) [11, с. 14–17]. Дещо ширшу структуру визначає Х. Ярмачі, зазначаючи, що елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації адміністративно-правових норм [12, с. 438].

У свою чергу, О. Остапенко наголошує, що до структури механізму адміністративно-правового регулювання необхідно включити такі його елементи: 1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) адміністративно-правові відносини, що виникають, реалізуються і припиняються під час застосування норм адміністративного права; 5) державно-владні повноваження суб'єктів адміністративно-правового регулювання [5, с. 148].

Досить об'ємну структуру адміністративно-правового механізму пропонує у своєму монографічному дослідженні В. Галуцько. Зокрема, автор серед елементів адміністративно-правового механізму виділяє: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження (тобто, джерела адміністративного права); суб'єктів публічного адміністрування; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-

правових норм [2, с. 89-97].

Отже, окреслена група науковців визначають структуру адміністративно-правового механізму шляхом перерахування її елементів. В той же час інші науковці, з урахуванням значної кількості вказаних елементів, а також з метою полегшення їх сприйняття, об'єднують такі елементів у певні групи, поділяючи елементи адміністративно-правового механізму на окремі види.

Так, С. Стеценко складові елементи механізму адміністративно-правового регулювання поділяє на органічні та функціональні. Органічними елементами, на його думку, є ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватись сам механізм адміністративно-правового регулювання. До них належать норми права, юридичні факти, правові відносини та акти реалізації норм права. В свою чергу, функціональні складові можуть якісно змінити механізм адміністративно-правового регулювання, але без їх наявності зазначений механізм буде функціонувати [1, с. 63-65].

Аналізуючи кожен з окреслених елементів можна зробити висновок, що такий розподіл є не зовсім точним. Зокрема, видається сумнівною назва другого виду елементів, адже етимологічно термін «функціональний» означає «той, що пов'язаний з виконанням певної функції» [13, с. 1552]. В свою чергу, науковець визначає, що до функціональних належать ті елементи, без яких механізм адміністративно-правового регулювання здатний функціонувати. Вважаємо, що це невідповідність назви та змісту. З огляду на назви видів та їх складові елементи доцільно назвати їх обов'язковими та факультативними елементами адміністративно-правового механізму.

В свою чергу, З. Гладун у механізмі адміністративно-правового регулювання виділяє безпосередні його елементи, а також функціональні складові. Зокрема, автор вважає, що елементи механізму адміністративно-правового регулювання – це: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини. До функціональних складових він відносить: юридичні факти, правову свідомість і правову культуру, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права [14, с. 10].

Таким чином, дослідивши структуру адміністративно-правового механізму можна зробити висновок, що одні науковці розглядають її як певну сукупність елементів, інші ж йдуть далі, виокремлюючи окремі види та групи структурних елементів.

Кожен з наукових шляхів дослідження є вірним й не можна обґрунтовано та вірогідно вказати, що той або інший метод розгляду структури адміністративно-правового механізму є неправильним. Це пов'язано з тим, що у сучасній правовій науці не існує єдиного бачення системи адміністративно-правового механізму, у зв'язку з чим для наукової літератури характерна поліполярність. В свою чергу, можна виділити ряд елементів, які в науковій літературі є сталими у структурі адміністративно-правового механізму. До них відносяться: норми права, адміністративно-правові відносини, акти застосування та реалізації норм права. Всі інші елементи адміністративно-правового механізму є похідними від них. До даної групи елементів, зокрема, можна віднести: діяльність суб'єктів публічної влади, юридичну відповідальність, правову культуру та правосвідомість тощо. Тобто, зазначений перелік елементів адміністративно-правового механізму не є вичерпним. У залежності від сфери функціонування даного механізму, а також залежно від інших зовнішніх факторів, структура даного механізму може видозмінюватись. Однак, ключові елементи завжди залишаються незмінними.

Таким чином, з урахування вищевикладеного пропонуємо структуру адміністративно-правового механізму запобігання булінгу поділяти на загальні та спеціальні елементи. До загальних елементів варто відносити: 1) норми права; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти застосування та реалізації норм права. До спеціальних – всі інші елементи адміністративно-правового механізму, перелік яких не є вичерпним.

Крім того, з урахуванням сутності структурних елементів адміністративно-правового механізму загальні елементи доцільно називати узуальними (ординарними), а спеціальні – неординарними.

Висновки. Аналіз поняття та елементів адміністративно-правового механізму загалом та у сфері запобігання булінгу зокрема дає можливість сформулювати наступні висновки:

1. На сьогоднішній день відсутнє уніфіковане бачення поняття та структурних елементів адміністративно-правового механізму. Крім того, його визначення розкривається крізь призму механізму адміністративно-правового регулювання й у наукових колах ці категорії розглядаються як тотожні. Однак, аналіз сутності кожної з них показав, що у сфері запобігання булінгу більш придатною до використання вважається категорія «адміністративно-правовий механізм».

2. Адміністративно-правовий механізм можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому значенні під адміністративно-правовим механізмом варто розуміти явище, за допомогою якого здійснюється регулювання суспільних відносин нормами адміністративного права. Вузьке значення розкриває сутність та мету такого регулювання.

3. Адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні – це комплексне явище, яке, з одного боку, є певним процесом, а з іншого – сукупністю правових способів та засобів, регламентованих нормами адміністративного права, за допомогою яких уповноваженими суб'єктами здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику та запобігання булінгу в Україні. Виокремлення авторського бачення даної дефініції допомогло визначити її характерні ознаки.

4. З урахуванням наукових позицій стосовно елементів адміністративно-правового механізму, запропоновано структуру адміністративно-правового механізму запобігання булінгу поділяти на: загальні (узуальні, ординарні) та спеціальні (неординарні) елементи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Стеценко С. Адміністративне право України: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
2. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: Херсонська міська друкарня, 2010. С. 87–97.
3. Скакун О. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2008. 656 с.
4. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. К. : ГАН, 2005. 231 с.
5. Остапенко О. Наукові уявлення про механізм адміністративно правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ (серія юридична)*. 2010. № 2. С. 142–149.
6. Бедрак Н. Зміст та особливості механізму адміністративно-правового регулювання туристичної галузі. *Адміністративне право*. 2009. № 5. С. 56–59.
7. Князька Л. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 К., 2010. 22 с.
8. Теория права и государства : учебник / под ред. А.С. Васильева. Х. : ООО «Одиссей», 2006. 480 с.
9. Юридический энциклопедический словарь / глав. ред. А.Я. Сухарев; М.: Сов. энциклопедия, 1984. 415 с.
10. Лекарь С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2012. №3. С. 128–133.
11. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. О. : Юрид. л-ра, 2002. 312 с
12. Ярмак Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2006. 438 с.
13. Великий глумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
14. Гладун З. Адміністративне право України: навчальний посібник – довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 172 с.

REFERENCES:

1. Stetsenko S. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy: Navchalnyi posibnyk*. [Administrative law of Ukraine: a manual] K.: Atika [in Ukrainian].
2. Halunko V. (Eds.). (2010). *Administratyvne pravo Ukrainy v suchasnykh umovakh (vyklyky pochatku KhKhI stolittia)* [Administrative Law of Ukraine in Modern Conditions (Challenges of the Beginning of the 21st Century)] Kherson: Khersonska miska drukarnia [in Ukrainian].
3. Skakun O. (2008). *Teoriia derzhavy i prava: pidruch.* [The theory of state and law] Kh.: Konsum [in Ukrainian].
4. Holosnichenko I. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy: osnovni poniattia : navch. posib.* [Administrative law of Ukraine: basic concepts: a manual] K.: HAN [in Ukrainian].
5. Ostapenko O. (2010). *Naukovi uivlennia pro mekhanizm administratyvno pravovoho rehuliuвання* [Scientific ideas about the mechanism of administrative and legal regulation]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vntrishnikh sprav (seriia yurydychna) – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs (legal series)*, 2, 142-149 [in Ukrainian].
6. Bedrak N. (2009). *Zmist ta osoblyvosti mekhanizmu administratyvno-pravovoho rehuliuвання turystychnoi haluzi* [Content and features of the mechanism of administrative and legal regulation of the tourism industry]. *Administratyvne pravo – Administrative law*, 5, 56-59 [in Ukrainian].
7. Kniazka L. (2010). *Administratyvno-pravove rehuliuвання v haluzi sotsialnoho zakhystu naseleння* [Administrative and legal regulation in the field of social protection of the population]. *Extended abstract of candidate's thesis*. K. [in Ukrainian].
8. Vasylev A. (2006). *Teoriya prava y hosudarstva : uchebnyk* [Law and State Theory: a textbook] Kh. : ООО «Odyssey» [in Ukrainian]
9. Sukharev A. (1984). *Yurydycheskyi entsyklopedycheskyi slovar* [Legal Encyclopedic Dictionary] M.: Sov. Entsiklopedyia [in Russian].
10. Lekar S. (2012). *Administratyvno-pravovyi mekhanizm zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy* [Administrative and legal mechanism for ensuring the economic security of the state]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo) – Scientific Bulletin of the National University of the STS of Ukraine (Economics, Law)*, 3, 128-133 [in Ukrainian].
11. Kivalov S. V. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine] O. : Yuryd. l-ra [in Ukrainian].
12. Yarmak Kh.P. (2006). *Administratyvno-nahliadova diialnist militsii v Ukraini* [Administrative and supervisory activities of the police in Ukraine]. Odesa : Yurydychna literatura [in Ukrainian].

13. Busel V. T. (Eds.). (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainiskoi movy (z dod. i dopov.)* [Great interpretative dictionary of contemporary Ukrainian language (with additional materials)]. K.: Irpin: VTF "Perun" [in Ukrainian].

14. Hladun Z. *Administratyvne pravo Ukrainy: navchalnyi posibnyk – dovidnyk dlia pidhotovky do ispytu* [Administrative law of Ukraine: a study guide - a guide for exam preparation] Ternopil: TNEU [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 22.09.2019

УДК 342.9 – 021.161

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.20>

Мазурик Наталія Ігорівна,
головний спеціаліст

Київського апеляційного суду

e-mail: hrechserge@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-1134-3168>

ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ

Актуалізовано питання судової реформи в Україні в контексті доступності адміністративно-юрисдикційного захисту як цілісного механізму доступності адміністративного правосуддя та адміністративного оскарження. Підкреслюється проблематика незбалансованої уваги до системноутворюючих елементів доступності в адміністративно-правових відносинах та як наслідок вузьке бачення доступності адміністративно-юрисдикційного захисту. Визначено основні правові засади доступності. Акцентовано увагу на концептуальній природі сервісу владних органів.

Встановлено необхідність забезпечення доступності адміністративного оскарження та конкретно його процесуальної форми. Автор провів співставлення процедур адміністративного та судового оскарження на предмет переваг та недоліків. У статті висунуто гіпотезу, що становлення ідеї доступності захисту в рамках адміністративного оскарження є наступним кроком в удосконаленні загальнодержавного механізму захисту осіб у відносинах за участю владних суб'єктів.

Розкрито актуальне питання кореспондентності адміністративного оскарження сфері публічного адміністрування. Автор в рамках дослідження стверджує, що доступність адміністративно-юрисдикційного захисту не слід ототожнювати із фактичним доступом до правосуддя чи органу адміністративного оскарження, аргументуючи тим, що останнє має більш вузький предмет. Наголошено на доцільності розмежування елементів категоріального базису «доступу» та «доступності». Узагальнено бачення системного підходу до розуміння питання доступності в поєднанні доступності права на суд та доступності звернення до належної публічної інстанції за адміністративним оскарженням.

Ключові слова: доступність, адміністративно-юрисдикційний захист, суб'єкти владних повноважень, правосуддя, адміністративне оскарження, процесуальна форма, правовий захист.

Mazuryk N. THE ACCESSIBILITY OF JURISDICTIONAL PROTECTION IN PUBLIC RELATIONS

The issue of judicial reform in Ukraine in the context of the availability of administrative and judicial protection as a holistic mechanism of accessibility of administrative justice and administrative appeal has been updated. The problems of unbalanced attention to system-forming elements of accessibility in administrative-legal relations and as a consequence of the narrow vision of the accessibility of administrative-jurisdictional protection are emphasized. The basic legal principles of accessibility are identified. The conceptual nature of the service of authorities is emphasized.

The necessity to ensure the accessibility of the administrative appeal and specifically its procedural form was established. The author made comparisons of the procedures of administrative and judicial appeal against the advantages and disadvantages. The article hypothesizes that the emergence of the idea of accessibility of protection within the framework of administrative appeals is the next step in the improvement of the national mechanism of protection of persons in relations involving the authorities.

The urgent issue of correspondence of administrative appeal in the sphere of public administration is revealed. As part of the study, the author argues that the availability of administrative and jurisdictional protection should not be equated with actual access to a justice or administrative body, arguing that the latter has a narrower scope. It is emphasized that it is appropriate to distinguish between the elements of the categorical basis of "access" and "accessibility". Generalized vision of a systematic approach to understanding the issue of accessibility in the combination of the availability of the right to a court and the availability of appeal to a proper public authority on administrative appeal.

Key words: accessibility, administrative and jurisdictional protection, subjects of authority, justice, administrative appeal, procedural form, legal protection.

Постановка проблеми. Питання судової реформи в Україні неодноразово було предметом загальнодержавного дискусю. З історичної точки зору, формування концепції судової гілки влади відбивались чималими системними інституційними, організаційними реформами, які були спрямовані на

підвищення ефективності роботи суддів, справедливості вирішення спорів, судоустрою, кваліфікації та добору суддів. Зазначені реформи продовжуються і сьогодні. Україна є однією із найбільших за територією і водночас однією із найбідніших країн Європи, де чітко прослідковується соціальний контраст осіб з високим доходом та бідного населення. Більше того, сучасні процеси урбанізації, динаміка яких активно спостерігається в останні роки, вносить суттєвий дисбаланс в діяльність державних органів, їх організаційний та функціональний устрій. Іншою важливою особливістю, яка впливає на соціально-економічне та правове становище громадян, є фактична неможливість функціонування державних інституцій на тимчасово окупованих територіях.

На перший погляд, здається що проблеми перераховані вище, не мають відношення до правового захисту, проте це зовсім не так. Отримання справедливого рішення передую фактичному поданню скарги особи до публічної інституції чи органу правосуддя з усіма організаційними, фінансовими, правовими, технічними перешкодами. Насправді, об'єктивно існує певний процес, який передую фактичному розгляду скарги по суті. Пошук особою юридичного супроводу, написання позовної заяви (скарги), встановлення належної інстанції, сплата судового збору завершує подання правової скарги, яку орган чи суд задовольняє. Чинник легкості, простоти, уніфікованості процедур попередньої реалізації права на правовий захист оцінюється такою категорією як «доступність захисту», яка вміщує вивчення системи проблемних чинників, бюрократичних перешкод, труднощів, з якими стикаються особи при реалізації свого права на захист.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Актуальність адміністративно-правового підходу вивчення питання доступності захисту в адміністративно-юрисдикційному процесі обумовлюється наступним. У першу чергу очевидно те, що природа самої проблеми доступності має організаційну, управлінську, фінансово-технічну природу, і проявляється у негативному зобов'язанні держави забезпечити максимальну доступність до правового захисту. З цього випливає ряд обов'язків, які кореспондуються із діяльністю державних органів, їх посадових осіб, ліквідацією перешкод, які виникають об'єктивно, протидія корупції тощо. До того ж, наразі представниками вітчизняної науки адміністративного права (М. Підвальна, Н.Деркач, І.Колеснікова, Ю.Марат, Н.Грень, С.Шевчук, О.Капля) більшою мірою акцент поставлений на доступності адміністративного судочинства. Втім, жодним чином питання доступності права на досудове оскарження дій та рішень владних осіб не знайшо свого відображення на теренах правової доктрини. Констатується, що таким чином сформувалася проблема незбалансованої уваги до обох системноутворюючих елементів доступності в адміністративно-правових відносинах. Як результат, доступність адміністративно-юрисдикційного захисту розглядається у вузькому підході.

Мета статті – обґрунтувати широкий підхід до питання доступності адміністративно-юрисдикційного захисту та з'ясувати його предмет.

Виклад основного матеріалу дослідження. На відміну від інших предметів адміністративно-правового пізнання, питання *доступності* буде актуальним у будь-який період та на будь-якому етапі судової чи адміністративної реформи оскільки цьому передую чисельна кількість суб'єктивних та об'єктивних локальних і загальнодержавних чинників: рівень правової освіти та поінформованості; фінансове становище та рівень достатку; належність, простота процедур подання оскарження; ефективність та дієвість органів юрисдикційного захисту (швидкість розгляду звернень, чинник прийнятності скарги, незалежності, об'єктивності та самокритичності адміністративної інстанції); збалансованість строків судового процесу та строків позовної давності; дієвість та ефективність виконання рішень на користь невідданих осіб у адміністративних правовідносинах; збалансованість територіального устрою судових установ; визначеність адміністративно-правових процедур звернення.

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» містить деякі положення, які стосуються доступності вітчизняного правосуддя. *По-перше*, ч. 3 ст. 7 Закону встановлено, що доступність правосуддя для кожної особи забезпечується відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України [9]. *По-друге*, необхідність забезпечення доступності правосуддя визначено як правову підставу для утворення чи ліквідації суду (ч. 4 ст. 19 Закону), що, без сумніву, є позитивним чинником, оскільки, за таких умов держава, наприклад, може переглянути політику територіальної організації судової системи. *По-третьє*, вільний доступ особи до судового рішення (ч. 1 ст. 11 Закону) частково належить до елементів доступності, тому що особа може публічно якнайшвидше з'ясувати для себе результати вирішення свого спору і в подальшому формувати політику захисту у судах вищого рівня. З іншого боку, аналіз аналогічних рішень, дасть можливість недопустити процедурних помилок, належним чином зібрати докази тощо¹. *По-четверте*, особливо важливим є встановлення дисциплінарної відповідальності судді у випадку незаконної відмови в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду (пп. а) п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону) [9].

Якщо відштовхуватись від загальної ідеї публічного адміністрування, то необхідно зазначити, що

¹ Досить позитивним в даному випадку слід відмітити на законодавчому рівні врегулювання відносин доступу до судових рішень Законом України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 № 3262-IV

його завдання кореспондується із задоволенням потребностей осіб, які забезпечують існування влади шляхом сплати податків, зборів та інших платежів. При цьому, не контрольна функція є ключовою в діяльності органів влади, а *сервісна*. Тому механізм звернення до публічного органу має концептуальну природу сервісу.

Термін «сервіс» походить від англ. *service* та означає: (побутовий) обслуговування, обслуга, послуги [2]; обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [10]. Сервіс – це ідеологія, що пронизує усю сферу публічного урядування. Чим більш доступною та зручною для громадянина є можливість взаємодії в органами влади, тим більший соціальний ефект прослідковується в існуванні держави. Тому, зручність полягає не тільки у наданні послуг, а й у відстоюванні прав.

Таким чином, оскарження управлінських рішень державних органів має буди сервісним, втім потрібно вживати заходи недопущення зловживання правом на оскарження.

Впровадження сервісного підходу необхідне не тільки в рамках процедур надання послуг, але й в системі оскарження дій та рішень органів влади, оскільки це сприятиме: по-перше, формуванню сприятливого клімату в системі публічного самоврядування; по-друге, підвищенню правової та управлінської культури державних службовців; по-третє, стимулюванню добросовісності виконання службових обов'язків; по-четверте, забезпеченню надання якісних попередніх консультацій; по-п'яте, врегулюванню конфліктів у досудовому порядку; по-шосте, зменшенню корупційних проявів та халатного відношення до своїх посадових обов'язків; по-шосте, розвитку зворотного зв'язку як елементу демократизації державної влади; по-сьоме, підвищенню довіри до державницького апарату.

О. Циганов досить чітко відмітив, що адміністративне оскарження – це оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів [11, с. 208]. Цілком очевидно, що оскарження публічно-владної діяльності має індивідуальний характер, тобто підставою подання скарги є доводи вважати, що дії, рішення, акти суб'єктів владних повноважень призвели до порушення прав, свобод та інтересів суб'єкта оскарження. Таким чином, механізм публічного оскарження повинен бути максимально простим, зручним, економним, а також не повинен містити бюрократичні процедури надмірного обтяження, які наприклад стосуються процесуальної форми.

Доступність адміністративного оскарження більшою мірою характеризується простотою, зрозумілістю *процесуальної форми*. Слід погодитись із Д.Лученко про те, що процесуальна форма оскарження має створювати максимально простий і зручний для сторін процесу порядок їх участі у провадженні справи, а з іншого – обумовлює, що досягнення процесуальних цілей відбуватиметься у найменш витратний, економічно обґрунтований спосіб [5, с.212.]

Концентрованою формою оскарження згідно з Законом України «Про звернення громадян» виступає скарга. Положення щодо обов'язку органів державної влади і місцевого самоврядування об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги, скасовувати або змінювати оскаржувані рішення, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням тощо (ст. 19) [8] – є свого роду імперативною настановою у прийнятті до розгляду скарг громадян.

Скарга, на відміну від позову до суду, має інший механізм та зміст доступності, який пов'язаний із природою адміністративного оскарження. У першу чергу звертається увага на універсальний характер позову до суду, яким може бути охоплений більш широкий предмет оскарження. Натомість, у літературі зазначається і те, що адміністративний порядок оскарження має такі переваги як дешевизна і оперативність, доступність, простота реалізації, оцінка з позицій не лише законності, але й доцільності [4, с.84].

Процедури адміністративного оскарження кореспондентні сфері публічного адміністрування. Наприклад, згідно з пп.14.1.7 ст. 14 Податкового кодексу України, оскарження рішень контролюючих органів про визначення сум грошового зобов'язання платника податків або будь-якого рішення контролюючого органу в порядку і строки, здійснюється за процедурами адміністративного оскарження, визначеному в Податковому кодексі України [7]. По причині неуніфікованого нормативного регулювання процедур адміністративного оскарження впливають різні процесуальні особливості, які суттєво впливають на доступність звернення.

Категорія «доступність» має надгалузеве, міжгалузеве, міждисциплінарне призначення. Слід погодитись із думкою М.Підвальної, яка вважає, що принцип доступності до правосуддя є міжгалузевим принципом, який розповсюджує свою дію на усі види судочинства, в тому числі і на адміністративне. Завдяки йому особа може безперешкодно звернутися до суду за захистом своїх прав та отримати судовий захист [6, с. 392].

Доступність адміністративного правосуддя як компонентна складова доступності адміністративно-юрисдикційного захисту не є новацією національної правової системи. Факт наявності доступу до правосуддя вже закладено в систему принципів реалізації права на судовий захист. Отже, якщо доступність правосуддя є елементом механізму реалізації права на судовий захист, то доступ до адміністративного оскарження рішень суб'єктів владних повноважень – це складова механізму права на попередню скаргу та правомірною очікування справедливої реакції на неї. У сукупності названі елементи утворюють єдиний

механізм доступності права на захист, необхідність якого особливим чином наглядно демонструється у відносинах адміністративного права.

Важливим аспектом у вивченні предмету доступності адміністративно-юрисдикційного захисту є розмежування понять «доступ» та «доступність».

Концептуально важливу формулу доступності було сформульовано Європейським судом з прав людини у справі Голдер (Golder) проти Сполученого Королівства. Так, у Справі № 4451/70 від 21 лютого 1975 року Суд визначив що доступність правосуддя є сукупністю об'єктивних умов при яких особа може скористатися своїм правом на суд. Так зване «право на суд» міркується Судом у розумінні реалізації статті 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод (право на справедливий суд) та забезпечується виконанням наступних критеріїв: можливість ініціювання судового процесу; судова інституція встановлена відповідно до закону і має широку компетенцію розгляду конкретної справи; рішення, ухвалене судом має виконуватись, оскільки особа розраховує не тільки на скасування самого рішення, а й ліквідацію негативних наслідків, у разі прийняття рішення на свою користь; особа має фактичний доступ до суду [1].

Натомість, некоректним слід вважати твердження, наприклад, О.Каплі, що «...теоретичні та практичні здобутки щодо реалізації права на судовий захист крізь призму принципів доступності правосуддя або принципу доступу до суду, надають можливість сформулювати позицію, що ці поняття мають дуже умовну відмінність, яка здебільше побудована на певних наукових підходах [3]». За даної ідеї нівелюється значимість інших елементів доступності, які можуть суттєво впливати на можливість отримання судового захисту.

Висновки. Отже, доступність адміністративно-юрисдикційного захисту не слід отожденовати із фактичним доступом до суду чи органу адміністративного оскарження. Доступність має значно ширший предмет, який охоплюється за своєю природою створенням та виконанням правових та організаційних вимог задля забезпечення реалізації права на захист в публічних правовідносинах.

Під поняттям доступності адміністративно-юрисдикційного захисту необхідно розуміти сукупність правових та організаційних чинників об'єктивного та суб'єктивного походження, які у системній взаємодії створюють належні умови для реалізації особою права на захист у відносинах із суб'єктами владних повноважень шляхом адміністративного оскарження або звернення до суду.

Становлення доступності захисту в рамках адміністративного оскарження є наступним кроком в удосконаленні загальнодержавного механізму захисту осіб у відносинах за участю владних суб'єктів.

Системний підхід до розуміння питання доступності, повинен полягати в поєднанні доступності права на суд та доступності звернення до належної публічної інстанції за адміністративним оскарженням. Між іншим, це проявляється у практичному ефекті, а саме: розвантаженні судової системи; розв'язанні конфліктних ситуацій у спрощеній процедурі; уніфікації процесуальної форми оскарження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Голдер (Golder) проти Об'єданого Королівства : Справа; Рада Європи від 21.02.1975 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/980_086. (дата звернення: 10.09.2019).
2. Інтернет-словopedia : словник синонімів URL: <http://slovopedia.org.ua/41/53409/272936.html>. (дата звернення: 10.09.2019).
3. Капля О. М. Доступність судового захисту як принцип адміністративного судочинства України. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 57–65.
4. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. №636. С.83–87.
5. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 457 с.
6. Підвальна М. З. Проблеми забезпечення доступу до адміністративного суду. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 380–395.
7. Податковий кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>. (дата звернення: 10.09.2019).
8. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 10.09.2019).
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19>. (дата звернення: 10.09.2019).
10. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 9. С. 129.
11. Циганов О. Г. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка*. 2016. №. 1. С. 207–216.

REFERENCES:

1. Holder (Golder) proty Ob'yednanoho Korolivstva : Sprava [«Golder (Golder) against the United Kingdom:» : Case]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/980_086 [in Ukrainian].
2. Internet-slovediya : slovnyk synonymiv [Internet Word Speech: a dictionary of synonyms]. Retrieved from <http://slovedia.org.ua/41/53409/272936.html> [in Ukrainian].
3. Kaplya, O. (2017). Dostupnist' sudovoho zakhystu yak pryntsyyp administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny. *Visnyk Penitentsiarnoyi asotsiatsiyi Ukrayiny – Bulletin of the Penitentiary Association of Ukraine*, 2, 57-65 [in Ukrainian].
4. Loshitsky, M. (2012). Administratyvne oskarzhennya yak forma zakhystu prav hromadyan u diyal'nosti pravookhoronnykh orhaniv. *Naukovyy visnyk Chernivets'koho universytetu – Scientific Bulletin of the Chernivtsi University*, 636, 83-87 [in Ukrainian].
5. Luchenko, D. (2017). Instytut oskarzhennya v administratyvnomu pravi [Institute of Appeal in Administrative Law] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
6. Pidvalna, M. (2013). roblemy zabezpechennya dostupu do administratyvnoho sudu. *Universytet-s'ki naukovi zapysky – University scientific notes*, 3, 380-395. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_3_54
7. Podatkovyy kodeks Ukrayiny : Zakon Ukrayiny [«Tax Code of Ukraine» : Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17> [in Ukrainian].
8. Pro zvernennya hromadyan : Zakon Ukrayiny [«On Public Appeals» : Law Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
9. Pro sudoustriy i status suddiv : Zakon Ukrayiny [«On the Judiciary and Status of Judges» : Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1402-19> [in Ukrainian].
10. Bilodid, I. (Ed.). (1980). Slovnyk ukrayins'koyi movy (Vol. 9). Kyiv: Scientific thought [in Ukrainian].
11. Tsiganov, O. (2016). Administratyvne oskarzhennya yak vazhlyvyi zasib zabezpechennya zakonnosti pry nadanni administratyvnykh posluh u sferi pravookhoronnoyi diyal'nosti. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni EO Didorenka – Bulletin of Lugansk State University of Internal Affairs named after EA Didorenko*, 1, 207-216 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.09.2019

УДК 351.743

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.21>

Неборський Євген Аркадійович,

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

e-mail: iurnikus@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-6783-2958>

ДОСВІД США ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті досліджено функціонування суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Зосереджено увагу на аналізі вітчизняного законодавства з приводу визначення поняття «суб'єкт містобудування», «управління у сфері містобудування». Зазначено, що сьогодні функціонування суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування здійснюється з приводу реалізації наступних напрямів, пов'язаних з: 1) плануванням територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; 2) моніторингом стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; 3) визначенням державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; 4) проведенням ліцензування і професійної атестації; 5) розробленням і затвердженням будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадженням одночасної дії міжнародних кодів та стандартів; 6) контролем за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності тощо.

Проаналізовано окремі напрями діяльності Міністерства житлового будівництва і міського розвитку США, Корпус військових інженерів, Асоціація американських генеральних підрядчиків, Асоціація американських субпідрядчиків, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва.

Підкреслено дуальність нормативно-правового регулювання містобудування як на федеральному, так і на регіональному рівні. Визначено напрями становлення та розвитку будівельного законодавства в США на дві ланки: верхня ланка – нормативно-правова – складають закони і підзаконні акти; нижня ланка – нормативно-технічна – являє собою комплекс стандартів, технічних умов та методичної і довідкової інформації у будівництві.

Досліджено питання стандартизації та функціонування системи уповноважених контрольно-наглядових органів у США.

Ключові слова: будівництво, містобудування, суб'єкти містобудування, нагляд, контроль, стандартизація.

Nebors'kiy E. US EXPERIENCE ON THE OPERATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATED ENTITIES

The article deals with the functioning of the subjects of administrative and legal relations in the field of urban development. The focus is on the analysis of national legislation regarding the definition of the concept of "subject of urban planning", "management in the field of urban planning". It is noted that the functioning of the subjects of administrative and legal relations in the field of urban development is carried out regarding the implementation of the following directions related to: 1) planning of territories at the state, regional and local levels; 2) monitoring the status of development and implementation of town planning documentation at all levels; 3) determination of state interests for their consideration during development of town planning documentation; 4) conducting licensing and professional certification; 5) development and approval of building codes, state standards and regulations, introduction of simultaneous operation of international codes and standards; 6) control over the observance of the legislation in the field of urban development, etc.

Separate activities of the US Department of Housing and Urban Development, the Army Corps of Engineers, the Association of American General Contractors, and the Association of American Subcontractors are analyzed. Association of American Architects, American Society of Civil Engineers.

The duality of regulatory regulation of urban development is emphasized both at the federal and regional levels. The directions of formation and development of the construction legislation in the USA are determined in two parts: the upper link - regulatory and legal - make laws and regulations; the lower link - regulatory and technical - is a set of standards, specifications and methodological and background information in construction.

The issues of standardization and functioning of the system of authorized supervisory bodies in the USA are investigated.

Key words: construction, urban planning, subjects of urban planning, supervision, control, standardization.

Постановка проблеми. Формування та впровадження позитивних новацій у сфері містобудування, насамперед пов'язано у розробленні дієвого адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів у досліджуваному напрямі. Насамперед, це пов'язано у виокремленні, серед значного масиву зарубіжного досвіду, організаційних та функціональних складових на яких повинна базуватися діяльність суб'єктів у сфері містобудування.

На сьогодні правовий статус та перелік суб'єктів у сфері містобудування, оглядово, визначено в межах статті 4 «Об'єкти та суб'єкти містобудування», Статті 6 «Органи, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [1]. Поряд з цим специфіка функціонування зазначених суб'єктів розпорошена по всьому масиву будівельного законодавства, що утруднює теоретичне визначення їх правового статусу та практичне застосування його окремих елементів під час реалізації адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми правового регулювання в галузі будівництва знайшли відображення у роботах: Г.М. Гриценко, Е.Б. Кубко, І.О. Лугового, А.В. Матвійчук, І.М. Миронець, А.М. Мірошніченко, Г.Р. Мацюк, К.Б. Починок, В.О. Ромасько, Б.М. Семенко, Є.Ю. Соболев та інших вчених.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід функціонування суб'єктів у сфері містобудування США та вироблення шляхів його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нагальною наразі є характеристика досвіду інших зарубіжних країн щодо адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів містобудування США, з метою визначення позитивних аспектів, які в перспективі можна буде застосувати, поряд із загальноєвропейським, у вітчизняному правовому полі. Отже, перед тим як започаткувати користування в Україні міжнародним чи регіональним стандартом, нормою, правилом, кожен з них повинен бути прийнятий як національний.

На сьогодні функціонування суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування здійснюється з приводу реалізації наступних напрямів, пов'язаних з [1]: 1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях; 2) моніторингом стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях; 3) визначенням державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації; 4) проведенням ліцензування і професійної атестації; 5) розробленням і затвердженням будівельних норм, державних стандартів і правил, запровадженням одночасної дії міжнародних кодів та стандартів; 6) контролем за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування (далі – вихідні дані), проектної документації; 7) наданням (отриманням, реєстрацією), відмовою у видачі чи анулюванням (скасуванням) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів.

Опираючись, на окремі складові, вище зазначених напрямів, пов'язаних з управлінням у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю, розглянемо більш детально досвід діяльності суб'єктів містобудування у США.

У будівельній галузі США роль регулюючого в державному масштабі органа виконує насамперед створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку, задачею якого є координація будівництва об'єктів, що фінансуються з федерального бюджету, а також будівництва приватних житлових будинків, що кредитуються з цього бюджету. Велику роль у регулюванні будівельної галузі грають Корпус

військових інженерів, будівельні асоціації і товариства, такі як Асоціація американських генеральних підрядчиків, Асоціація американських субпідрядників. Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагують передовий досвід, організують семінари, симпозіуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [2, с. 3].

Сучасні базові нормативні зібрання стандартів, технічних регламентів, технічних вимог, будівельних норм і правил США закріплено в Міжнародному будівельному кодексі (англ. International Building Code). Особливістю є той факт, що поряд з федеральними нормативами значного поширення набуло використання регіональних будівельних норм і правил або навіть застосованих виключно до окремих великих населених пунктів, наприклад Будівельний кодекс Нью-Йорка (англ. New York City Building Code), Будівельний кодекс Філадельфії (англ. Philadelphia Building Construction and Occupancy Code).

З цього приводу, досить влучно зазначає В.В. Євтушенко, поділяючи нормативно-правове регулювання діяльності суб'єктів містобудування у США на дві ланки [3, с. 150-151]:

- верхня ланка – нормативно-правова – складають закони і підзаконні акти центральних державних органів, і адміністративні функції державних органів щодо контролю і нагляду за дотриманням законодавства у сфері додержання державних стандартів у галузі будівництва;

- нижня ланка – нормативно-технічна – являє собою комплекс стандартів, технічних умов та методичної і довідкової інформації у будівництві, виробництвом та застосуванням якої в тій чи іншій формі займаються всі без винятку суб'єкти в галузі будівництва.

Одним із основних розробників технічних будівельних норм і правил, або так званих кодів, у США є Міжнародна рада по кодам (англ. International Code Council) [7, с. 334-335]. До цієї структури входить понад 40 тис. організацій зі всього світу, які розробляють типові нормативи і стандарти, використовувани при будівництві житлових і нежитлових споруд. Міжнародні коди (англ. I-Codes) спрямовані на забезпечення мінімальних гарантій захисту людей як у будинках, так і в школах або на робочих місцях. Вони є комплексною серією норм і правил, що всебічно охоплюють взаємопов'язані питання забезпечення безпеки будівель і пожежної безпеки. Будівельні коди задовольняють вимогам громадської безпеки і підтримують потреби галузі в єдиному наборі кодів без урахування регіональних обмежень.

При цьому порівнюючи верхню та нижню ланку слід зазначити про їх розбіжності в ієрархічному ланцюгу розміщення нормативно-правових актів за юридичною силою.

Головна відмінність модельного кодексу від стандарту полягає в тому, що модельний кодекс містить збори положень, що поширюються на досить широку тематику, і призначений для адаптації в якості місцевого закону на території того чи іншого адміністративного утворення з необхідними поправками, які враховують місцеві особливості. Стандарт є нормативним документом більш вузької тематики і застосовується добровільно. Однак окремі положення або текст стандарту в цілому стає «обов'язковим за посиланням» у разі, якщо на цей текст міститься посилання в адаптованому кодексі [4, с. 143-144].

За фактом свого існування, модельний будівельний кодекс не має ніякої сили і не обов'язковий до виконання, за винятком випадків, коли він адаптується в якості обов'язкового на території даного адміністративного утворення. Адаптація модельних будівельних кодексів полягає в тому, що місцева законодавча влада приймає вибраний кодекс в якості обов'язкового до застосування в даному адміністративному утворенні. При необхідності до кодексу вносяться поправки.

Адаптований на рівні штату кодекс за апріорі є обов'язковим на території штату, за винятком випадків, якщо в даному адміністративному утворенні суб'єкту штату прийнятий свій власний кодекс (як правило, адаптований модельний кодекс).

У практиці адаптації нерідкі випадки, коли на рівні штату адаптований один кодекс, а в окремому муніципальному утворенні на території цього штату адаптований зовсім інший. Організації-розробники модельних кодексів не займаються контролем за виконанням вимог адаптованих документів. Цим займаються відповідні федеральні, штатні та муніципальні інспекційні органи. Виручка від комерційної реалізації адаптованого кодексу йде організації-розробнику.

Незважаючи на те, що федеральний і штатні уряди не залучені безпосередньо у процес проектування, будівництва та експлуатації будівель і споруд, окремі служби федерального і штатного рівня самим безпосереднім чином роблять свій вплив на будівельну галузь в тих сферах, де мова йде про можливу загрозу життю і збереження майна громадян. Наприклад, питаннями професійного ліцензування архітекторів та інженерів-конструкторів відає уряд штату. Дозвіл на будівництво видається муніципальною владою за умови, якщо на будівельній документації стоїть печатка і підпис ліцензованого архітектора або інженера. Виконавець робіт не має права допустити робітників на об'єкт без висновку місцевого інспектора федерального Управління із забезпечення безпеки на виробництві [4, с. 144-145].

Такий поділ не випадковий і криється в прийнятих у США принципах поділу повноважень між федеральним, штатними й місцевими органами управління.

Стандарти є основою торгівлі, будівельними блоками інновацій і фундамент якості, безпеки та функціональної сумісності [5, с. 118]. Добровільні, прийняті на основі консенсусу, стандарти в галузі

будівництва і діяльність з оцінки відповідності мають найважливіше значення для економіки США. Обумовлені потребами ринку і, значною мірою, диверсифіковані, стандарти підтримують технологічні інновації та прокладають шлях бізнесу до нових ринків.

Поряд зі стандартизацією, дещо схожою на вітчизняну структуру контрольно-наглядових органів у будівельній галузі є діяльність уповноважених органів США.

Система адміністративно-правового регулювання та нагляду в будівельній галузі на регіональному рівні зумовлена адміністративно-територіальним поділом США. Уповноважені органи муніципалітету – Департаменти будівництва – перебувають на рівні селищ міського типу (англ. town) та селищ (англ. township). До складу останніх входять інспектор з будівництва споруд, службовець по зонуванню та клерки, тобто допоміжний персонал, які діють на підставі місцевих будівельних кодексів, прийнятих на основі Міжнародного будівельного кодексу. Інспектор з будівництва споруд здійснює такі функції: розглядає надані проекти будівництва на відповідність положенням місцевого будівельного кодексу, видає дозвіл на початок робіт, а також реєструє ліцензії підрядчиків, які підтверджують свою професійну кваліфікацію [6, с. 219–220].

Нагляд за дотриманням будівельних норм і стандартів у сфері забезпечення захисту навколишнього природного середовища покладається на десять відокремлених підрозділів Агентства захисту довкілля території США. У разі виявлення відповідного порушення будівництво може бути призупинене до усунення недоліків, а в окремих випадках – винесена повна заборона на подальше спорудження об'єктів будівництва [7, с. 336].

Цікавим є факт, що в США налагоджена система контролю за обсягами будівництва: на кожен район видається обмежено число дозволів на будівництво відповідного об'єкту згідно генерального плану. Діє нагляд при дотриманні норм всіх збудованих об'єктів [8, с. 114].

Висновки. Таким чином проаналізувавши окремі напрями діяльності суб'єктів містобудування в США, слід зробити наступні узагальнюючі пропозиції, які спрямовані на:

1) кодифікацію будівельного законодавства у напрямі прийняття Містобудівного кодексу України та подальшої структуризації та систематизації у будівельній галузі, шляхом його приведення до міжнародних стандартів;

2) подальше узгодження нормативно-правової та нормативно-технічної ланки, яку становлять закони і підзаконні акти центральних державних органів, адміністративні функції державних органів щодо контролю і нагляду за дотриманням законодавства у сфері додержання державних стандартів у галузі будівництва та комплекс державних стандартів, технічних умов та методичної і довідкової інформації в галузі будівництва;

3) налагоджена система контролю за обсягами будівництва у великих містах: на кожен район видається обмежено число дозволів на будівництво відповідного об'єкту, згідно генерального плану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
2. Козич О. М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47.
3. Євтушенко В.В. Систематизація нормативно-правової бази регулювання будівельної галузі як чинник стабільного розвитку будівництва в Україні. *Право та державне управління*. Збірник наукових праць. 2011. № 4. С. 149–154.
4. Євтушенко В.В. Європейський підхід до нормування та стандартизації у будівництві. *Публічне право*. Науково-практичний юридичний журнал. 2013. № 1(9). С. 142–151.
5. Олейнікова С.С. Гармонізація національних систем стандартизації на європейському рівні. *Держава та регіони, серія: Державне управління*. 2006. № 4. С. 117-120.
6. Дикман Д. Л. Организация строительства в США : учеб. пособие. М. : Ассоциация строительных вузов, 2004. 376 с.
7. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 500 с.
8. Стукаленко О.В. Світовий досвід регулювання будівельної діяльності на прикладі США. *Науковий вісник Хенсонського державного університету*. 2016. Вип. 2. Том. 2. С. 112-115.

REFERENCE:

1. Pro rehulyuvannya mistobudivnoyi diyal'nosti : Zakon Ukrayiny vid 17 lyut. 2011 r. № 3038-VI. [«On the regulation of urban development» the Law of Ukraine of February 17. 2011 No. 3038-VI] *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34,343 [in Ukrainian].
2. Kozich, O. (2012). Dosvid providnykh krayin svitu v upravlinni budivel'noyu haluzzyu. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_47 [in Ukrainian].
3. Yevtushenko, V. (2011). Systematyzatsiya normatyvno-pravovoyi bazy rehulyuvannya budivel'noyi haluzi yak chynnyk stabil'noho rozvytku budivnytstva v Ukrayini. *Pravo ta derzhavne upravlinnya. Zbirnyk naukovykh prats' – Law and public administration. Collection of scientific works*, 4, 149-154 [in Ukrainian].

4. Yevtushenko, V. (2013). Yevropeys'kyi pidkhid do normuvannya ta standartyzatsiyi u budivnytstvi. *Publichne pravo. Naukovo-praktychnyy yurydychnyy zhurnal – Public law. Scientific and practical law journal*, 1(9), 142-151 [in Ukrainian].
5. Oleinikova, S. (2006). Harmonizatsiya natsional'nykh system standartyzatsiyi na yevropeys'komu rivni. *Derzhava ta rehiony, seriya: Derzhavne upravlinnya – Countries and Regions, Series: Public Administration*, 4, 117-120 [in Ukrainian].
6. Dickman, D. (2004). Organizatsiya stroitel'stva v SSHA : ucheb. posobiye. Moscow: Association of construction universities [in Russian].
7. Stukalenko, O. (2016). Administratyvno-pravove zabezpechennya budivel'noyi haluzi: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni zasady [Administrative and legal support of the construction industry: theoretical, legal and praxeological principles] (*Doctor's thesis*). Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
8. Stukalenko, O. (2016). Svitovyy dosvid rehulyuvannya budivel'noyi diyal'nosti na prykladi SSHA. *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu – Herson State University Scientific Bulletin*, Vol. 2, 112-115 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.09.2019

УДК 35.072.6: 34 (477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.22>

Ніронка Юрій Миколайович,
здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
e-mail: iurnikus@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-9995-7376>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто актуальні питання, пов'язані з визначенням сутності громадської експертизи, окресленням кола її суб'єктів, аналіз засобів здійснення цієї форми громадського контролю. Громадську експертизу розкрито як механізм по створенню необхідних умов для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, де здійснюється узгодження суспільних і публічних інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму.

Характеризуються адміністративно-правові засади організації та здійснення громадської експертизи, що включає підготовчий етап, етап проведення та заключний етап. Констатовано, що під час її здійснення виражається ставлення більшості соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані із потребами та інтересами соціальної спільності, які відрізняються цілісністю, виступають суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Обґрунтовано, що ефективне адміністративно-правове забезпечення участі громадянського суспільства у становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем держави, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами публічної влади й громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів виконавчої влади.

Визначено низку основних причин, що негативно впливають на здійснення громадської експертизи, де ключову роль відіграють брак фінансових, матеріальних та людських ресурсів в інститутах громадянського суспільства, відсутність налагодженого діалогу між владою та населенням, відсутність дієвих механізмів міжсекторного партнерства тощо. Наголошено на крайній необхідності подальшого сталого розвитку адміністративно-правового забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Наведено рекомендації щодо розв'язання зазначених вище проблем і подолання негативних чинників в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, громадська експертиза, громадський контроль, інститут громадянського суспільства, органи виконавчої влади.

Nironka Y. ADMINISTRATIVE LEGAL PROVIDING REALIZATION OF PUBLIC EXAMINATION TO ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

The pressing questions, related to determination of essence of public examination, lineation of circle of her subjects, analysis of facilities of realization of this form of public inspection, are considered in the article. Public examination is exposed as a mechanism on creation of necessary terms for co-ordination of interests of different task forces with the necessities of development of society, where the concordance of public and public interests comes true in the conditions of insufficiency of resources for functioning and development of society.

Administrative legal principles of organization and realization of public examination, that includes the preparatory stage, stage of realization and final stage, are characterized. It is established, that during her realization attitude of majority of task force, elements of the public system is expressed toward facts, events, phenomena, processes, that is related to the necessities and interests of social community, that differ in integrity, come forward as subjects of social action. The results of public examination

envisage establishment of accordance to those priorities of civil society, that express necessities, interests of majority of population.

Reasonably, that effective administrative the legal providing of participation of civil society in becoming of, political, cultural, social and other economic systems of the state, modernization of all spheres of modern life depends on the presence of the adjusted system of co-operation between public government bodies and citizens, and also practices of control from the side of public after activity of executive bodies. The row of principal reasons that negatively influence on realization of public examination is certain, where a key role is played shortage of financial, material and human resources in the institutes of civil society, absence of the adjusted dialogue between power and population, absence of effective mechanisms of intersectoral partnership and others like that. It is marked the absolute necessity of further steady development of the administrative legal providing of realization of public examination of activity of executive bodies. Recommendations over are brought in relation to the decision of the problems marked higher and overcoming of negative factors is in this sphere.

Key words: administrative legal providing, public examination, public inspection, institute of civil society, executive bodies.

Постановка проблеми. Розбудова демократичної держави неможлива без наявності відповідних механізмів участі громадськості в державному управлінні та контролю за діяльністю органів влади. Громадський контроль потрібен перш за все самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Також дозволяє владі забезпечити узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства.

Понад десять років тому в Україні з'явилася одна зі складових механізму демократичного управління державою через здійснення громадський контроль за діяльністю органів влади – громадська експертиза. Ця експертиза є унікальною як для пострадянських країн, так і для країн ЄС. Водночас значний потенціал громадської експертизи щодо демократизації та покращення системи державного управління, удосконалення діяльності, поліпшення нормативно-правових актів, підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів влади тощо до цього часу залишається не у повній мірі використаним. Окреслене зумовлює подальші науково-теоретичні та прикладні розробки зазначеної проблематики з метою становлення сталого громадянського суспільства в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наразі до громадської експертизи прикуто увагу насамперед фахівців з державного управління та юриспруденції. Різні аспекти громадської експертизи стали предметом наукового дослідження А. Балацької, М. Лациби, О. Хмари, О. Орловського, О. Літвінова, І. Шумік та ін. Громадська експертиза як форма громадського контролю ґрунтовно розглянута в роботах А. Крупника, Л. Усаченко, О. Сушко, М. Ткачук та ін. Питанням налагодження взаємодії органів влади з громадськістю присвячено роботи О. Бабінової, Н. Ковалішиної, В. Надраги, О. Поколодної, Ю. Работи, А. Стойки.

Мета статті – аналіз сучасного стану та вироблення перспективних шляхів розвитку адміністративно-правове забезпечення проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Конституції України визначено право громадян на участь в управлінні державними справами [1]. Певним чином зазначене право може бути реалізовано шляхом участі громадян у проведенні громадської експертизи діяльності органів влади. У законодавстві можливість проведення громадської експертизи закладено в законах України «Про науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу», «Про запобігання корупції», а також деталізовано у постанові Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 № 1767 «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму», наказі Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» тощо.

Тривалий проміжок часу провідні вітчизняні інститути громадянського суспільства працювали над запровадженням порядку проведення громадської експертизи в Україні. Результатом цієї роботи стала розробка та прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [2], у якій визначено, що «громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі».

У зазначеному порядку також наведено визначення важливого поняття «інститут громадянського суспільства» як громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Отже, інститути громадянського суспільства та громадяни отримали унікальну можливість проводити громадську експертизу головних напрямків діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади без

територіальних, галузевих чи інших обмежень.

Основним чинником, що впливатиме на поширення цього механізму, є його простота, де кожна легалізована громадська організація має право ініціювати проведення експертизи фактично у будь-якій сфері, що зацікавила громадськість. Для ініціювання такої форми громадського контролю зацікавлений суб'єкт має: 1) бути легалізованим відповідно до законодавства; 2) підготувати письмовий запит на проведення громадської експертизи із обов'язковим зазначенням найменування інституту громадянського суспільства; відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси; предмета й мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; – адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону й електронної адреси; 3) надіслати або подати письмовий запит на проведення громадської експертизи до органу виконавчої влади.

В аналізованому документі відсутні вимоги до інституту громадянського суспільства, зокрема щодо фінансового стану, строку діяльності, наявності кваліфікованих експертів, обґрунтування причин проведення експертизи, використання певних методів, надання статутних або інших документів тощо. Натомість така свобода дій обумовлює й високу відповідальність громадських експертів, від роботи яких буде залежати не лише вирішення проблем у певній сфері а й взагалі існування цього інструменту демократичного управління.

Громадська експертиза має доповнювати чинні інститути експертизи або заповнювати їх недостатність. Треба розуміти, що офіційна державна експертиза законопроектів повинна здійснюватися професіоналами, включаючи юридичні наукові установи та заклади вищої освіти, експертів-правознавців або групи експертів, створюваних з числа провідних учених та фахівців тієї галузі, яка стосується змісту проекту. Натомість проведення громадської експертизи може здійснюватися на ініціативній добровільній основі усіма бажаними громадянами, експертами, експертними радами, громадськими організаціями та окремими соціальними групами.

Вважаємо, що громадська експертиза є механізмом щодо створення умови для координації інтересів різних соціальних груп з потребами розвитку суспільства, тобто узгодження суперечливих інтересів в умовах недостатності ресурсів для функціонування і розвитку соціуму в цілому. Експертиза у цьому випадку є одним із засобів досягнення компромісу у процесі регулювання соціальних, економічних, політичних, правових, моральних та інших відносин. При цьому у результатах такої експертизи виражається реальне ставлення більшості соціальної групи, елементів суспільної системи до фактів, подій, явищ, процесів, що пов'язані із потребами та інтересами соціальної спільноти як сукупності індивідів, які відрізняються цілісністю і виступають самостійними суб'єктами соціальної дії. Результати громадської експертизи передбачають встановлення відповідності тим пріоритетам громадянського суспільства, які виражають потреби, інтереси більшості населення.

Відповідно до п. 6 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня вирішення питань поточної діяльності. Експертний висновок і рішення органу влади щодо його врахування або аргументованого неврахування має бути розміщено на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Тому істотним елементом інноваційних технологій у розвитку Української держави є стимулювання громадян до участі у проведенні експертизи таких документів. У цьому випадку експертиза базуватиметься на добровільному залученні суспільства до експертної діяльності соціально значущих документів.

Поряд із перевагами зазначеного порядку існують певні недоліки. Безперечно, що для проведення будь-якої експертизи, у тому числі й громадської, необхідні певні ресурси, які залежать від об'єкту громадської експертизи, обраних методів, наявності необхідної інформації та документів тощо. Однак більшість інститутів громадянського суспільства не мають достатнього ресурсного забезпечення, що певним чином стримує поширення громадської експертизи. Частина розпочатих громадських експертиз закінчилася підготовкою експертних висновків і пропозицій. Більшість із них стосувались удосконалення діяльності органів виконавчої влади або приведення її у відповідність до вимог чинного законодавства [3]. Водночас склалася ситуація, що громадська експертиза в Україні працює переважно за підтримки певних міжнародних фондів.

На переконання В. Купрія та Л. Паливоди, процедура проведення громадської експертизи має складатися складається з трьох основних етапів: підготовчого, проведення громадської експертизи та заключного. Наведені етапи передбачають: визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; планування громадської експертизи; визначення мети та завдань громадської експертизи; формування групи громадських експертів; розробка методики проведення громадської експертизи; підготовка запиту на проведення громадської експертизи; проведення громадської експертизи; оформлення результатів громадської експертизи; громадське обговорення результатів громадської експертизи; організація контролю з врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [4, с. 24-28].

Альтернативний підхід запропоновано А. Балацькою, О. Сушко та Т. Шевченком, які запропонували алгоритм проведення громадської експертизи, згідно з яким необхідно здійснити низку послідовних кроків, зокрема: визначення мети громадської експертизи; формулювання предмету громадської експертизи; обрання методів проведення оцінки; визначення бажаних джерел інформації; формування групи громадських експертів; складання та надсилання запиту на проведення громадської експертизи; отримання від органу влади інформації для аналізу; проведення аналізу отриманих даних; підготовка експертного висновку та направлення його органу влади; отримання від органу влади письмової відповіді про результати врахування експертного висновку; участь у засіданні колегії, на якій розглядається експертний висновок; ознайомлення з результатами врахування на сайті органу чи у ЗМІ [5, с. 11-16].

Наведене засвідчує, що покрокова деталізація дій органів влади у процедурі організації та здійснення громадської експертизи не гарантує її своєчасного виконання. Аналізуючи результати ініційованих та проведених громадських експертиз, можна зробити висновок, що не всі органи виконавчої влади обізнані із Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Як наслідок порушуються строки виконання обов'язкових процедур щодо сприяння проведенню громадської експертизи, встановлюються додаткові вимоги до інститутів громадянського суспільства або взагалі ігноруються запити на проведення громадської експертизи.

Для належної реалізації права громадян та інститутів громадянського суспільства органи виконавчої влади мають забезпечити неухильне виконання своїх обов'язків, визначених у чинному порядку. Хоча сьогодні значно більше свідчень незацікавленості органів виконавчої влади у проведенні громадської експертизи своєї діяльності. Не менш важливим результатом практичної апробації механізму громадської експертизи стало оскарження дій та бездіяльності органів влади, які не сприяли або перешкоджали її проведенню.

Підвищення правової свідомості представників інститутів громадянського суспільства, спрямованість на цивілізоване вирішення суперечок із органами влади створює умови для формування в Україні правової держави. З іншого боку існує багато прикладів, коли інститути громадянського суспільства ініціювали проведення громадської експертизи, але за відсутності обґрунтованої методології, фінансових, організаційних та інших ресурсів так і не змогли закінчити громадську експертизу, але до цього часу результатів цих експертиз немає.

Ще одним важливим недоліком чинного Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади є його обмеженість. Він встановлює право проведення громадської експертизи виключно органів виконавчої влади і має лише рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Проте, останні є найбільш наближеними до територіальних громад та окремих громадян і відповідно їхня діяльність викликає значну кількість нарікань. Тому з метою розширення позитивного впливу механізмів громадської експертизи на діяльність органів місцевого самоврядування необхідно розробити та прийняти відповідний нормативно-правовий акт.

У цілому, спираючись на результати аналізу практики організації та проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, закріпленої у положеннях постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 можна зробити висновок, що наразі потенціал громадської експертизи залишається невикористаним. Серед основних причин, що негативним чином впливають та не дозволяють повною мірою реалізувати її потенціал є: брак фінансових, матеріальних, людських ресурсів в інститутах громадянського суспільства; відсутність налагодженого діалогу між владою та населенням; відсутність дієвих механізмів міжсекторного партнерства; брак досвіду у громадськості проведення експертизи діяльності органів влади; брак кваліфікованих експертів; порушення органами влади прав і законних інтересів громадян й інститутів громадянського суспільства; відсутність узагальненого досвіду проведення громадської експертизи в Україні; неусталеність вимог до форми експертних висновків та експертних пропозицій тощо.

Висновки. З огляду на викладене вище доречно констатувати, що ефективне адміністративно-правове забезпечення участі громадянського суспільства у становленні економічної, політичної, культурної, соціальної та інших систем, модернізації усіх сфер сучасного життя залежить від наявності налагодженої системи взаємодії між органами державної влади й громадянами, а також практики контролю з боку громадськості за діяльністю органів влади. Громадська експертиза як одна із форм громадського контролю у цій системі відіграє важливу роль, оскільки виступає одним із механізмів демократичного управління державою. Окрім цього, надає можливість оцінити діяльність суб'єктів владних повноважень, а також безпосередньо вплинути на їх політику та виконання рішень.

Основною рекомендацією щодо розв'язання зазначених вище причин і негативних чинників в аналізованій сфері має бути: 1) удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи шляхом прийняття відповідного закону; 2) широке застосування населенням інструменту громадської експертизи; 3) проведення систематичних громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади; 4) створення реєстру громадських експертиз; 5) поширення позитивного досвіду співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства; 6) вироблення єдиного стандарту оформлення експертного висновку за результатами проведення громадської експертизи діяльності органів влади; 7) проведення підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань сприяння

проведенню громадської експертизи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.09.2019).
2. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> (дата звернення: 05.09.2019).
3. Веб-портал «Довідник громадського активіста». URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=57 (дата звернення: 05.09.2019).
4. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ : Макрос, 2011. 200 с.
5. Громадська експертиза: теоретичні та практичні аспекти : практичний посібник / [А. Балацька, О. Сущко, Т. Шевченко]. Київ : Тютюкін, 2011. 119 с.

REFERENCES:

1. Konstytutsiya Ukrayiny [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennya Poryadku spryannya provedennyu hromads'koyi ekspertyzy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny [*On Approving the Procedure for Promoting Public Expertise of the Executive Bodies*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п> [in Ukrainian].
3. Veb-portal «Dovidnyk hromads'koho aktyvysta» [*Public Activist Directory Web Portal*]. Retrieved from http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5 [in Ukrainian].
4. Kupriy, V., & Palivoda, L. (2011). Hromads'ka ekspertyza ta hromads'kyu monitorynh diyal'nosti orhaniv vlady : navchal'nyy posibnyk. Kyiv [in Ukrainian].
5. Balatska, A., Sushko, O., & Shevchenko, T. (Ed.). (2011). Hromads'ka ekspertyza: teoretychni ta praktychni aspekty : praktychnyy posibnyk. Kyiv: Tyutyukin [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.23>

Скляренко Ігор Васильович,
помічник судді Ленінського районного суду
міста Кіровограда
e-mail: ivass195@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2104-6721>

**ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК
УЧАСНИКА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ
КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

Стаття присвячена проблемі визначення поняття та характерних ознак органу місцевого самоврядування в якості учасника адміністративного судочинства, що мають значення при розгляді публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, що є актуальним з урахуванням змін у адміністративно-процесуальному законодавстві та реформи місцевого самоврядування в Україні. Метою статті є визначення поняття та виокремлення ознак органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з урахуванням сучасної правової доктрини та чинного українського законодавства. Висвітлено сучасні конституційно-правові та адміністративно-правові підходи до поняття органу місцевого самоврядування, його складових та ознак, на базі яких зроблено висновок про те, що орган місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом владних повноважень. Запропоновано визначення органу місцевого самоврядування, яке характеризує його саме як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю та дозволяє виокремити відповідні характерні риси. Зосереджено увагу на складових частинах органу місцевого самоврядування, які можуть самостійно виступати в ролі учасників публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, та охарактеризовано їх крізь призму адміністративно-процесуальної доктрини. Також акцентовано увагу на територіальному характері функціонування органів місцевого самоврядування, колегіальності прийняття ним рішень, особливостях формування його складу та фінансування з бюджетів різних рівнів. Відмічено, що орган місцевого самоврядування виступає в якості основного учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю, оскільки є суб'єктом управління комунальною власністю, та у зв'язку з цим має відповідні права та обов'язки у цій сфері. Зроблено висновок, що окремі особливості здійснення органами місцевого самоврядування своїх

повноважень, зокрема, у сфері управління комунальною власністю, обумовлюють як матеріально-правові так і процесуально-правові особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері комунальної власності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративне судочинство, публічно-правові спори, управління комунальною власністю, комунальна власність.

Skiarenko I. THE CONCEPT AND THE FEATURES OF A LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY AS A PARTICIPANT OF PUBLIC LEGAL DISPUTES IN COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT

The article considers the concept and procedural characteristics of a local self-government body as a participant of the administrative jurisdiction, which gains special significance under ongoing reforming of local self-government in Ukraine. The purpose of the article is to define the concept and the features of a local self-government body as a participant of public legal disputes in communal property management in the context of the current legal doctrine and Ukrainian legislation. paper highlights contemporary constitutional and administrative legal approaches to defining the concept of a local self-government body, its constituents and features. This enables making a conclusion that a local self-government body is the subject of public administration as well as authoritative powers. The offered definition of a local self-government body characterizes it as a participant of public legal disputes in communal property management and enables distinguishing a range of relevant features. The focus in the article is placed on the constituent parts of a local self-government body as an independent participant in public legal disputes in communal property management. The constituent parts are characterized through the prism of administrative procedural doctrine. The paper also focuses on the territorial functioning of local self-government bodies, the procedures of their decision-making, representation and financing from the budgets of different levels. It states that the local government acts as a major participant in public legal disputes in communal property management. Moreover, it is the subject of communal property management and therefore has corresponding rights and responsibilities in this area. The article concludes that certain peculiarities of exercising powers by local self-government bodies in communal property management determine both material and procedural legal aspects of public law disputes in the sphere of communal property.

Key words: local self-government, administrative jurisdiction, public-law disputes, communal property management, communal property.

Постановка проблеми. З 2015 року у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшується їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема, і у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності. Крім того, у 2016-2017 роках вітчизняний законодавець також вніс суттєві зміни у процесуальне законодавство (Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України), що вимагають додаткового аналізу та глибинного вивчення.

Управління комунальною власністю є однією з функцій місцевого самоврядування як представницького органу територіальної громади, яка забезпечує реалізацію інтересів жителів певної територіальної громади. В процесі управління органами місцевого самоврядування такою власністю можуть виникати публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства. У зв'язку з цим, виникає необхідність охарактеризувати органи місцевого самоврядування крізь призму участі в публічно-правових спорах у сфері управління комунальною власністю з урахуванням внесених змін в національне законодавство.

Аналіз останніх досліджень та публікацій Питання діяльності органу місцевого самоврядування як суб'єкта владних повноважень у різні часи досліджували такі вчені як В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. В. Кравченко та ін. Серед вчених, які досліджували загальні питання участі органу місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві можна назвати таких як В. М. Бевзенко, І. С. Козій, В. К. Колпаков, Р. О. Куїбіда, Д. М. Лук'янець, О. М. Пасенюк, І. Я. Рушак, В. С. Стефанюк, М. І. Смокович та ін. Однак характеристика органу місцевого самоврядування як учасника розгляду публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю з урахуванням змін у процесуальному законодавстві залишається недостатньо вивченою.

Мета статті – з урахуванням сучасної правової доктрини, чинного українського законодавства охарактеризувати поняття та ознаки органів місцевого самоврядування як учасників публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю.

Виклад основного матеріалу дослідження Узагальнено термін «самоврядування» можна розуміти як відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, члени якого самостійно приймають норми та рішення, що стосуються його життєдіяльності, відсутності в колективі розриву між суб'єктом та об'єктом управління [1, с. 22]. Такий колектив здійснює своєрідне «саморегулювання» без залучення зовнішнього суб'єкта управління. При цьому, їх рішення є обов'язковими лише в межах такого колективу.

Стосовно поняття «місцеве самоврядування», то Європейська хартія місцевого самоврядування визначає його як право і спроможність органу місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [2]. Недарма в цьому визначенні наголошується на «спроможності» таких органів, адже самоврядування не може бути просто декларативним. Відтак, самоврядування повинно реалізуватись у певних формах – рішеннях, діях, і навіть бездіяльності, що спрямовані на створення та забезпечення

виконання певних правил поведінки для окремої спільноти людей.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3]. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл/селища/міста - самостійно або за допомогою органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

Відповідно до статей 19, 38 Конституції України органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, проте вони не входять у систему органів державної влади. Слід погодитися з думкою, що ці органи не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади [5, с. 10; 6, с. 135].

Для з'ясування змісту поняття «орган місцевого самоврядування» необхідно спочатку охарактеризувати поняття «публічна адміністрація» та «суб'єкт владних повноважень» як родові поняття.

Термін «публічна адміністрація» в профільній науковій літературі розглядається у трьох значеннях:

- 1) як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- 2) як адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- 3) як сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [7, с. 42].

Для досягнення мети статті цей термін буде застосовуватися виключно у першому значенні.

Водночас, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 7 КАС України суб'єкт владних повноважень визначається як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [8]. Таким чином, це визначення дає певний перелік таких суб'єктів, однак не визначає їх характерних ознак. А відтак, слід погодитися з поняттям суб'єкта владних повноважень, що запропонував учений В. М. Бевзенко, який визначає його як уповноваженого державою суб'єкта, який на основі та відповідно до законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив на суспільство в цілому чи на окремі його частини [9, с. 101].

Враховуючи особливості організаційної структури суб'єктів владних повноважень можемо виділити такі їх види:

- 1) фізичні особи (індивідуальні суб'єкти) – посадові та службові особи;
- 2) юридичні особи (колективні суб'єкти) – органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян;
- 3) колективні суб'єкти без статусу юридичних осіб – структурний підрозділ органу державної влади, місцевого самоврядування тощо [10, с. 191].

Тобто, до колективних суб'єктів із статусом юридичної особи можемо включити як індивідуальних, так і колективних суб'єктів без статусу юридичних осіб.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині сутність суб'єктів публічної адміністрації зазвичай розкривають через перелік видів таких суб'єктів, зокрема до них відносять:

- органи державної влади;
- органи влади Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування;
- їх посадові і службові особи;
- інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [11, с. 127].

Отже, орган місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації та суб'єктом владних повноважень, що виконує публічні функції на місцевому (регіональному) рівні.

Питання про зміст та ознаки органу місцевого самоврядування досліджували вчені різних галузевих наук, зокрема у сфері конституційного права. Так, на думку авторів Тлумачного термінологічного словника з конституційного права, орган місцевого самоврядування – це орган, який утворюється, у встановленому законом порядку, територіальними громадами (в т.ч. району, області) для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та наділений владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [12, с. 162]. Учений В. В. Кравченко визначає орган місцевого самоврядування як «організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органу місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [13, с. 7]. З поданим визначенням варто погодитися, проте варто звернути увагу на наступне.

По-перше, ст. 97 Бюджетного кодексу України містить перелік трансфертів місцевим бюджетам із Державного бюджету України [14]. Тому, орган місцевого самоврядування може функціонувати не лише за кошти місцевих бюджетів. Хоча, безпосереднє фінансування такої діяльності здійснюється з відповідного місцевого бюджету.

По-друге, орган місцевого самоврядування не складається лише із службовців, адже такий орган формується також із осіб, яких було обрано шляхом виборів. Хоча, депутати місцевих рад, члени виконавчих органів рад, технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування до посадових осіб не належать [15, с. 221].

Таким чином, на нашу думку, під органом місцевого самоврядування слід розуміти суб'єкт публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень), сформований безпосередньо жителями певної адміністративної одиниці шляхом виборів чи їх представниками, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету і складається з депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб, створений для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та здійснення повноважень власника комунального майна відповідно до чинного законодавства. Подане визначення цілком відповідає цілям цієї статті і дозволяє охарактеризувати його з розрізу адміністративно-процесуальної доктрини.

Враховуючи вказане визначення органу місцевого самоврядування, пропонуємо виділити такі ознаки органу місцевого самоврядування як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю:

1) виступає самостійним (організаційно відокремленим) суб'єктом (органом) публічної адміністрації.

Орган місцевого самоврядування є юридичною особою, що складається з окремих системних елементів, зокрема депутатів місцевих рад, посадових та службових осіб (в т.ч. сільського/селищного/міського голову, голів районних, районних у місті, обласних рад, старосту), структурні підрозділи апарату ради районного та обласного рівнів, їхніх виконавчих органів (відділів, департаментів тощо). Кожен і з цих складових елементів органу місцевого самоврядування має свій обсяг прав та обов'язків у сфері управління комунальною власністю і може самостійно виступати учасником публічно-правового спору.

2) свої повноваження у сфері управління комунальною власністю реалізовує у певних територіальних межах – у адміністративно-територіальній одиниці.

Слід відзначити, що ця ознака є однією з основних характеристик місцевого самоврядування як такого. Зрозуміло, що поширення повноважень окремого органу місцевого самоврядування за межі території певної адміністративно-територіальної одиниці нівелювало б сутність місцевого самоврядування як інструменту самостійного вирішення саме місцевих проблем в тому числі і шляхом управління комунальною власністю.

3) більшість рішень приймаються колегіально.

Як вже було вказано, орган місцевого самоврядування – це сукупність депутатів місцевої ради та службових (посадових) осіб. Депутати місцевої ради є тими особами, що не лише представляють місцевих жителів, але й приймають рішення – нормативні чи індивідуальні акти. Ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням більшістю депутатів від загального складу ради [4]. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат користується правом ухвалюючого голосу [16], а відтак, як слушно вказує вчений Д. М. Лук'янець, використовує це право на власний розсуд і не може бути жодним чином примушений голосувати всупереч своїй волі [17, с. 113].

4) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з відповідних місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів належать: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України [14]. Проте наявність окремих, організаційно незалежних від Державного бюджету місцевих бюджетів не означає, що вони так само і фінансово-економічно незалежні від нього. Так, ст. 66 зазначеного Закону передбачає, що коштів місцевих бюджетів повинно бути достатньо для виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. У разі неспроможності такого бюджету забезпечити покриття видатків, необхідних для здійснення цих повноважень, держава передає необхідні кошти до такого бюджету у вигляді дотацій та субвенцій [4]. Тобто, держава зобов'язана забезпечувати вже згадану «спроможність» та «реальну здатність» місцевого самоврядування виконувати покладені на нього функції. Отже, організаційно органи місцевого самоврядування фінансуються з відповідних місцевих бюджетів, однак надходження до такого бюджету можуть здійснюватися і безпосередньо від держави.

5) очолює виборна посадова особа.

Виборними посадами є ті, на які особу обирають на місцевих виборах, а також на які особи обираються або затверджуються відповідною радою [18].

6) є суб'єктом комунальної власності, тобто здійснює управління комунальною власністю.

Відповідно до ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності. До комунальної власності може належати рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, а також частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права відповідно до закону. Ст. 142 Основного Закону називає суб'єктами права комунальної власності територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах [3]. У ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради [4].

Висновки Отже, місцеве самоврядування є важливою складовою суспільно-політичного, соціально-економічного життя суспільства та держави. При цьому, поняття «орган місцевого самоврядування» розглядається як політологічна, конституційно-правова, адміністративно-правова категорія, тощо. Наведене у статті визначення органу місцевого самоврядування дозволяє окреслити його характеристики саме як учасника публічно-правових спорів у сфері управління комунальною власністю в силу здійснення ним певних специфічних функцій (функції управління комунальною власністю) та показує його особливе місце в системі суб'єктів публічної адміністрації. Орган місцевого самоврядування є основним учасником таких спорів, оскільки виступає в якості суб'єкта управління комунальною власністю. Орган місцевого самоврядування може бути представленим як відповідними структурними підрозділами чи посадовими особами, які здійснюють повноваження у сфері управління комунальною власністю, так і безпосередньо. Особливості здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень (колегіальність прийняття рішень, виборність керівника органу, територіальний характер повноважень) обумовлює як матеріально-правові так і процесуально-правові особливості розгляду публічно-правових спорів у сфері комунальної власності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. К. Арабат-центр, 2001. С. 4–10.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Офіційний вісник України*, 2015. № 24, с. 450, стаття 718.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> (дата звернення: 14.09.2018).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.09.2019).
5. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. К. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
6. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. К.: Атіка, 2000. 304 с.
7. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 14.09.2019).
9. Бевзенко В. М. Особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 4. С. 99–105.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
11. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. Ваіте, 2014. 376 с.
12. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. 2-е вид. допов. Запоріжжя. Дніпровський металург, 2010. 304 с.
13. Кравченко В. В. Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття. *Правничий вісник Університету "КРОК"*. 2011. Вип. 10. С. 4–10.
14. Бюджетний кодекс України: Закон від 21.06.2001 № 2542-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 14.09.2019)
15. Левківська Н. Поняття та особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. Вип. 1. С. 217–227.
16. Про статус депутатів місцевих рад: Закон від 11.07.2002 № 93-IV // База даних «Законодавство

України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 14.09.2019)

17. Лук'янець Д. М. Проблеми адміністративного судочинства при вирішенні справ стосовно правомірності рішень органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2011. № 4. С. 110–115.

18. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон від 07.06.2001 № 2493-III // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 14.09.2019).

REFERENCES:

1. Kravchenko, V. (2001). *Konstytutsiyni zasady mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini: osnovy munitsypal'noho prava: navch. Posib*. Kyiv: Ararat Center [in Ukrainian].

2. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya. *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 2015, 24, 450 [in Ukrainian].

3. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> [in Ukrainian].

4. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy [«On Local Self-Government in Ukraine» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

5. Batanov, O. (2001). Terytorial'na hromada — osnova mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini: monohrafiya. Kyiv: K. Koretsky Institute of State and Law, NAS of Ukraine [in Ukrainian].

6. Bilenchuk, P. (2000). Mistseve samovryaduvannya v Ukraini (munitsypal'ne pravo): navch.posib. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

7. Pukhtetska, A. (2006). «Yevropeys'kyy administratyvnyy prostir» yak novela ukrayins'koyi administratyvno-pravovoyi nauky: ponyatiyno-terminolohichna kharakterystyka. *Yurydychna Ukraina – Legal Ukraine*, 8, 41-45 [in Ukrainian].

8. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy [«Code of Administrative Procedure of Ukraine» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].

9. Bevzenko, V. (2007). Osoblyvosti pravovoho statusu sub'yekta vladnykh povnovazhen' v administratyvnomu protsesi.. *Visnyk hospodars'koho sudochynstva – Bulletin of economic litigation*, 4, 99-105 [in Ukrainian].

10. Averyanov, V. (Ed.). (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyy kurs: Pidruch* (Vol. 1). Kyiv: The Legal Thought Publishing House [in Ukrainian].

11. Melnyk, R. (2014). *Zahal'ne administratyvne pravo: Navchal'nyy posibnyk*. Kyiv: Vaite [in Ukrainian].

12. Nalyvayko, L. (2010). *Tlumachnyy terminolohichnyy slovnyk z konstytutsiynoho prava* (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) (2nd ed.). Zaporizhzhia: Dnipro metallurgist [in Ukrainian].

13. Kravchenko, V. (2011). Orhany mistsevoho samovryaduvannya: teoretychni pidkhody do vyznachennya ponyattya. *Pravnychyy visnyk Universytetu "KROK" – Legal Bulletin of KROK University*, 10, 4-10 [in Ukrainian].

14. Byudzhethnyy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy [«Budget Code of Ukraine» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

15. Levkivska, N. (2009). Ponyattya ta osoblyvosti pravovoho statusu posadovoyi osoby orhanu mistsevoho samovryaduvannya. *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific papers of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, 217-227 [in Ukrainian].

16. Pro status deputativ mistsevykh rad: Zakon Ukrainy [«On the status of deputies of local councils» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> [in Ukrainian].

17. Lukyanets, D. (2011). Problemy administratyvnoho sudochynstva pry vyrishenni sprav stosovno pravomirnosti rishen' orhaniv mistsevoho samovryaduvannya. *Pravo Ukrainy: Respublikans'kyts yurydychnyy zhurnal – Law of Ukraine: Republican Law Journal*, 4, 110-115 [in Ukrainian].

18. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: Zakon Ukrainy [«About service in local self-government bodies» : *Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.09.2019

УДК 342.56: 340.134] (477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.24>

Слюсар Ігор Вікторович,
*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: i.v.slyusar3110@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9753-4599>*

ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена історії виникнення та перспективам розвитку судової влади України. У ній обґрунтовано актуальність цього питання, як у площині наукового так і практичного значення. На сьогоднішній день проблема становлення та розвитку судової системи в Україні є досить складною, багатоаспектною та незважаючи на свою актуальність, недостатньо дослідженою. Судова влада України постійно критикується та реформується, оскільки є недосконалою, існує з численними недоліками та суперечностями, які необхідно виявляти, досліджувати та ліквідувати чи удосконалювати. У статті досліджено вплив історичних аспектів судової системи України, які дають змогу виконати порівняльний аналіз минулого та сьогодення для простеження проблем і методів функціонування та розвитку судової влади України, щоб мати змогу вирішити проблеми в майбутньому. Установлено тенденції, що судова влада за різних часів була централізованою та тоталітарною, суди перетворювалися з органу правосуддя на каральний орган. Судова система у сучасному світі має бути більш розвиненою, доступною та виконувати свої функціональні обов'язки під контролем громадськості. Першими кроками органів влади до таких змін, можливо віднести впровадження в судову систему електронних судів та електронний документообіг. У зв'язку із чим досліджено принципи роботи судової системи сучасної держави, яка повинна вміти швидко реагувати на поставлені перед нею цілі, строки розгляду справ повинні скоротитися до мінімальних при цьому не втрачаючи свою якість та якість винесеного по ній судового рішення. Судова система підлягає реформуванню, однак вказану реформу необхідно провести так, щоб в подальшому не змінювати усю систем докорінно, а лише вносити поправки для покращення її функціонування оскільки, законодавство України зазнає постійних змін, час не стоїть на місці, світ змінюється та розвивається, а тому судова системи України потребує адаптації відповідно до сучасних тенденцій, норм та міжнародних стандартів судочинства.

Ключові слова: судова система, судова влада, судочинство, законодавство, судовий процес.

Slyusar I. HISTORY OF DEVELOPMENT AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT UKRAINE'S JUDICIAL AUTHORITY

The article is devoted to the history of the emergence and prospects of the development of the judiciary in Ukraine. It substantiates the relevance of this issue, both in the plane of scientific and practical importance. To date, the problem of the establishment and development of the judicial system in Ukraine is quite complex, multidimensional and, despite its relevance, not well researched. The judiciary of Ukraine is constantly criticized and reformed as it is imperfect, with numerous shortcomings and contradictions that need to be identified, investigated and eliminated or improved. The article examines the impact of the historical aspects of the judicial system of Ukraine, which make it possible to perform a comparative analysis of the past and the present to trace the problems and methods of functioning and development of the judicial power of Ukraine in order to be able to solve problems in the future. The tendencies were established that the judiciary was centralized and totalitarian at different times, and the courts turned from a judicial body to a punitive one. In today's world, the judiciary needs to be more developed, mobile, technological, accessible, independent and publicly controlled. The first steps of the authorities to such changes include the introduction of electronic courts and electronic document flow into the judicial system. In connection with what the principles of the judicial system of the modern state, which should be able to react quickly to its goals, are investigated, the terms of cases should be reduced to the minimum, without losing their quality and the quality of the judgment delivered on it. The judicial system is subject to reform, but the said reform must be implemented in such a way that it does not change the entire system in the future, but only to amend it to improve its functioning, because, as Ukrainian law is constantly changing, time is not in place, the world is changing and evolving, and therefore Ukraine's judicial system needs to adapt to current trends, norms and international standards of justice.

Key words: judicial system, independent branch of state power, development, formation, reformation and functioning of the judiciary of Ukraine, proceedings.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день проблема розвитку та становлення судової влади є досить складною, багатоаспектною та незважаючи на свою актуальність, недостатньо дослідженою. Історія розвитку судової влади є складовою частиною історії держави і суспільства в цілому. Відтак, слід розглянути історію розвитку судової системи України та проаналізувати ключові моменти та тенденції, звернувши увагу на особливості правової системи для виявлення недоліків та здійснюючи визначення напрямків її подальшого вдосконалення. Тому для більш точного визначення стратегії реформування судової системи України необхідно враховувати основні етапи історичного шляху вітчизняного суду, що сприятиме не лише подальшому становленню судової влади, але й збереже національну впізнаваність

України як держави, що поважає свою історію.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ця проблема є досить актуальною і вже досліджувалася науковцями різних галузей. Слід відзначити роботи В.С.Бігун, І.Й.Бойко, Ю.Є.Вовк, О.А.Гавриленко, В.В.Городовенко, І.М.Грозовський, Л.О.Зайцев, А.Ю.Іванова, О.Ф.Кістяківський, А.О.Левицький, І.Є.Марочкін, О.О.Малишев, О.М.Мироненко, І.В.Музика, В.Т.Окіпнюк, А.Й.Рогожин, Є.В.Ромінський, В.О.Рум'янцев, О.О.Самойленко, М.І.Сірий, М.Є.Слабченко, І.Б.Усенко, М.Д.Ходаківський, Л.В.Худояр, І.Ю.Черкаський, Н.С.Юзікова, О.Н.Ярмиш, та інших.

Мета статті – на основі аналізу наукових праць, дослідити розвиток та становлення судової влади України для обґрунтування конкретних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення роботи сучасної судової системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Судова влада – незалежна і самостійна гілка державної влади, яка здійснюється судами. Органи судової влади вирішують правові суперечки між конкретними особами, а також розглядають справи щодо норм контролю, а саме: відповідності законів – конституції та підзаконних нормативних актів – законам. У окремих випадках ці органи дають тлумачення правовим нормам, в основному нормам Конституції країни, поза зв'язком з конкретним позовом [1, с. 386].

Історія розвитку судової системи є складовою частиною історії держави і суспільства в цілому. На різних етапах розвитку держави суди відображають її політику і здійснюють її функції. Історію становлення і розвитку судової влади України можна розділити на декілька етапів:

- судова влада у скіфо-античну добу;
- судова влада давньої русі княжої доби (кінець IX - середина XIV ст.);
- судова влада у литовсько-польську добу;
- судова влада в Запорізькій Січі;
- судова влада в Гетьманщині;
- судова влада на українських землях Російської імперії;
- судова влада на українських землях Австрії та Австро-Угорщини;
- судова влада в добу української революції 1917-1921 роки;
- судова влада в радянську добу;
- судова влада у незалежній Україні [9, с.3-8].

Початковий етап формування вітчизняної судової системи закладений радянською владою. З'їзд українських юристів, який відбувся 13–14 червня 1917 року, визнав, що судову систему України повинен очолювати Вищий крайовий суд, яка має бути незалежною від російського уряду. З часом, після створення генерального комісаріату судових справ Центральної ради 10 листопада 1917 року ухвалила постанову про утворення суду іменем Української народної республіки, яка підписана Грушевським М.С. та в якій було зазначено: «Суд на Україні твориться іменем Української народної республіки». 02 грудня 1917 року був створений Генеральний суд Української народної республіки, на який було покладено виконання повноважень суду касаційної інстанції, а також здійснення нагляду за судовими установами та особами судового відомства. Функції судів апеляційної інстанції відповідно до Закону Центральної ради від 17 грудня 1917 року виконували Харківський та Одеський апеляційні суди. Вони діяли згідно з правилами, встановленими Судовими статутами для судових палат з незначними відмінностями, обумовленими демократичними принципами побудови нової держави [2, с. 320].

Відомий український радянський діяч М.О.Скрипник зазначав, що Жовтнева революція зламала цілком і до кінця старий судовий устрій, поставила суду інші завдання, збудувала його на інших основах, дала йому інший соціальний зміст і значення. Головною відмінністю радянського суду було відкрите визнання його класовим судом, прямим знаряддям диктатури пролетаріату. Після Жовтневої революції в багатьох містах і навіть селах України були організовані нові суди. Першим документом Народного Секретаріату про суд була постанова «Про введення народного суду на Україні» від 4 січня 1918 року, якою була передбачена ліквідація старої судової системи (окружні суди, судові палати, військові і морські суди, комерційні суди м. Одеси, волосні та мирові суди). В Україні були організовані дільничні народні суди з розрахунку один суд на 10000 осіб. Вироки ухвалювалися ім'ям народу України, і підлягали негайному виконанню, були остаточними і не оскаржувалися, а тому суди апеляційної та касаційної інстанції не організовувалися. Вразі виявлення нових істотних обставин, справа могла бути переглянута тим же судом [10, с. 672].

У грудні 1922 року було утворено Союз Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР), у зв'язку із чим радянська влада впровадила низку змін у судовій системі Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР). Був створений Верховний суд СРСР, протягом незначного періоду з судової системи УРСР були вилучені військові трибунали, касаційною інстанцією котрих був визнаний Верховний Суд СРСР, для чого в ньому була утворена Військова колегія. Верховний Суд СРСР, який у 1924 році мав повноваження, що не посягали на суверенітет республіканської судової системи, потім згідно Положення «Про Верховний Суд СРСР і Прокуратуру Верховного Суду СРСР» від 24 липня 1929 року значно розширив компетенцію щодо нагляду за діяльністю Верховного суду УРСР, як і верховних судів інших республік, а з 10 липня 1934 року взагалі отримав право безпосереднього перегляду, скасування та зміни вироків, рішень, ухвал верховних судів радянських республік [8, с. 62-63].

Отже, судова система УРСР за період з 1922 року була єдиною, триланковою, її зміна відбувалась лише у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою, оскільки у 1925 році було ліквідовано губернії і створено округи, а тому губернські суди були замінені окружними. Згідно Положення «Про судоустрій УРСР» від 23 жовтня 1925 року була створена така система судів: народний суд; окружний суд; Найвищий Суд УРСР. В 1930 році було ліквідовано територіальні округи, у зв'язку з чим натомість окружних судів були утворені міжрайонні, які охоплювали декілька районів і виконували функцію попередніх окружних судів. У 1932 році в УРСР було запроваджено обласний адміністративно-територіальний поділ, а тому були внесені зміни до судової системи – міжрайонні суди були перетворені на обласні. До 1991 року згідно чинного на той час Закону УРСР «Про судоустрій України» від 05 червня 1981 року судову систему УРСР складали: Верховний Суд УРСР, обласні суди, Київський міський суд, районні (міські) народні суди [5].

Радянська система судочинства діяла виключно в інтересах влади, основні засади (принципи) судочинства: верховенство права; повага до честі і гідності, рівність усіх учасників судового процесу перед законом та судом; гласність і відкритість судового процесу; змагальність сторін; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення; неприпустимість зловживання процесуальними правами, були відсутні в судовому процесі радянської доби [4, с. 69].

24 серпня 1991 року позачерговою сесією Верховної Ради УРСР проголошено незалежність України та створено самостійну українську державу — України, у зв'язку із чим юридично припинено існування УРСР. Однак, радянські закони, якими визначались особливості функціонування судової системи, були успадковані Україною, що спричинило залежність судової влади від виконавчих органів, наділення судів правом законодавчої ініціативи, відсутність спеціалізації судів; відсутність принципу інстанційності розгляду судових справ; відсутність органу конституційної юрисдикції; відсутність кваліфікаційних вимог до суддів, окрім вікових; проголошення принципу рівності перед законом і судом виключно стосовно громадян країни [7].

28 червня 1996 року було прийнято Конституцію України. Після прийняття основного Закону держави було окреслено нову систему судоустрою, закріплено гарантії права на судовий захист, визначено основні засади здійснення судочинства. Юрисдикцію судів поширено на всі правовідносини, що виникають у державі. Принципами побудови системи судів загальної юрисдикції визнано територіальність і спеціалізацію. Визначено, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. У системі судів загальної юрисдикції повинні діяти також апеляційні та місцеві суди. Встановлено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду та суддів, які призначаються вперше строком на п'ять років. У визначених законом випадках, окрім професійних суддів, правосуддя повинно здійснюватися також народними засідателями і присяжними. Утворено Вищу раду юстиції (з 2016 року Вища рада правосуддя) – колегіальний незалежний орган, відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу. У вересні 1997 року для України набрала чинності Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Це означало, що держава взяла на себе зобов'язання гарантувати право на справедливий судовий розгляд та інші права людини, передбачені Конвенцією [3].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» №1402-VIII від 02.06.2016 року у сучасній редакції, суттєво змінив ситуацію у сфері здійснення правосуддя, зокрема:

- створено вертикалі системи судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом, з дня початку роботи якого у складі, визначеному цим Законом, Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України припиняють свою діяльність та ліквідуються у встановленому законом порядку;

- планується створити Вищий суд з питань інтелектуальної власності;
- у кримінальному провадженні впроваджено інститут слідчого судді;
- функції з добору кандидатів на посади суддів та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності зосереджені у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України;
- впроваджено процедуру конкурсного добору кандидатів на посади суддів, з проведенням співбесід з комісією та перевіркою на доброчесність;
- впроваджено спеціальну підготовку кандидата на посаду судді, теоретичну та практичну підготовку судді в Національній школі суддів України;
- створено Вищу раду правосуддя для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм законодавства;
- запроваджено механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- впроваджена автоматизована система документообігу та розподілу справ;
- запроваджено контроль та нагляд за здійсненням судочинства, шляхом подачі до контролюючого органу суддівського досьє зі статистичними показниками за рік роботи [6].

Не дивлячись на певні позитивні зрушення в напрямку створення нової судової системи в Україні, ще

залишалось багато невіршених питань. Судова система України характеризується наступними проблемами судочинства: незавершеністю реформи судової системи; кадровим голодом суддівського корпусу та низьким рівнем кваліфікованих співробітників апарату; недостатнім рівнем матеріального забезпечення; перевантаженістю судів справами та недостатньою прозорістю їх діяльності; відсутністю незалежності суддів; оптимізації принципу побудови системи судів України з метою зменшення адміністративного тиску на суддів; відсутністю матеріальної бази для здійснення судового процесу у режимі відеоконференції не тільки з приміщень суду та пенітенціарних органів, а й органів самоврядування; відсутність доступу до Єдиних та Державних реєстрів інформації; реорганізація та ліквідація судів; доцільності існування господарських судів; доступність до правосуддя, тобто запуск та налагодження роботи електронного суду та електронного документообігу; забезпечення роботи антикорупційного суду України та військових трибуналів чи судів; забезпечення діяльності суду присяжних; демократизація кримінального та цивільного законодавства; тощо.

Висновки. Дослідження історичних аспектів судової системи до незалежності України дає зрозуміти, що судова влада за різних часів була централізованою та тоталітарною, суди у значений період історії України перетворювалися з органу правосуддя на каральний орган. Влада не звертала уваги на думку громади, суддів, або осіб, що виконували судові функції призначалися правліннями та правителями, а тому їх неупередженість піддавалася сумніву. Проте, будь-яке, насамперед державно-організоване, суспільство потребує наявності арбітра, який вирішує конфліктні ситуації між членами такого суспільства на підставі унормованих у ньому уявлень про добро і справедливість. Оскільки, судова влада виступає особливою автономною сферою публічної (суспільної) влади, яка має універсальний характер, тобто здатність вирішувати будь-які юридичні конфлікти в політичній, релігійній, економічній, культурній та інших сферах життя суспільства. Судову владу необхідно організовувати за принципами демократії, з чіткими критеріями добору, конкурсною системою відбору з громадським контролем та оцінкою добросовісності кандидата на посаду судді, або виборчою системою суддів, згідно якої громада матиме право обирати суддю з кандидатів відповідно до територіально-адміністративного поділу на певний період часу з правом переобирання на наступний строк, що забезпечуватиме здійснення правосуддя незалежними та незаангажованими судами, утвореними згідно із чинним законодавством. При цьому судову владу мають здійснювати професійні судді та у визначених законом випадках, народні засідателі та присяжні через здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур. При доборі суддів слід звертати увагу не тільки на професійні критерії кандидатів, а й на морально-психологічні якості претендентів.

Сучасна судова система має бути незалежною, однак необхідний контроль суспільства. Для цього потрібні відповідні організаційні та нормативні механізми, закріплені на конституційному і законодавчому рівнях. Необхідна матеріальна незалежність судової влади, яка включає як належне фінансування судової системи та забезпечення виконання її процесуальних завдань, так і матеріальне забезпечення суддів. Мають бути чітко окреслені предметна сфера діяльності судової влади, її компетенція, виключність повноважень. Органи судової влади при здійсненні правосуддя мають додержуватися законодавчих приписів та духу права. Також, необхідно забезпечити обов'язковість виконання рішень суду. Крім того, у сучасному світі слід звертати увагу на електронні суди та електронний документообіг, впроваджувати у судову систему сучасні технології для спрощення роботи судів і звернення громадян до суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ковалів М.В. Судові та правоохоронні органи України: навч. посіб. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 386 с.
2. Ковальський В.С. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: України: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 320 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 11.06.2019).
4. Марочкін І.Є. Організація судових та правоохоронних органів. Харків: Право, 2013. 528 с.
5. Про судоустрій України: Закон Української Соціалістичної Радянської Республіки від 16.06.1981 р. № 2022-Х. Відомості Верховної Ради УРСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2022-10/ed19810605> (дата звернення: 10.06.2019).
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 05.08.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 11.06.2019).
7. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> (дата звернення: 10.06.2019).
8. Суслло Д.С. Організація судових органів Української РСР в період 1917-1925 рр. Київ, 1960. 217 с.
9. Усенко І.Б. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Наукова думка, 2014. 501 с.
10. Юридична енциклопедія / за ред. Шемшученко Ю.С. [та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998—2004, 768 с.

REFERENCES:

1. Kovalyov M.V. (2016) Sudovi ta pravoohoronny organy. L.: LvDUVS [in Ukrainian].

2. Kowalsky B.C. (2002) Sud, pravoohoronny ta pravozahisny organy Ukrainy. K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy [*«The Constitution of Ukraine»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
4. Marochkin I.E. (2013) Organizatsiya sudovih ta pravoohoronnyh. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
5. Pro sudouctri Ukrainy: Zakon Ukrainkoï Socialistichnoi Radianskoï Respubliki [*«On the Judicial System of Ukraine»: Law of the Ukrainian Socialist Soviet Republic*] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2022-10/ed19810605> [in Ukrainian].
6. Pro sudouctri i status suddiv: Zakon Ukrainy [*«On the Judiciary and Status of the Court of Justice Judicial System and Status of Judges»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].
7. Pro progoloshenya nezalegnosti Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainkoï Socialistichnoi Radianskoï Respubliki [*«On the proclamation of Ukraine's independence»: Resolution of the Supreme Soviet of the USSR*] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> [in Ukrainian].
8. Suslo D.S. (1960). Organizatsiya sudovih organiv Ukrainkoï RSR v period 1917-1925 rr. Kyiv [in Ukrainian].
9. Usenko I.B. (2014). Sudova vlada v Ukrainy: istorichni vitoki, zakonmirnosti, osoblivosti rozvitku . Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
10. Shemshuchenko Yu.S. (Ed.). (1998-2004) Uridichna encicklopediya. Kyiv: «Ukrainian Encyclopedia» M.P. Bazhana [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.09.2019

УДК 354.075.2: 339.137.2] (477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.25>

*Турковський Олександр Ярославович,
Голова Дніпропетровського обласного
територіального відділення
Антимонопольного комітету України
e-mail: kaf_forever@i.ua
<https://orcid.org/0000-0002-6193-6027>*

МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано методи діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України. Запропоновано обґрунтування необхідності дослідження методів діяльності даних територіальних підрозділів, як складових організації роботи та безпосереднього їх функціонування.

Чітке визначення та конкретизація методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України має важливе значення для цілеспрямованого впливу держави на формування, розвиток та захист конкуренції.

Надійне функціонування Антимонопольного комітету України та його територіальних управлінь, діяльність яких спрямована саме на сферу контролю конкурентних відносин та контролю за дотриманням таких відносин, може бути забезпечена постійним коригуванням, уточненням пріоритетів та завдань.

Визначення та аналіз методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України як органів державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є необхідною умовою процесів економічного розвитку держави при своєчасному здійсненні найдосконаліших моделей розвитку конкурентного середовища товарних ринків і тому потребує окремого дослідження.

Встановлено класифікацію методів діяльності територіальних відділень Антимонопольного комітету України, за якою виокремлюють правові, організаційні, соціально-психологічні. Здійснено їх детальний аналіз та розмежування на відповідні підгрупи.

Запропоновано шляхи удосконалення механізмів управління у сфері економічної конкуренції, а також пропозиції щодо трансформації внутрішньої структури територіальних відділень Антимонопольного комітету з метою їх ефективного функціонування. Зокрема, з метою реалізації методу інформаційного забезпечення акцентується увага на доцільності утворення відповідного внутрішнього підрозділу територіального відділення.

Ключові слова: управління у сфері економічної конкуренції, територіальні підрозділи Антимонопольного комітету України, методи діяльності органів публічної влади, класифікація методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України.

Turkovskiy O. THE METHODS OF ACTIVITIES OF THE TERRITORIAL DIVISIONS OF THE ANTIMONOPOL COMMITTEE OF UKRAINE

The methods of activity of territorial divisions of Antimonopoly Committee of Ukraine are analyzed in the article. The

substantiation of necessity of research of methods of activity of data of territorial divisions as constituents of the organization of work and their direct functioning is offered.

A clear definition and specification of the methods of activity of the territorial divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine is essential for the purposeful influence of the state on the formation, development and protection of competition.

The reliable functioning of the Antimonopoly Committee of Ukraine and its territorial departments, whose activities are aimed specifically at controlling competitive relations and monitoring compliance with such relations, can be ensured by constant adjustment, clarification of priorities and tasks.

Defining and analyzing the methods of activity of the territorial divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine as bodies of state control over the observance of the legislation on protection of economic competition is a prerequisite for the processes of economic development of the state while timely implementation of the most perfect models of development of competitive environment of commodity markets, and therefore requires separate research.

The classification of methods of activity of territorial divisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine is established, according to which legal, organizational, social and psychological are distinguished. They are analyzed in detail and differentiated into corresponding subgroups.

The ways of improvement of the mechanisms of management in the sphere of economic competition are proposed, as well as the proposals on transformation of the internal structure of the territorial divisions of the Antimonopoly Committee for the purpose of their effective functioning. In particular, with a view to implementing the method of information support, attention is paid to the feasibility of establishing an appropriate internal unit of the territorial department.

Key words: management in the field of economic competition, territorial subdivisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine, methods of activity of public authority, classification of methods of activity of territorial subdivisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

Постановка проблеми. Чітке визначення та конкретизація методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України має важливе значення для цілеспрямованого впливу держави на формування, розвиток та захист конкуренції.

Надійне функціонування Антимонопольного комітету України і його територіальних відділень, діяльність яких спрямована саме на сферу управління конкурентними відносинами та контролю за дотриманням таких відносин, може бути забезпечене постійним коригуванням, уточненням пріоритетів і завдань.

Конкретизація та аналіз методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України, як органів державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, є передумовою процесів економічного розвитку держави зі своєчасним втіленням найдосконаліших моделей розвитку конкурентного середовища товарних ринків і тому потребує окремих досліджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Природу конкуренції вивчали такі відомі класики як А.Сміт, Й.Шумпетер, Д.Рікардо, Дж.Робінсон, Е.Чемберлінг. Питання форм і методів діяльності органів публічної влади висвітлювали у свої працях В.Б.Авер'янов, Г.В.Барабашев, А.А.Безуглов, О.Є.Кутафін, Б.М.Лазарєв, О.Ф.Фрицький, К.Ф.Шермет та інші науковці. Вони класифікували методи діяльності органів державної влади, виділили значну кількість проблемних питань щодо їх діяльності у сфері розвитку економіки України на сучасному етапі. Проте, методи діяльності органів Антимонопольного комітету залишаються не достатньо розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Мета статті – провести аналіз методів діяльності територіальних підрозділів Антимонопольного комітету України, обґрунтування перспектив їх розвитку та можливих трансформацій з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх функцій та завдань.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі реалізації функцій і компетенції владні органи застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів.

Під методами діяльності органів державної влади в науковій літературі зазвичай розуміють конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування таких органів.

У юридичній літературі існують різні погляди щодо видів і властивостей методів діяльності владних інституцій. Зокрема, за функціональним змістом розрізняють адміністративні (розпорядчі, регламентаційні, нормативні), економічні (планування, державне регулювання, ціноутворення, економічне стимулювання та ін.), правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація), соціально-психологічні методи. За характером управлінського впливу їх поділяють на методи правового регулювання й публічного адміністрування. За формами діяльності одні вчені вирізняють методи правотворчої, оперативно-виконавчої, правоохоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів, методи виконання. Інші державознавці підрозділяють на правові, організаційні та організаційно-правові.

Методи діяльності територіальних відділень Антимонопольного комітету України класифікуються як **правові, організаційні, соціально-психологічні**.

Процес реалізації функцій і повноважень територіального відділення складається з планування, збору і обробки інформації, вироблення рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення.

У даному контексті слід виокремити **організаційні методи**, — планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.

Сутність організаційних методів, спрямованих всередину апарату, полягає у впорядкуванні діяльності структурних підрозділів, посадових осіб та працівників органів публічної влади з метою їх оптимального функціонування.

Метод планування полягає в сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності, заходів досягнення намічених показників. Планування поділяється на оперативне, поточне й перспективне.

Плани роботи передбачають перелік питань, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень, перелік основних заходів, що здійснюються органом або за його участю, та їх строки, осіб, відповідальних за їх підготовку і проведення.

У територіальних відділеннях Антимонопольного комітету планування роботи з основної діяльності передусім реалізується через формування центральним апаратом Антимонопольного комітету України річних планів.

Річний план передбачає в першу чергу визначення пріоритетів діяльності АМКУ, до яких зазвичай віднесено: формування та реалізація конкурентної політики; адвокатування конкуренції; правозастосування; контроль за концентрацією та узгодженими діями; моніторинг державної допомоги; зміцнення інституційної спроможності АМКУ.

В рамках вищезазначених пріоритетів для територіальних відділень передбачаються певні заходи та дії в межах цих заходів.

Так, наприклад в рамках формування та реалізація конкурентної політики для територіальних відділень передбачаються заходи щодо досягнення економічного ефекту та дії в межах даного заходу у вигляді правозастосування, аналізу нормативних документів, надання рекомендацій.

В рамках пріоритету правозастосування (виявлення і припинення порушень, захист конкуренції в сфері державних закупівель) передбачаються заходи з розгляду заяв та справ про порушення конкурентного законодавства.

З врахуванням завдань передбачених річним планом для кожного територіального відділення центральним апаратом АМКУ доводяться завдання, ключові показники результативності діяльності державного службовця.

В умовах переходу до інформаційного суспільства дедалі більшого значення набуває *метод інформаційного забезпечення*, сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження і зберігання інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами.

В територіальному відділенні отримання необхідної інформації відбувається як емпіричним так і теоретичним способами.

Розповсюдження інформації в територіальному відділенні, наприклад щодо доведення прийнятих рішень та розпоряджень до відома сторін які беруть участь у справі здійснюється через поштовий зв'язок; документів з грифом «для службового користування» фельд'єгерською службою тощо.

В територіальних відділеннях структурні підрозділи з функціональними обов'язками зв'язків з громадськістю не передбачені структурою та штатним розкладом. Такі функції покладаються на окремого працівника відділу організаційної роботи та управління персоналом територіального відділення.

Метод координації — являє собою способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень.

Характерним прикладом методу координації-субординації можна назвати координацію роботи структурних підрозділів відділення його головою та заступниками, координацію головою діяльності адміністративної колегії територіального відділення Антимонопольного комітету України відповідно до статті 12-1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України».

В науковій літературі зустрічається класифікація засобів координації, як то: інституційні; правові; організаційні; інформаційні; матеріально-фінансові.

В існуючому правовому полі територіальне відділення АМКУ може використовувати засоби субординаційного характеру, так й координації-взаємодії. Ці засоби набувають організаційних (конференції, «круглі столи», спільні перевірки тощо) та інформаційних форм (обмін інформацією). Правові форми можуть мати лише обмежений вигляд шляхом укладання меморандумів про співпрацю з територіальними представництвами органів державної влади.

Метод роботи з кадрами — способи і прийоми щодо оптимального добору, розстановки, професійної орієнтації, навчання, створення сприятливого соціально-психологічного клімату з метою забезпечення органів публічної влади висококваліфікованими, професійними, компетентними кадрами.

Адміністративно-правовий статус територіальних відділень не обумовлює спеціальних методів роботи з кадрами, крім тих що визначені законодавством.

Метод вироблення рішень — уособлює засоби і прийоми визначення можливих шляхів розв'язання проблеми, розробки варіантів рішення, аналізу наслідків його реалізації, вибору й ухвалення рішення, які

застосовуються для вироблення обґрунтованих, якісних, законних, економічних рішень.

Територіальні відділення АМКУ у процесі діяльності приймають рішення правового, соціального, економічного, організаційного характеру, спрямовані на розв'язання певних проблемних питань, вирішення управлінських ситуацій шляхом індивідуального (головою територіального відділення) чи колективного ухвалення (адміністративною колегією) на основі голосування.

Аналіз передбачених законодавством прийомів прийняття рішень в територіальному відділенні дає змогу зробити висновок про поєднання одноосібного та групового стилів ухвалення рішень.

Рішення, що ухвалюються в територіальному відділенні можуть набувати правових форм та оформлюватися у вигляді відповідних рішень. Порядок прийняття рішень адміністративною колегією визначений Регламентом адміністративної колегії територіального відділення АМКУ.

Метод організації виконання рішень являє собою сукупність способів і прийомів доведення прийнятих рішень до виконавців і забезпечення їх практичної реалізації. Рішення може бути офіційно оприлюднене чи передане безпосереднім виконавцям у вигляді повного оформлення, витягів.

Порядок виконання рішень голів та адміністративних колегій територіальних відділень Антимонопольного комітету України визначений статтею 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Рішення (витяг з нього) надається для виконання шляхом надсилання або вручення під розписку чи доведення до відома в інший спосіб.

З методом організації виконання рішень тісно пов'язаний *метод контролю*, цілеспрямоване спостереження за виконанням підвладними суб'єктами прийнятих публічно-владних рішень. Функція контролю полягає «в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху».

Контрольна діяльність в територіальному відділенні здійснюється шляхом проведення перевірок (планових і позапланових), здійснення моніторингу стану товарних ринків; шляхом направлення вимог про надання інформації суб'єктам господарювання, органам влади, органам адміністративно-господарського управління та контролю; здійснення спостережень на товарних ринках, вивчення матеріалів по скаргах і заявах громадян, суб'єктів господарювання тощо.

У науковій літературі контроль класифікують: за органами, які його здійснюють; за сферою підконтрольної діяльності; за формами його проведення; за ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів.

З врахуванням приписів статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» контрольна діяльність АМКУ реалізується у вигляді:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель;

4) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції.

Контроль у сфері захисту економічної конкуренції за критерієм органу, який його здійснює можна класифікувати наступним чином: Антимонопольний комітет України (має всю повноту владних повноважень); територіальні відділення (здійснюють контроль лише у визначених межах).

Класифікація за сферою діяльності, що підлягає контролю, співпадає з переліком видів контрольної діяльності, визначеним статтею 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України».

За формами його проведення такий контроль можна поділити на дві основні групи (напрямки): проведення досліджень (що передують розгляду справ); проведення розслідувань (в рамках розгляду справ).

За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів контроль поділяється на «дистанційну» форму (направлення вимог про надання інформації тощо) та форму «безпосередніх контактів» (витребування інформації під час перевірок, опитувань, вилучення доказів, накладання арешту).

Правові методи пов'язані з використанням певних організаційно-впорядковувачих властивостей права. Серед них в юридичній літературі виокремлюють методи: встановлення нормативів (стандартизації), дозвільно-реєстраційний (ліцензування, патентування, встановлення квот, видача дозволів, реєстрація), а також методи уповноважування, зобов'язування та заборони.

Для Антимонопольного комітету України правові методи можна поділити на дві групи: обмежувальні процедури в області здійснення концентрацій та узгоджених дій суб'єктів господарювання та зобов'язувальні – за результатом розгляду справ про порушення.

Відповідно до частини першої статті 48 Закону України «Про захист економічної конкуренції» за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції територіальні відділення Антимонопольного комітету України приймають рішення, зокрема про: визнання

вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції; припинення цього порушення; накладення штрафу; усунення наслідків порушень, зокрема усунення чи пом'якшення негативного впливу узгоджених дій, концентрації суб'єктів господарювання на конкуренцію.

Стаття 52 цього Закону регламентує накладення штрафів органами Антимонопольного комітету України (зокрема територіальними відділеннями) на об'єднання, суб'єктів господарювання.

Однак, відповідно до частини шостої статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення про накладення штрафів у розмірах понад чотири тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян приймаються виключно Антимонопольним комітетом України, адміністративною колегією Антимонопольного комітету України на їх засіданнях.

Таким чином, територіальні відділення передусім використовують правові методи, що ґрунтуються на прийнятті документів, які визнають монопольне становище відповідача, визначають санкції та встановлюють зобов'язання щодо припинення порушення (рішення у справах) або пропонують вчинити певні дії щодо припинення ознак порушення чи усунення його наслідків (рекомендації).

Соціально-психологічні методи базуються на використанні наукових положень соціології та психології і являють собою певні важелі впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездатність співробітників.

У роботі територіального відділення використовуються такі соціально-психологічні методи як переконання і примус, дії з мотивації можуть включати в себе економічне і моральне стимулювання, збагачення самого змісту праці, створення умов для виявлення потенціалу працівників і їх саморозвитку.

Метод примусу в значенні, направленому на об'єктів антимонопольної політики – відповідачів у справах, юридичний примус здійснюється: 1) виключно в порядку юридичної процедури; 2) виключно органами Антимонопольного комітету України; 3) як реакція на протиправну поведінку відповідачів; 4) може застосовуватись як до фізичних, так і юридичних осіб – суб'єктів господарювання в розумінні статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції»; 5) полягає в застосуванні до відповідачів заходів впливу, вичерпно перелічених у законодавстві.

Отже, правовий примус втілюється в заходах припинення протиправної поведінки та юридичної відповідальності, в той час як правове переконання оформлюється у вигляді юридичних приписів.

В цьому контексті методи правового переконання та примусу, що використовують в своїй діяльності територіальні відділення на практиці набувають форм відповідно *рекомендацій* щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень конкурентного законодавства, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють; щодо проведення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням, та *рішень у справах* про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Висновки. 1. В умовах удосконалення механізмів управління у сфері економічної конкуренції можливо значно прискорити процес формування проконкурентної свідомості суспільства, зокрема шляхом посилення важелів впливу територіальних відділень Антимонопольного комітету України у вигляді зняття обмежень, встановлених частиною шостою статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», стосовно виключної компетенції Антимонопольного комітету України в накладанні штрафів у розмірах понад чотири тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Водночас, адвокатування конкуренції, використовуючи механізми непримусового характеру, орієнтовані насамперед на суспільне усвідомлення переваг конкуренції.

В розріз з викликами сьогодення, територіальних відділеннях АМКУ через обмежений штат працівників окремі структурні підрозділи до функціональних обов'язків яких належить здійснення зв'язків з громадськістю не передбачені структурою та штатним розкладом.

З метою забезпечення територіальних відділень АМКУ, як органів публічної влади повною й вірогідною інформацією, спілкуванням з громадськістю, доцільно утворити в кожному з них спеціалізовані підрозділи — прес-служби, управління громадських зв'язків, інформаційно-аналітичні центри, дослідницькі служби тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Пра-во, 2005. 256 с.
2. Кельман Л.М. До питання про співвідношення понять правозастосовної діяльності та реалізації права: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 4. С. 31–41.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 576 с.
4. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління. М.: Омега-Л, 2004. 301 с.
5. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. Я.Ю. Кондратьєва. К.: Юрінком Інтер, 2003. 464 с.
6. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 592 с.
7. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. Одеса: АО БАХВА, 1997. 160 с.

8. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинъ, 2000. 375 с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, 1999. 53 с.

REFERENCES:

1. Seregina, S. (Ed.). (2005). Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Pidruchnyk dlya studentiv vyshchikh navchal'nykh zakladiv. Kharkiv: Law [in Ukrainian].
2. Kelman, L. (2017). Do pytannya pro spivvidnoshennya ponyat' pravozastosovnoyi diyal'nosti ta realizatsiyi prava: teoretyko-pravovyy aspekt. *Naukovyy visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs*, 4, 33 [in Ukrainian].
3. Malinovsky, V. (2003). Derzhavne upravlinnya: Navchal'nyy posibnyk. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
4. Atamanchuk, G. (2004). Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Moscow: Omega-L [in Russian].
5. Kolodiy, A., & Oliynik, A. Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Pidruchnyk. Kyiv: Jurincom Inter [in Ukrainian].
6. Pogorilko, V., & Fritsky, O. (Ed.). (2001). Munitsypal'ne pravo Ukrainy: Pidruchnyk. Kyiv: Jurincom Inter [in Ukrainian].
7. Vasilyev, A. (1997). Pidhotovka i pryynyattya upravlins'kykh rishen': or-hanizatsiyno-pravovi problemy. Odesa: AO BAKHVA [in Ukrainian].
8. Kocherin, E. (2000). Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontrolya. Moscow: Filin [in Russian].
9. Garashchuk, V. (1999). Kontrol' ta nahlyad u derzhavnomu upravlinni. Kharkiv: National Law Academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2019

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.26>

Циганенко Андрій Андрійович,

помічник судді Окружного адміністративного суду міста Києва

e-mail: manapot@icloud.com

<https://orcid.org/0000-0001-9624-2933>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті формулюється поняття «організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини і громадянина» з позиції діяльності Національної поліції України. Розкриваються елементи механізму забезпечення прав і свобод людини як частини діяльності Національної поліції України. Аналізуються етапи адміністративного регулювання забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Якісне, ефективне виконання міліцією завдання щодо забезпечення прав та свобод людини певною мірою залежить від розвинутої правової бази, тобто від наявності належного правового регулювання цієї діяльності за допомогою нормативно-правових актів.

У статті пропонується виділення певних етапів механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності Національної поліції України, зокрема: визначення виду суспільних відносин, що потребують забезпечення з боку Національною поліцією України (тобто у нормативно-правових актах зазначаються зміст, сфери здійснення, перелік суб'єктів, що користуються тією чи іншою можливістю); формулювання повноважень (прав та обов'язків) різних підрозділів Національної поліції України та їх посадових осіб під час забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина (необхідно чітко визначити права та обов'язки поліцейських щодо громадян, державних органів та їх представників, громадських організацій, за допомогою норм права регламентувати коло профілактичних заходів, засобів переконання та примусу, підстав, умов, порядку їх застосування); визначення та закріплення видів і заходів відповідальності поліцейських за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина (тобто гарантія втілення в життя принципу законності в діяльності Національної поліції України).

Ключові слова: Національна поліція, механізм, права і свободи, людина, громадянин, право.

Tsiganenko A. ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF ENSURING HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article defines the concept of "organizational and legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of man and citizen" from the standpoint of the National Police of Ukraine. The elements of the mechanism for ensuring human rights and freedoms as part of the activities of the National Police of Ukraine are revealed. The stages of administrative regulation of human and citizen's rights and freedoms are analyzed. The qualitative, effective execution of the task by the police on the protection of

human rights and freedoms depends to a certain extent on the developed legal framework, that is, on the availability of proper legal regulation of this activity through normative legal acts.

The article proposes the allocation of certain stages of the mechanism of ensuring the rights and freedoms of human and citizen in the activities of the National Police of Ukraine, in particular: the definition of the type of public relations that need to be secured by the National Police of Ukraine (ie the content, spheres of implementation, the list of sub entities that use this or that opportunity); formulating the powers (rights and duties) of different units of the National Police of Ukraine and their officials in ensuring the exercise of human and citizen's rights and freedoms (it is necessary to clearly define the rights and duties of police officers in relation to citizens, state bodies and their representatives, public organizations, by means of the rules of law to regulate the range of preventive measures, means of persuasion and coercion, grounds, conditions, procedure for their application); determination and assignment of types and measures of responsibility of police officers for non-performance or improper performance of certain powers in the sphere of protection of human and citizen's rights and freedoms (ie guarantee of implementation of the principle of legality in the activity of the National Police of Ukraine).

Key words: national police, mechanism, rights and freedoms, person, citizen, right.

Постановка проблеми. Законодавство про права та свободи людини і громадянина в Україні відповідає високим міжнародно-правовим стандартам: в ньому закріплено демократичну концепцію взаємовідносин людини і держави, в якій людина в Україні визнається найвищою соціальною цінністю: змінено співвідношення і роль структурних елементів правового статусу громадянина, оскільки на перший план виходять не його обов'язки, а права і свободи. Разом з цим правовий статус громадян України має досить слабку соціально-правову захищеність, недостатню гарантованість прав та свобод, відсутність усіх необхідних механізмів їх забезпечення. В Україні гостро постає питання саме реалізації і захисту прав та свобод людини і громадянина. Сьогодення потребує реальної втілення в життя задекларованих прав та свобод, тобто створення правового механізму їх забезпечення, що має стати гарантією дієвості передбачених Конституцією України прав, свобод та обов'язків.

Проблеми прав та свобод людини і громадянина розглядаються різними юридичними науками, проте саме наука поліцейська (міліцейська) деонтологія у темі «правовий статус особи» досліджує механізм забезпечення Національною поліцією України прав та свобод людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У процесі дослідження механізму організаційно-правового забезпечення міліцією прав та свобод людини і громадянина були вивчені Інтернет-джерела та роботи таких вчених, як Н.Армаш, Д.Беззубов, І.Гамалій, А.Капітанська, О.Негодченко, Т.Пікуля, І.Чуйко та ін.

Мета статті - формулювання поняття «механізм організаційно-правового забезпечення Національною поліцією України прав та свобод людини і громадянина».

Виклад основного матеріалу дослідження. Принцип верховенства права проголошено в статті 8 Конституції України. Разом з тим його практичне втілення можливе лише за наявності правових законів, рівності всіх суб'єктів права перед законом і судом, відповідальності держави перед особою, а не тільки особи перед державою, визнання пріоритетності життя й здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки людини. Саме тому для реалізації концептуальної ідеї верховенства права та міжнародних стандартів прав людини в Україні необхідно наповнити реальним змістом проголошені в Конституції України права та свободи людини і громадянина, надати їм саме реального, а не декларативного змісту. Адже «реальність прав та свобод громадян», її сутність розкриваються через систему взаємопов'язаних матеріальних та процесуальних сторін механізму її забезпечення (реалізація, охорона, захист).

Актуальним для вирішення проблеми є визначення ролі держави, її органів, зокрема Національною поліцією України, щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, меж їх втручання і відповідальності. Саме міліція як орган виконавчої гілки влади є найбільш наближеною до населення за обсягом наданих їй компетенцій. На її діяльність поширюється вимога законності, що перебуває в межах верховенства права і полягає в недопущенні свавілля стосовно людини. У відповідності до типу правового регулювання міліція керується заборонним принципом: «заборонено все, що прямо не дозволено законом». Тому дуже важливими є процедури (процеси) здійснення приписів правових норм щодо охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина Національною поліцією України, що, у свою чергу, вимагає з'ясування особливостей професійної діяльності кожною з її підрозділів у цих процесах. Перед Національною поліцією України постають відповідальні завдання в умовах орієнтації України на входження до Європейського Союзу, провідним з яких є підвищення авторитету та престижу її працівників серед населення, перетворення їх на справжніх слуг народу, готових вчасно прийти на допомогу і в повному обсязі гарантувати захист прав та свобод громадянам України.

В умовах сьогодення кожна людина все ясніше розуміє, що сутність і життєвість її прав та свобод полягає не стільки в їх декларативному проголошенні, скільки в тому, як забезпечується їх реалізація, які матеріальні, правові та інші гарантії надає держава та її органи для їх послідовного і всебічного здійснення. Серед цих гарантій важливу роль відіграють спеціальні правоохоронні засоби. Національна поліція України, разом з іншими юридичними установами та правоохоронними органами, належить до загальної системи гарантування української державою прав і свобод людини і громадянина, доповнюють і посилюють її. Ефективність її діяльності в цьому напрямі зумовлюється наданими їй Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію України», іншими нормативно-правовими актами широкими

повноваженнями щодо забезпечення законності та дотримання прав та свобод людини і громадянина, їх ініціативністю, авторитетом серед населення країни, доступністю для будь-кого.

Головним змістом і спрямованістю діяльності нашої держави є права та свободи людини і громадянина та гарантії їх здійснення. На відміну від існуючого раніше наголосу: «Люди для держави» Конституція України 1996 р. проголосила «Держава для людей». Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3).

Адміністративно-правове розроблення проблем прав та свобод людини в філософії (з ліберально-гуманістичних позицій) пов'язано з ім'ям І. Канта, який писав, що наука, яка дійсно потрібна людині, це та наука, що належним чином показує людині її місце у світі і навчаче тому, ким треба бути, щоб бути людиною [1, с. 206].

Він послідовно відстоював свободу індивіда та рішуче критикував дуалістичність політики в її ставленні до моралі і права. Політика, згідно з І. Кантом, повинна бути підпорядкована моралі і праву, категоричним імперативам розуму про права та свободи особистості. Він підкреслював, що дійсна політика не може щось робити, не присягнувши перед цим моралі. Право людини повинно вважатися священним, яких зусиль би це не коштувало державній владі [2, с. 185].

Класична філософсько-правова думка пов'язує ідею правової держави передусім з ідеєю свободи, автономії особистості. Вона виходить з можливості встановлення таких відносин між людиною та державою, коли, по-перше, джерелом права вважається особистість, а не держава: по-друге, змінюється уявлення про співвідношення між державою та законом: від звичної формули «закон є інструментом державної влади» здійснюється перехід до принципу «державна влада є інструментом закону»; по-третє, визнається, що держава стає правовою в силу того, що не суперечить, і не порушує права людини, а зміцнює і захищає їх [2, с. 24]. Саме Конституція України та чинне законодавство закріплюють за державою в особі компетентних державних органів функцію захисту прав та свобод громадян України, що гарантує кожному право звертатися за захистом своїх порушених прав.

Одним із головних завдань правоохоронної діяльності Національної поліції України є забезпечення прав та свобод, але перш за все безпеки людей. Національна поліція України поряд з іншими правоохоронними органами покликана привести в дію механізм правової охорони й захисту прав і свобод людини. Її функції багатогранні: від створення безпечних умов реалізації прав і свобод людини в громадських місцях до захисту від злочинних порушень та посягань на права і свободи людини із застосуванням легальних примусових заходів.

Таким чином, для окреслення змісту державно-правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина, необхідно проаналізувати його складові.

Так, право це система норм (правил поведінки) і принципів, встановлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу [3, с. 253].

Регулюючий вплив права на суспільні відносини полягає в тому, що в нормах права закріплюється модель обов'язкової або дозволеної поведінки учасників правовідносин. Разом з тим право у суспільному житті має не тільки юридичний (регулятивний), але й інші види впливу: виховний, ідеологічний тощо. У юридичній науці існує категорія, що охоплює всі напрями та форми впливу права на суспільне життя, - правовий вплив, тобто взятий в єдності та різноманітності весь процес дії права на суспільство, свідомість і поведінку людей за допомогою правових (юридичних) та неправових (загальносоціальних (виховних, орієнтаційних, інформаційних, організаційних) засобів [4, с. 98].

Механізм держави це система державних органів, за допомогою яких виконуються завдання та функції держави, що пронизана єдиними законодавчо закріпленими принципами, сформована на принципі розподілу влади та має необхідну матеріальну базу. Тому забезпечення прав і свобод людини і громадянина відбувається перш за все за допомогою державного механізму, системи органів державної влади, які і складають конституційний елемент механізму забезпечення прав і свобод [5, с. 29].

Розглянемо такий термін як «забезпечення». У правовій науці немає усталеного визначення механізму забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Термін «забезпечення» має досить широке значення, що трактується: як створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого або що-небудь від небезпеки [6, с. 85]. У зв'язку з цим у правничій літературі використовується таке його термінологічне значення: механізм забезпечення, реалізації, здійснення, гарантування прав та свобод людини і громадянина. Крім того, до структури даного механізму науковці включають різну кількість елементів.

На думку М.Савенко, основу механізму захисту прав та свобод людини і громадянина становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, громадян, які в сукупності забезпечують дотримання, реалізацію і захист прав та свобод громадян. Існує думка, що це система взаємопов'язаних конституційних норм, які закріплюють основні права та свободи громадян і встановлюють гарантії їх реалізації, а також

система органів державної влади, місцевого самоврядування; інших інституцій держави, що забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [7, с. 74].

У конституційному праві розрізняють «механізм реалізації прав та свобод», «механізм забезпечення реалізації прав та свобод людини» та «механізм захисту прав людини». Механізм забезпечення реалізації конституційних прав та свобод є складовою механізму реалізації суб'єктивних прав та свобод людини. Потреба у такому механізмі виникає тоді, коли реалізація конституційного суб'єктивного права не потребує втручання держави, її органів і посадових осіб у процес реалізації суб'єктивного права як обов'язкової сторони [8, с. 8]. Від держави вимагаються лише дії щодо гарантування цих прав та свобод і відновлення їх у випадку порушення.

Зазначений механізм включає елементи, що сприяють створенню умов для реалізації свобод, їх захисту від правопорушень, участі у відновленні порушеного права людини. Особливості та структуру цього механізму складають: а) гарантії здійснення прав та свобод людини; б) юридичні елементи механізму реалізації; в) процес практичного втілення можливості та необхідності; г) умови й фактори такого процесу [8, с. 12].

Як зауважує О.Лавринович складовими структурних елементів державно-правового механізму захисту прав та свобод людини і громадянина є: механізм реалізації; норми права, функціональним призначенням яких є регулювання суспільних відносин: механізм охорони; механізм захисту; механізм відновлення [9].

Поняття «механізм захисту прав людини» частково співпадає з поняттям «механізм правового регулювання». Останній включає: норми права офіційні правила з моделлю поведінки людей; юридичні факти, що приводять у дію норму права; правовідносини – конкретні моделі поведінки для суб'єктів па основі норм і юридичних фактів; акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у формі дотримання, виконання, використання права; акти застосування норм права; елементи правосвідомості і правової культури; законність та правопорядок [4, с. 112].

Але механізм захисту прав людини інтегрує все це в організації і діях індивідів, корпорацій, об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування, виходить за рамки правового регулювання і реалізується також у правовій охороні та захисті.

У структурі механізму забезпечення прав людини інтегруються: а) право регулюючі, правоохоронні механізми: б) механізми вирішення конфліктів; в) ідентифікаційні, інформаційні, організаційні, акційні елементи, що з'єднуються для процедурно-правової регламентації поведінки і правового виховання осіб з метою задоволення законних прав, свобод та інтересів людей. Це виявляється в діях громадян, їх участі в громадських об'єднаннях, правозахисних неурядових організаціях, виборах і а інших різновидах впливів на органи державної влади і місцевого самоврядування.

Крім того необхідно чітко розмежовувати поняття «реалізація прав», «охорона прав» і «захист прав». У теорії права поняття «реалізація права» означає перетворення правових приписів у поведінці учасників, правовідносин, виконання обов'язків, дотримання заборон, використання прав і застосування норм легітимними органами влади, посадовими особами для захисту порушених прав. Захист прав означає дії по відновленню порушених прав, забезпеченню компенсації фізичної, моральної, матеріальної чи іншої шкоди. Охорона прав система нормативно-правових актів органів влади і організацій, що створені для того, щоб виключити або зменшити кількість порушень прав та свобод людини і громадянина. Вона включає нормативний (законодавство) і організаційний елементи (заборони, інструкції по виконанню обов'язків посадовими особами, органи і установи, що проводять стабільну і ефективну профілактичну роботу).

Засоби захисту прав людини – матеріально-правові та процесуальні норми і процедури, що використовуються органами виконавчої влади на вимогу уповноваженої особи для примусового відновлення її порушеного (оскарженого) права. Весь арсенал засобів захисту поділяється на засоби захисту і засоби відповідальності. Засоби захисту це засоби правового впливу, які застосовуються компетентними органами щодо зобов'язаних осіб або правопорушників з метою відновлення порушеного (оскарженого) права людини і ліквідації (припинення) наявного правопорушення [9, с.98].

Як вірно зазначає О.Негодченко механізм забезпечення прав та свобод людини складається з таких елементів: а) правові норми та нормативно-правові акти як форми їх вираження; б) індивідуально-правові документи: в) юридичні факти: г) правові відносини: д) суб'єктивні права і юридичні обов'язки; е) форми п методи організації здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [10, с. 153].

Найважливішим елементом механізму забезпечення прав та свобод є їх гарантування, що полягає у створенні необхідних умов для негайного, ефективного та надійного падання юридичної допомоги, охорони та захисту. В наш час назріла нагальна необхідність щодо подальшого дослідження гарантій, забезпечення прав та свобод і пошуку шляхів підвищення їх ефективності.

Гарантії забезпечення прав та свобод людний як загальне поняття є основними способами, засобами, за допомогою яких кожній особі забезпечується ефективна охорона та захист прав людини.

Одним із видів правових гарантій є юридична відповідальність як специфічний юридичний засіб забезпечення реалізації, охорони й захисту прав і свобод людини та здійснення закріплених у законодавстві обов'язків [11, с.97].

Якісне, ефективне виконання міліцією завдання щодо забезпечення прав та свобод людини певною мірою залежить від розвиненої правової бази, тобто від наявності належного правового регулювання цієї діяльності за допомогою нормативно-правових актів. Таке регулювання передбачає етапи:

- визначення виду суспільних відносин, що потребують забезпечення з боку Національної поліцією України (тобто у нормативно-правових актах зазначаються зміст, сфери здійснення, перелік суб'єктів, що користуються тією чи іншою можливістю):

- формулювання повноважень (прав та обов'язків) різних підрозділів Національної поліції України та їх посадових осіб під час забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина (необхідно чітко визначити права та обов'язки поліцейських щодо громадян, державних органів та їх представників, громадських організацій, за допомогою норм права регламентувати коло профілактичних заходів, засобів переконання та примусу, підстав, умов, порядку їх застосування);

- визначення та закріплення видів і заходів відповідальності поліцейських за невиконання або неналежне виконання тих чи інших повноважень у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина (тобто гарантія втілення в життя принципу законності в діяльності Національної поліції України).

Висновки. Отже, механізм організаційно-правового забезпечення Національною поліцією України прав та свобод людини - це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, що створюють належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожного людиною своїх прав та свобод, що гарантується державою та забезпечується діяльністю Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кант І. К вечному миру / Трактаты о вечном мире. М. 1963.
2. Дзьобань О.П. До питання про осмислення сутності правової держави. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 9. С. 23–30.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави та права (Енциклопедичний курс): Підруч. Х., 2006. 776 с.
4. Актуальні проблеми теорії держави та права: Навч. посіб. / Є.В.Білозьоров, Є.О.Гіда, А.М.Завальний: За заг. ред. Є,О. Гіди. К.. 2010. 260 с.
5. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування): дис. ... канд. юрид. наук. К., 2004. 203 с.
6. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 8. С. 81–89.
7. Савенко М.Д. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина. *Вісник Конституційного суду України*. 2000. № 1. С. 68–83.
8. Гамалій І.В. Теоретичні проблеми правового регулювання діяльності міліції щодо забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2000. 17 с.
9. Лавринович О.В. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/92S4>. (дата звернення: 18.09.2019).
10. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: Монограф. Дніпропетровськ. 2002. 416 с.
11. Капітанська С.Л. Правові основи діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина. *Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності*: Матер. міжвуз. наук.-практ. конф. , Голов, ред. І.І. Кириченко. Донецьк. 2001. С. 309-316.

REFERENCES:

1. Kant, I. (1963). *K vechnomu miru / Traktaty o vechnom mire*. Moscow [in Russian].
2. Dzyoban, O. (2005). *Do pytannya pro osmyslennya sutnosti pravovoyi derzhavy. Byuleten' Ministerstva yustytysiyi Ukrayiny – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 9, 23-30 [in Ukrainian].
3. Skakun, O. (2006). *eoriya derzhavy ta prava (Entsyklopedychnyy kurs): Pidruch.* Kharkiv [in Ukrainian].
4. Guide, E. (Ed.). (2010). *Aktual'ni problemy teorii derzhavy ta prava: Navch. posib.* Kyiv [in Ukrainian].
5. Pikula, T. (2004). *Pravookhoronni orhany v mekhanizmi derzhavy Ukrayiny (teorehno-pravovi pytannya funktsionuvannya) [Law enforcement agencies in the mechanism of the state of Ukraine (legal and legal issues of functioning)] (Candidate's thesis)*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Chuiko, Z. (2006). *Konstytutsiyno-pravovyy mekhanizm zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny. Byuleten' Ministerstva yustytysiyi Ukrayiny – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 8, 81-89 [in Ukrainian].
7. Savenko, M. (2000). *Konstytutsiynyy Sud i ombudsmen u derzhavnomu mekhanizmi zakhystu prav ta svobod lyudyny i hromadyanyna. Visnyk Konstytutsiynoho sudu Ukrayiny – Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*, 1, 68-83 [in Ukrainian].
8. Gamaliy, I. (2000). *Teoretychni problemy pravovoho rehulyuvannya diyal'nosti militsiyi shchodo zabezpechennya realizatsiyi konstytutsiynykh prav i svobod hromadyan [heoretical problems of legal regulation of police activity to ensure the implementation of constitutional rights and freedoms of citizens] (Extended abstract of Candidate's thesis)*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Lavrynovych, O. Derzhavno-pravovyy mekhanizm zabezpechennya konstytutsiynoho prava lyudyny i hromadyanyna na sudovyy zakhyst ta mistse orhaniv yustytysiyi Ukrainy u zdiysnenni pravosuddya. Retrieved from <http://www.minjust.gov.ua/0/92S4> [in Ukrainian].

10. Negodchenko, O. (2002). Zabezpechennya prav i svobod lyudyny orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy: Monografiya. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].

11. Kapitanska, S. (2001). Pravovi osnovy diyal'nosti orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy shchodo zabezpechennya okhorony i zakhystu prav ta svobod lyudyny i hromadyanyna. Abstracts of Papers: Protection of the rights, freedoms and legitimate interests of Ukrainian citizens in the law enforcement process. (pp.309-316). Donetsk [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.09.2019

УДК 34.07:349.414

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.27>

Чорна Марина Василівна,
*аспірантка кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
e-mail: chornamarina@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-3679-6130>*

СТАНДАРТИЗАЦІЯ І НОРМУВАННЯ ЯК НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Автором статті зазначено, що сьогодні не створена єдина система нормативно-правових актів, яка б чітко визначала повноваження органів публічної адміністрації щодо здійснення їх діяльності у сфері стандартизації та нормування сфери охорони земель. Також, вказано, що в законодавстві України дане питання розкрито поверхнево та хаотично.

Висвітлено особливості нормування і стандартизації як напрямку діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Для цього вивчено сутність стандартизації та нормування у сфері охорони земель, проаналізовано нормативне підґрунтя здійснення органами публічної адміністрації у сфері охорони земель функцій щодо стандартизації та нормування та запропоновано шляхи вдосконалення нормування і стандартизації як напрямку діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель.

Зроблено висновок, що стандартизація та нормування є різновидами правових форм охорони земель від забруднення та псування, оскільки на державному рівні закріплено перелік стандартів та нормативів у сфері охорони земель. Відмічено, що суб'єктами, які безпосередньо розробляють та затверджують такі стандарти та нормативи є саме органи публічної адміністрації.

Враховано, що нормування, особливо у сфері охорони земель, може розглядатися у широкому й вузькому значенні. У широкому значенні нормування – це встановлення землевпорядних та екологічних нормативів. Але у межах даної статті нормування вживається у вузькому значенні як окрема функція органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Наголошено на тому, що так нормування і стандартизація у сфері охорони земель розглядаються у Земельному кодексі України (2001 року) та Законі України та «Про охорону земель».

Зроблено висновок, що із функцією нормування у сфері охорони земель тісно зв'язана функція стандартизації, яка являє собою технічне регулювання сталого землекористування та природоохоронних заходів шляхом прийняття спеціальних нормативно-технічних документів.

Акцентовано увагу на тому, що в ч. 2 ст. 29 Закону України «Про охорону земель» мета стандартизації у сфері охорони земель окреслена дуже вузько, адже законодавець визначає лише забруднення та псування як передумову необхідності здійснення такої охорони.

Також, зроблено висновок, що сьогодні існує розгалужена система органів публічної адміністрації, які мають право встановлювати стандарти та нормативи у сфері охорони земель та як наслідок хаотичність та відсутність систематизації законодавства у сфері охорони земель.

Ключові слова: стандартизація у сфері охорони земель, нормування у сфері охорони земель, органи публічної адміністрації, охорона земель, адміністративна реформа.

Chorna M. STANDARDIZATION AND NORMALIZATION AS A DIRECTION OF ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF LAND PROTECTION

The author of the article stated that today there is no unified system of legal acts that would clearly define the powers of public administration bodies to carry out their activities in the field of standardization and regulation of the field of land protection. Also, it is stated that in the legislation of Ukraine this issue is revealed superficially and chaotically.

The features of normalization and standardization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection are highlighted. For this purpose, the nature of standardization and normalization in the field of land protection

was studied, the normative basis for the exercise of functions of standardization and normalization by the public administration bodies in the field of land protection was analyzed, and ways of improving the normalization and standardization as a direction of activity of public administration bodies in the field of protection were proposed.

It is concluded that standardization and normalization are varieties of legal forms of land protection against pollution and damage, since the list of standards and norms in the field of land protection is fixed at the state level. It is noted that the entities that directly develop and approve such standards and regulations are the public administration bodies themselves.

It is taken into account that regulation, especially in the field of land protection, can be considered in a broad and narrow sense. In the broad sense of regulation, it is the setting of land and environmental standards. But within the scope of this article, rationing is used narrowly as a separate function of public administration bodies in the field of land protection. It is emphasized that such normalization and standardization in the field of land protection are considered in the Land Code of Ukraine (2001) and the Law of Ukraine «About Land Protection».

It is concluded that the standardization function in the field of land protection is closely related to the standardization function, which is the technical regulation of sustainable land use and environmental measures by adopting special regulatory and technical documents.

Attention is drawn to the fact that in Part 2 of Art. 29 of the Law of Ukraine «About Land Protection» the purpose of standardization in the field of land protection is defined very narrowly, because the legislator defines only pollution and damage as a prerequisite for the need for such protection.

Also, it is concluded that today there is an extensive system of public administration bodies, which have the right to set standards and norms in the field of land protection and as a consequence of the chaotic nature and lack of systematization of legislation in the field of land protection.

Key words: standardization in the field of land protection, normalization in the field of land protection, public administration bodies, land protection, administrative reform.

Formulation of the problem. Normalization and standardization in the field of land protection is a function of public administration bodies, which consists in adopting and ensuring the use of land relations by the subjects of land quality, soil fertility and allowable anthropogenic loading and economic development of land.

The review, approval and procedure of application of standards and norms in the field of land protection shall be carried out by public administration bodies within the limits of their competence and powers.

During the years of independence, Ukraine has not yet adopted national standards or regulations in the field of land protection, but the legislation does not exclude the possibility of applying standards in this field, which were adopted by the authorities of the former USSR, if they do not contradict the legislation of Ukraine.

Most of the standards and regulations in the field of land protection were developed on the basis of scientific achievements of the period of 60-70-ies of XX century. Therefore, they either practically lost their validity or require significant changes and additions. Unfortunately, there are practically no standards that would set the standards for the optimal ratio of land, land classification and a set of qualitative and quantitative indicators, parameters governing the development and implementation of documentation on land management, etc.

The concept of the Unified system of legal acts in the field of the state land cadastre, which was approved by the Decree of the State Committee of Ukraine for Land Resources of December 12, 2008 No. 610 [1] (hereinafter referred to as the ESNPADZC concept), was developed in accordance with the Land Code of Ukraine [2] and Of the Law of Ukraine «About Standardization» [3] to regulate issues related, in particular, to the control of public administration bodies in the field of land protection.

Also, in accordance with the concept of the ESNPADZC, a unified system of legal acts in the field of state land cadastre should, in particular, take into account the main tasks of central executive authorities on land resources, environmental protection in ensuring the implementation of a common scientific and technical policy in this field.

At present, unfortunately, there is no unified system of legal acts that would clearly define the powers of public administration bodies to carry out their activities in the field of standardization and regulation of the field of land protection. However, in the legislation of Ukraine this issue is revealed superficially and chaotic.

The concept of the system of standardization and regulation in the field of land protection was developed in connection with the aggravation of the environmental and resource situation in Ukraine, the need to solve urgent problems of protection and rational use of land, as well as to create a mechanism for the implementation of certain articles of the Land Code of Ukraine, Law of Ukraine «About land protection»[4], the Law of Ukraine «About Standardization» [3], the Law of Ukraine «About State Control of Land Use and Protection» [5] and the Law of Ukraine «About Environmental Audit» [6].

This concept set out tasks that primarily concern the activities of public administration bodies, but at present, not all of them have been implemented.

Analysis of recent research and publications. The work of leading scientists such as A.M. Miroshnichenko [7], L.G. Saprykin [8], T.G. Overkivskaya [9], and A.M. Tretyak [10]. At the same time, the question of the effective activity of the public administrative bodies in forming the sectoral system of standardization and regulation in the field of land protection remains open.

In his dissertation research A.M. Miroshnichenko states that the sign of normalization is to recognize that it is a type of volitional activity of certain entities, which can be subject to legal regulation, by establishing quantitative and qualitative indicators (norms) of the properties of certain objects [7].

In agreement with the opinion of the researcher, it should be noted that it is precisely the activity of the

public administration bodies that determines the coverage and resolution of socially significant issues in the field of land protection, in particular, through the development, establishment and implementation of appropriate standards and regulations.

The purpose of the article is to reveal the features of normalization and standardization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection. For this purpose it is planned to find out the essence of standardization and normalization in the field of land protection, to analyze the normative basis for the implementation of functions of standardization and normalization by the public administration bodies in the field of land protection, and to propose ways of improving the normalization and standardization as a direction of activity of public administration bodies in the field of land protection.

Outline of the main research material. First of all, it should be noted that standardization and normalization are varieties of legal forms of land protection against pollution and damage, since the list of standards and norms in the field of land protection is fixed at the state level. The entities that directly develop and approve such standards and regulations are the public administration bodies themselves.

Rationing, especially in the field of land protection, can be considered broadly and narrowly. In the broad sense of regulation, it is the setting of land and environmental standards. But within the scope of this article, we are interested in narrowing it down as a separate function of public administration bodies in the field of land protection. This is exactly how land protection and standardization are standardized in the Land Code of Ukraine (2001) [2] and the Law of Ukraine «About Land Protection» [4].

As a function of managing regulation in the field of land protection, it means limiting the negative impact on land resources and the environment by setting mandatory environmental, technological and other standards for such impact.

This means that some land protection regulations may only be contained in statutory instruments that are binding on the parties and cannot be regulated in acts of advisory nature, such as, for example, State Standards of Ukraine (DSTU).

The standardization function in the field of land protection is closely linked to the standardization function, which is the technical regulation of sustainable land use and environmental protection through the adoption of specific regulatory documents.

In order to fulfill the objectives of the study, let us consider the essence of standardization and regulation in the field of land protection.

According to Art. 165 of the Land Code of Ukraine and Art. 28 of the Law of Ukraine «About Land Protection» standardization and normalization in the field of land protection is to ensure the environmental and sanitary and hygienic safety of citizens by defining the requirements for the quality of land, soil fertility and acceptable anthropogenic load and economic development of land. Normative documents for standardization in the field of land protection and reproduction of soil fertility are established by the Cabinet of Ministers of Ukraine [2; 4].

Also, regulatory documents in the field of land protection are developed, approved, verified and reviewed in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine «About Standardization» of May 17, 2001 [3]. Taking into account the provisions of the Law of Ukraine «About Standardization», namely Art. 1, that standardization is the activity of establishing provisions for general and multiple use in a particular field, and part 2 of Art. 29 of the Law of Ukraine «About Land Protection», standardization in the field of land protection against pollution and damage should be considered as an activity for the development, approval, review and revision of normative documents (standards), which set mandatory requirements for activities or objects that to a certain extent affect or may affect the quality of land and the requirements for the implementation of separate measures for the protection of land from pollution and damage [3; 4].

In our opinion, in Part 2 of Art. 29 of the Law of Ukraine «About Land Protection» the purpose of standardization in the field of land protection is defined very narrowly, because the legislator defines only pollution and damage as a prerequisite for the need for such protection. It is advisable to further broaden and summarize the goal of standardization in the field of land protection, outlining part 2 of Article 29 of the Law of Ukraine «About Land Protection» in the following wording: «standardization in the field of land protection against violations of environmental legislation, improper use of land and other activities aimed at violations of the rules of the legislation in the field of land protection should be considered as the activity of public administration bodies in the development, approval, review and revision of normative documents (standards), which set the obligatory explicit requirements for activities or objects that in some way affect or may affect the quality of land, as well as requirements for the implementation of separate measures for the protection of land from pollution, damage, violation of environmental legislation, improper use of land and other activities aimed at violation of legislation in the field of land protection.»

Supporting the position of the legislator, we note that in Art. 31 of the Law of Ukraine «About Environmental Protection» defines the normalization is carried out in order to establish a set of mandatory rules, rules, requirements for environmental protection, use of natural resources and environmental protection [11].

The relationship between land protection and standardization norms is that the norms may be contained in mandatory regulatory documents (normative acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and central executive authorities, national rules). However, standardization in the field of land protection involves not only the

establishment of standards in regulatory and technical documents, but also the technical regulation of the quality of documentation on land and environmental measures, in particular, through the establishment of recommended standards (DSTU, industry standards) [10, p.154]. Therefore, a radical change in economic relations requires the creation of appropriate legal bases, a clear division of powers between public administration bodies and the intensification of their work to eliminate deficiencies and gaps in the regulatory fixing of standards and norms in the field of land protection.

In our view, public administration bodies in the field of land protection in their activities should be guided by the international ISO/IEC standard, which defines standardization as an activity aimed at achieving the optimum degree of streamlining in a particular area by establishing common and reusable provisions for actually existing or perspective tasks. First of all, standardization is an activity that is further expressed through the fixing of certain standards in regulatory acts [10, 87].

Note that according to Art. 6 of the Law of Ukraine «About Standardization» the subjects of standardization are: the central executive body in the field of standardization; standardization council; standardization technical committees; other entities involved in standardization [3]. The latter include the State Geocadastr of Ukraine and the Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, which respectively develop to approve standards in the field of land protection. As for land protection standards, their establishment is within the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine (Article 165 of the Land Code of Ukraine) [2]. However, the standards of maximum permissible concentrations of dangerous substances in soils, as well as the list of these substances are approved by specially authorized bodies of executive power in the field of health and sanitary surveillance, ecology and natural resources (Article 167 of the Land Code of Ukraine) [2].

So, today there is an extensive system of public administration bodies, which have the right to set standards and norms in the field of land protection and as a consequence of the chaotic nature and lack of systematization of legislation in the field of land protection.

Also, the powers and functions of standardization entities are established by the legislation, regulations and statutes of these entities, but must be regulated by the adoption of appropriate laws.

Let us examine in more detail the powers of the central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of standardization. In particular, according to Art. 17 of the Law of Ukraine " «About standardization» the central body of executive power, which ensures the formation of state policy in the field of standardization, represents the interests of Ukraine in international standardization organizations, takes measures to adapt the legislation of Ukraine in the field of standardization to the legislation of the European Union, cooperates in this field relevant authorities of other countries, make decisions on joining international (regional) standardization systems, conclude cooperation agreements and implement standardization work [3].

International legal activity of public administration bodies in the field of land protection is one of the main, as international institutions play an important role in national institutions. For example, alongside national standardization institutes, there is similar activity at international level under the International Standard Organization. It is important to note that in 1976 the International Standard Organization replaced the International Federation of National Standards Associations.

Thus, standards development, including in the field of land protection, involves the European Union's standardization institutions [8, p. 22-23., p. 165].

In our opinion, it is necessary to approve a nationwide program of land use and protection, detailing the responsibilities and tasks among public administration bodies in order to systematize regulatory acts in the field of land protection, updating and adapting to international standards obsolete standards and norms as one of the main directions for ensuring the implementation of this program.

We also support the opinion of the scientist T.G. Overkovskaya, who believes that the solution of problems in the field of protection of land from pollution and damage will be facilitated by a system of normative and technical documents, which will contain standards, namely: organizational and methodological, which determine the basic general provisions land use and protection; technological standards of loads in the process of agricultural land use; indicators of land degradation and soil, which are established for each category of land, as well as the norms of permissible degradation, the maximum permissible level of soil pollution [9, p. 114].

The main role in activating the development of the relevant standards is played by the Technical Committee (TC) 142 «Soil Science», created by the Order of the State Standard of Ukraine from September 26, 2001 No. 480 in accordance with Art. 9 of the Law of Ukraine «On Standardization» (maintenance of the TC 142 secretariat was entrusted to the Sokolovsky IGA). In addition to developing soil quality standards, TC 142 also reviews the existing Soviet-era standards and repeals the expired NDs.

Unfortunately, financing of works on creation of a unified state system of standards, norms and rules in the field of land protection in Ukraine has a persistent short-term character.

Also, one of the main reasons for the failure to comply with the requirements of the land legislation regarding the creation of a standardization system in the field of land protection is the lack of a profile Technical Committee, without which it is impossible to carry out the procedure of development, adoption, change and repeal of interstate, state and sectoral standards, rules and regulations, as well as achieving it. productive functioning.

A positive shift in the way of creating a specialized TC is the experience of functioning of the State Committee for Standardization Subcommittees (hereinafter referred to as PC), created in 2008: namely, PC «Land

Protection» within the TC 82 «Environmental Protection of Ukraine», which began to carry out standardization in the field of land protection and land management, and PC «Standardization of terminology and definitions in the field of land relations» within the TC 19 «Scientific and technical terminology», which also began to standardize terminology and definitions in the relevant field.

However, given the positive dynamics of standardization in the field of land protection, it should be noted that the sphere of activity of newly created PCs only partially covers the objects of standardization in the field of land protection, and therefore, today, it is necessary to create a management on the basis of the State Geocadastre of Ukraine, which will be empowered with the powers in the field of standards regulation of land protection in accordance with the legislation of Ukraine and regulation on standardization management in the field of land protection. In addition, in its structure the State Geocadastre of Ukraine has an extensive system of territorial offices and institutes of land management, cooperates closely with central executive bodies and research institutions, and has the opportunity to involve in work on standardization leading scientists and specialists.

In our opinion, standardization and regulation in the field of land protection against pollution and damage should be considered as the activity of public administration bodies in establishing certain qualitative indicators of the state of land, methods and means of determining, evaluating the effective and environmentally sound use of land.

Conclusions. Therefore, the main priority areas of administrative reform in Ukraine are a clearly established division of powers between public administration bodies and the introduction of necessary adjustments in the legal acts regulating the standardization and normalization in the field of land protection, adapting them to changes that have occurred in economic and political life. society, the replacement of old, outdated regulations with new ones and their computerization.

Also, we agree with the opinion of the scientist Sobol E. Y., who believes that administrative and legal reform in Ukraine is being implemented, in particular, in the directions of creating a new legal framework that will regulate the activities of public administration; formation of new institutes, organizational structures and instruments of public administration, as well as staffing of the new system of public administration; strengthening and formation of new financial and economic foundations of functioning of public administration [12, p.88].

Considering the current socio-economic situation in Ukraine and in order to realize the main priority areas of compliance with the legislation in the field of land protection, it is necessary to:

to instruct the newly created department for standardization and normalization of the field of land protection of the State GeoCadastre of Ukraine to carry out systematization of the current normative base in the field of land protection, to determine compliance of the normative documents with the current legislation of Ukraine and international norms and to carry out the necessary set of works on adjusting and updating the normative documents;

to instruct the State Geocadastre of Ukraine to develop and the Cabinet of Ministers of Ukraine to approve the program of standardization and normalization in the field of land protection with the involvement of national and international experts and public organizations, in which to determine the public administration bodies, which will be responsible for implementing the program directions and determine, in particular, the ways, interference with land relations.

In our opinion, it is important that the introduced system of standardization and normalization in the field of land protection take into account the main tasks of the central executive authorities on land protection and ensure the implementation of a uniform approach of scientific and technical policy in this field.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Концепція Єдиної системи нормативно-правових актів у сфері державного земельного кадастру, затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 12 грудня 2008 р. № 610 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 10.09.2019).
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 10.09.2019).
3. Про стандартизацію: Закон України від 5.06.2014 № 1315-VII III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18> (дата звернення: 10.09.2019).
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 № 962-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення: 10.09.2019).
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 № 963-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення: 10.09.2019).
6. Про екологічний аудит: Закон України від 24.06.2004 № 1862-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1862-15> (дата звернення: 10.09.2019).
7. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин : дис. канд. юр. наук : 12. 00. 06. Київ, 2004. 206 с.
8. Саприкін Л. Г. Завдяки земельній реформі сільські громади отримають додаткові живі кошти на розвиток інфраструктури. *Реклама на село. Газета*. 2011. № 49. С. 22-23.
9. Оверковська Т. К. Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: монографія; Вінниц. нац. аграр. ун-т. Вінниця: Едельвейс і К, 2010. 220 с.
10. Стандартизація та нормування у землеустрої : навч. посіб. / Третяк А.М., Другак В.М., Колганова І.Г. К. : «Агроосвіта», 2013. 224 с.

11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 10.09.2019).

12. Соболев Є.Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації». *Науковий збірник «Актуальні проблеми правознавства»*. 2018. №4. С. 86–93.

REFERENCES:

1. Kontseptsiya Yedynoyi systemy normatyvno-pravovykh aktiv u sferi derzhavnoho zemel'noho kadastru: nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrayiny iz zemel'nykh resursiv [*«The concept of a unified system of legal acts in the field of state land cadastre»: order of the State Committee of Ukraine for Land Resources*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> [in Ukrainian].

2. Zemel'nyy kodeks Ukrayiny [*Land Code of Ukraine*]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [in Ukrainian].

3. Pro standartyzatsiyu: Zakon Ukrayiny [*«About standardization»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18> [in Ukrainian].

4. Pro okhoronu zemel': Zakon Ukrayiny [*«About the protection of land»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> [in Ukrainian].

5. Pro derzhavnyy kontrol' za vykorystanniam ta okhoronoyu zemel': Zakon Ukrayiny [*«On state control over land use and protection»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15> [in Ukrainian].

6. Pro ekolohichnyy audyt: Zakon Ukrayiny [*«About environmental audit»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1862-15> [in Ukrainian].

7. Miroschnichenko, A. (2004). Normuvannya yak zasib pravovoho rehulyuvannya zemel'nykh vidnosyn [Normalization as a means of legal regulation of land relations] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].

8. Saprykin, L. (2011). Zavdyaky zemel'niy reformi sil's'ki hromady otrymayut' dodatkovy zhyvi koshty na rozvytok infrastruktury. *Reklama na selo. Hazeta – Village advertisement. Newspaper*, 49, 22-23 [in Ukrainian].

9. Overkovskaya, T. (2010). Pravovi zasady okhorony zemel' vid zabrudnennya ta psuvannya v Ukrayini: monohrafiya. Vinnytsia [in Ukrainian].

10. Tretyak, A., Druhak, V., & Kolganova, I. (Ed.). (2013). Standartyzatsiya ta normuvannya u zemleustroyi : navch. Posib. Kyiv: "Agroeducation" [in Ukrainian].

11. Pro okhoronu navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyschcha: Zakon Ukrayiny [*«About the protection of the environment»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> [in Ukrainian].

12. Sobol, E. (2018). Formuvannya pravovoyi katehoriyi «sub'yekt publichnoyi administratsiyi». *Naukovyy zbirnyk «Aktual'ni problemy pravoznavstva» – Scientific collection "Actual problems of law"*, 4, 86-93 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 23.09.2019

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.28>

Яценко Ірина Іванівна,

аспірант Харківського науково-дослідного інституту

судових експертиз ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса

email: irina.ivanova7772017@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4023-8470>

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ГАЛУЗІ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Дослідження присвячено адміністративно-правовим аспектам спрямованим на забезпечення міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи. У результаті аналізу нормативних документів і літератури, обґрунтовано актуальність розвитку судово-експертної справи в Україні та розглянута роль міжнародного співробітництва в її розбудові.

Базуючись на ретельному вивченні чинної нормативно-правової бази, що є підґрунтям здійснення судової експертизи в Україні, та спираючись на аналіз змісту законопроектів, які пропонувались для розбудови сфери судової експертизи, в дослідженні освітлені важливі проблеми галузі, а також погляди на шляхи їх вирішення. Увага приділена принципу незалежності судових експертиз та його значенню для забезпечення максимального захисту прав і свобод громадян. Охарактеризовано сутність впливу, який забезпечує поєднання державних та недержавних форм суб'єктів експертної діяльності, на стан якості судово-експертних послуг в Україні.

Зроблено висновок про доцільність розвитку міжнародного співробітництва та висвітлено нормативно-правову основу для розбудови і поглиблення співпраці. А також досліджена структура органів і установ, яка реалізує судово-експертну діяльність в Україні, порівняна їх побудова із подібними організаціями у світовій практиці. Проаналізовано та

класифіковано сукупність міжнародних договорів про співробітництво в судово-експертній діяльності за суб'єктами, якими вони укладалися. Зроблено висновок про можливість міжнародної співпраці на декількох організаційних рівнях.

На основі аналізу змісту міжнародних угод в сфері судової експертизи, виділено основні напрямки співробітництва. А також окреслені форми і методи міжнародної співпраці.

Дослідження завершене висновками про актуальний стан міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи. Окрема увага приділена пропозиціям щодо векторів подальшого вдосконалення правового поля судово-експертної діяльності в Україні.

Ключові слова: експертиза, судова експертиза, судовий експерт, судово-експертна діяльність, судово-експертна організація.

Yatsenko I. GENERAL CHARACTERISTICS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE COURT OF EXAMINATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The study focuses on the administrative and legal aspects of international co-operation in the field of forensic expertise. As a result of the analysis of normative documents and literature, the urgency of the development of forensic expertise in Ukraine is substantiated and the role of international cooperation in its development is considered.

Based on a thorough study of the current legal framework, which is the basis for the forensic examination in Ukraine, and based on the analysis of the content of bills that were proposed for the development of judicial expertise, the important issues of the industry are covered, as well as the ways of their solution. Attention is paid to the principle of the independence of judicial expertise and its importance to ensure the maximum protection of citizens' rights and freedoms. The essence of the influence, which ensures the combination of state and non-state forms of subjects of expert activity, on the quality of forensic services in Ukraine is characterized.

The conclusion was made about the expediency of the development of international cooperation and the legal basis for the development and deepening of the cooperation. Also, the structure of bodies and institutions that perform forensic activities in Ukraine has been investigated and their construction is compared with similar organizations in the world practice. The set of international agreements on cooperation in forensic expertise is analyzed and classified according to the entities that they concluded. The conclusion is drawn about the possibility of international cooperation at several organizational levels.

On the basis of the analysis of the content of international agreements in the field of judicial expertise, the main directions of cooperation are identified. And also the forms and methods of international cooperation are outlined.

The study is concluded with the findings on the current state of international cooperation in the field of forensic expertise. Particular attention is paid to proposals on vectors for further improvement of the legal field of forensic activity in Ukraine.

Key words: expertise, forensic expertise, forensic expert, forensic activity, forensic organization.

Постановка проблеми. Неухильний рух нашої країни у напрямку євроінтеграції визначає необхідність та актуальність заходів спрямованих на розвинення міжнародного співробітництва. При цьому, в умовах військової агресії, складної криміногенної ситуації та терористичних загроз, зростає необхідність відстоювати права України в міжнародних судах, що в свою чергу підвищує практичне значення вітчизняної та міжнародної судової експертизи. Наприклад, завдяки комплексним міжнародним експертизам по рейсу МН-17, Україна обґрунтувала аргументи в Гаазькому трибуналі для засудження терористів, які розв'язали війну проти нашої держави.

На даний час, експертними установами в Україні проводяться десятки видів експертиз. Що у свою чергу потребує існування понад 80-ти експертних спеціальностей. А Реєстр атестованих судових експертів налічує близько 12 тисяч експертів [1].

Основу чинної нормативно-правової бази, що регламентує судово-експертну діяльність становить Закон України «Про судову експертизу», прийнятий у 1994 році [2]. За час свого існування Закон зазнав низку змін, остання з яких відбулась зовсім недавно, у жовтні 2019 року. Поряд з тим, також був представлений ряд законопроектів, що мали змінити законодавство в цій галузі. Наприклад, проекти Закону України «Про судово-експертну діяльність» 2013 та 2017 років. В пояснювальній записці до останнього наводились такі підстави для прийняття нового Закону про судово-експертну діяльність: по-перше, в країні триває судова реформа, а судова-експертиза є однією із складових судової системи; по-друге, практика проведення судових експертиз, запити тих, для кого проводиться судова експертиза, вийшли за межі чинного законодавства і більше регулюються підзаконними актами, рішеннями судів та поясненнями органів виконавчої влади [3, п.1].

Тож потреби у змінах законодавства назріли і вже відбуваються у той чи іншій формі. Наукова ж новизна цього дослідження полягає у розгляді вектору змін у галузі судової експертизи та їх співвідношенні із міжнародними тенденціями. В свою чергу, розширення практики міжнародного співробітництва в сфері судово-експертної діяльності в умовах сьогодення стає для України не лише актуальним, але й необхідним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Судово-експертна діяльність, її концептуальні засади, шляхи розвитку та вдосконалення розглядалися багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Наприклад такими, як: Т.В. Аверьянова, І.А. Алієв, В.Д. Арсеньєв, С.Ф. Бичкова, А.І. Вінберг, О.І. Виноградова, Т.С. Гавриш, В.Г. Гончаренко, О.В. Джафарова, О.М. Єшук, А.А. Ейсма, А.В. Іщенко, В.О. Коновалова, Н.І. Клименко, А.Т. Комзюк, В.С. Кузьмічов, В.М. Куйбіцький, І.В. Лешукова, В.К. Лисиченко, М.А. Макаров, А.Г. Маланюк, Н.Т. Малаховська, П.Г. Назаренко, О.О. Олійник, М.І. Пашковський, І.В. Пирог, Ю.І. Римаренко, О.Р. Россинська, М.В. Салтєвський, М.Я. Сегай, С.О. Шатрава, В.Ю. Шепітька, М.Г. Щербаковський та іншими.

Завдяки напрацюванням перелічених науковців, доведене надзвичайно важливе місце судово-

експертної справи у суспільній практиці, адже утвердження правової держави та громадянського суспільства неможливі без забезпечення правосуддя незалежною, кваліфікованою, об'єктивною судовою експертизою, що максимально захищає права і свободи громадян [4, с.6].

Важлива роль судової експертизи усвідомлюється не лише Україною, але й іншими державами світу, активність яких спрямована на розбудову міжнародного співробітництва у сфері судово-експертної справи. Динамічність розбудови світової співпраці, що відбувається в цій галузі, обумовлює необхідність подальшого ретельного вивчення сучасних напрямків, методів та форм міжнародного співробітництва корисних для нашої держави.

Мета статті – визначити пріоритетні напрямки і форми міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тривалий час в Україні основна кількість проведення судових експертиз припадала на державні судово-експертні установи. Однак останнє десятиліття розвивається професійна діяльність експертів, що не є працівниками державних експертних установ. Створились приватні компанії, які об'єднали в собі експертів та фахівців з відповідних галузей знань [3, п.1].

Необхідно зазначити, що підпорядкування судового експерта є одним з основних питань для розбудови усієї судово-експертної галузі. Оскільки саме підпорядкування експерта вкрай важливе для забезпечення принципу незалежності, на якому ґрунтується уся зазначена система.

В науці існує декілька підходів до вирішення цього питання. Частина науковців вбачають надійну основу незалежності судової експертизи у повній ліквідації відомчих експертних служб.

Натомість, останніми змінами у чинному Законі України «Про судову експертизу», внесеними до частини першої статті 7, стверджується наступне: «Судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи, а також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених цим Законом» [1]. Частина друга вказаної статті визначає вичерпний перелік державних спеціалізованих установ, що знаходяться у підпорядкуванні відповідних центральних органів виконавчої влади.

Тож, наразі, до суб'єктів судово-експертної діяльності належать наступні державні спеціалізовані установи:

- експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України;
- науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України;

- науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України. У сфері управління останнього судово-експертну діяльність здійснюють науково-дослідні установи судових експертиз, до складу яких входять: Київський НДІСЕ (відділення у містах Вінниця, Тернопіль, Черкаси, Чернігів, Житомир, Хмельницький); Харківський НДІСЕ (відділення у містах Полтава, Суми); Одеський НДІСЕ (відділення у містах Кіровоград, Миколаїв, Херсон); Донецький НДІСЕ (відділення у місті Луганськ); Львівський НДІСЕ (відділення у місті Луцьк); Дніпропетровський НДІСЕ; Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності [5].

Водночас з цим, у додатку 7 до Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 03.03.2015 року № 301/5, визначено Перелік експертних спеціальностей за якими здійснюється судово-експертна діяльність фахівцями, які не є працівниками державних спеціалізованих установ [6]. Прикладом діяльності недержавного судового експерта в Україні може слугувати робота ТОВ «Незалежний інститут судових експертиз».

Таким чином в Україні діє поміркований підхід, що передбачає паралельну діяльність державних та недержавних судових експертів. Такий стан має забезпечувати високу якість проведення державних експертиз шляхом посилення конкуренції з боку альтернативних недержавних аналогів. Водночас, діюча норма закону дозволяє зберегти значний досвід діяльності державних експертних структур, який неварте втрачати.

Правова база судово-експертної діяльності в Україні, окрім вищезазначеного Закону України «Про судову експертизу», складається також із: Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України.

Зміст нормативно-правової бази також розкриває ст. 2 Закону України «Про судову експертизу», у якій міститься декілька важливих особливостей. Одна з яких свідчить про те, що судово-експертна діяльність в Україні більше регулюється підзаконними актами та поясненнями органів виконавчої влади. А інша, стосується орієнтації на міжнародну співпрацю, адже за міжнародними договорами (згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України) визнається їх верховенство над законодавством України.

До міжнародних нормативних актів, зокрема, відносяться: 1) багатосторонні міжнародні договори, що регламентують права і свободи людини (Загальна декларація прав людини 1948 року, Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 року, а також Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до неї,

Конвенція проти катувань та інших жорстоких нелюдських чи ображаючих гідність видів поводження і покарання 1984 року та ін.); 2) багатосторонні міжнародні договори з питань боротьби зі злочинами міжнародного характеру, які регламентують окремі питання залучення експертів до вирішення поставлених завдань (Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року з Протоколами до неї); 3) багатосторонні міжнародні договори з питань міжнародної правової допомоги та інших форм міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні, які визначають проведення судової експертизи у порядку міжнародної правової допомоги, залучення експертів до суду іноземної держави, проведення допиту експерта за допомогою відео- та телефонної конференції (Європейська конвенція про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 1959 року з Другим додатковим протоколом 2001 року до неї); 4) двосторонні міжнародні договори з питань міжнародної правової допомоги та інших форм міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні (регламентують проведення експертиз, допит експертів у кримінальному провадженні у порядку міжнародної правової допомоги) [7, с. 262-263].

Найважливішим для теми дослідження є розділ IV Закону України «Про судову експертизу». Всі статті якого (22; 23; 24) присвячені міжнародному співробітництву. У Законі закріплена можливість залучення міжнародних експертів до здійснення судових експертиз в Україні. А також, дозволено проведення судової експертизи за дорученням відповідного органу чи особи іншої держави. Окрім того в Законі передбачено міжнародне наукове співробітництво. Необхідно відмітити, що у згаданих вище законопроектах 2013 та 2017 років норми щодо міжнародного співробітництва фактично залишались незмінними.

Вивчаючи питання міжнародної співпраці, необхідно розглянути структуру органів судової експертизи у світі. Тож, у багатьох країнах Європи експертні установи діють спільно з поліцейськими організаціями, під юрисдикцією міністерств внутрішніх справ, оборони або юстиції. Наприклад, так відбувається у Великобританії, Франції, Португалії, Нідерландах, Іспанії та Польщі. А ось у Словаччині і Туреччині біомедичні дослідження здійснюються у судових лабораторіях, що входять до складу університетів. Натомість у Латвії працюють, як державні, так і приватні експерти. Хоча при цьому приватні експерти і обмежені у праві проводити більшість криміналістичних, судово-медичних та судово-психіатричних експертиз (доречі, така саме ситуація спостерігається і в Україні, наприклад, у відношенні судово-медичної експертизи).

Серед міжнародних угод з іншими державами в галузі судової експертизи можна перерахувати наступні: Договір від 04.11.1996 року про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Грузії в галузі судової експертизи [8]; Угода від 24.03.1997 року про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Азербайджанської Республіки в галузі судової експертизи [9]; Угода від 12.10.2000 року про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Республіки Узбекистан в галузі судової експертизи [10]; Угода від 23.01.2009 року між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Республіки Білорусь про співробітництво в галузі судової експертизи [11].

Зміст усіх цих угод скоріше типовий. Він визначає та закріплює основні напрямки міжнародної співпраці. А саме: обмін інформацією щодо науково-дослідних розробок, нових учбових, методичних та довідкових видань з теоретичних та методичних питань, пов'язаних з проведенням судових експертиз; надання взаємної допомоги з питань наукової та експертної діяльності; рецензування експертних висновків за згодою керівників експертних установ Сторін; підготовка кадрів та підвищення кваліфікації шляхом навчання, проведення стажувань спеціалістів експертних установ; проведення спільних семінарів, курсів з освоєння нових методів експертного дослідження.

Окрім того, в угодах закріплені основні форми співробітництва: обмін науковою інформацією, координація наукових досліджень, спільне навчання фахівців та обмін стажистами, взаємне рецензування наукових робіт та експертних висновків.

Також угоди визначають конкретних суб'єктів, які уповноважені міністерствами юстиції обох країн здійснювати науково-практичні зв'язки, питання фінансування витрат (у порядку взаємодопомоги) і використання робочої мови (прийнятною для обох сторін).

Договори і угоди заключає не лише Міністерство юстиції України. Але й окремі судово-експертні установи. Наприклад: Договір КНДІСЕ про співробітництво з Центром судових експертиз Міністерства юстиції республіки Казахстан та його регіональними установами; Договір ХНДІСЕ про співробітництво з Центром судових експертиз Головного управління поліції Чорногорії, тощо.

Окремо необхідно відзначити існування міжнародних судово експертних організацій. Прикладом може слугувати «Мережа судово-експертних установ в Європі» (ENFSI). Її стратегія та завдання спрямовані на розробку методичних рекомендацій, координування науково-дослідних робіт по виконанню експертиз, забезпечення потреби країн-членів ЄС в галузі судової експертизи у новітніх досягненнях науки і техніки, організацію оперативного керівництва науковими дослідженнями і подальшим вдосконаленням судової експертизи в Європі. На даний час до мережі входить 71 організація в тому числі й з України. А саме: Державний науково-дослідний центр судової експертизи МВС України; КНДІСЕ; ХНДІСЕ.

Розглядаючи досвід міжнародного співробітництва з ENFSI на прикладі Київського науково-дослідного інституту судових експертиз (КНДІСЕ) Співпраця яких розпочалась з 2017 року, слід відзначити

коло задач, які вирішуються під час міжнародної взаємодії. А саме: 1) розвиток науково-методичного забезпечення системи експертних установ Міністерства юстиції України на сучасному науково-технічному рівні; 2) опанування закордонного досвіду та впровадження в українську експертну практику сучасних досягнень світової науки, а також інструментальних засобів і методів роботи в галузі судової експертизи; 3) гармонізація законодавства в судово-експертній сфері; 4) підтримка авторитетності української судової експертизи на міжнародній арені [12].

Висновки. Підводячи підсумок аналізу зібраних даних, можна відзначити наступне.

Законодавче регулювання галузі судової експертизи в Україні досі перебуває у процесі розвитку. Окрім того, з питань судових експертиз накопичена велика кількість підзаконних актів та пояснень органів виконавчої влади, якими здебільшого і регулюється судово-експертна діяльність.

Окрім державних судових експертів та державних експертних установ в Україні також діють недержавні експерти. Таке положення сприяє конкуренції в сфері проведення експертиз та забезпечує необхідний рівень незалежності експертизи.

Орієнтація на розвиток міжнародного співробітництва у галузі судових експертиз закріплена в Україні на законодавчому рівні.

Розвиток міжнародної співпраці відбувається на декількох рівнях:

– з державними експертними органами інших країн на рівні Міністерства (наприклад, юстиції) України;

– з експертними органами інших країн на рівні окремих експертних установ України;

– з міжнародними експертними організаціями на рівні окремих експертних установ України.

На основі аналізу документів, що регламентують міжнародну співпрацю у галузі судової експертизи можна виділити такі основні напрямки співробітництва: напрямок наукової роботи з основних проблем судової експертизи, удосконалення існуючих та створення нових методів та методик судової експертизи, їх стандартизація та валідація, обмін досвідом експертної практики та підготовка кадрів.

До основних форм та методів здійснення міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи можна віднести: обмін науковою інформацією, координацію наукових досліджень, спільне навчання фахівців та обмін у рамках навчання, взаємне рецензування наукових робіт та експертних висновків. Як окрему форму міжнародної співпраці можна виділити проектну співпрацю по грантам, притаманну міжнародним організаціям.

У перспективі, правове поле функціонування інституту судової експертизи в Україні буде трансформуватись. Доцільним напрямком для його змін є формування правового підґрунтя для прискорення інтеграції міжнародного досвіду судово експертної роботи в діяльність вітчизняних експертів, впровадження новітніх розробок, участь України в програмах розвитку галузі судової експертизи на світовому рівні у тому числі на етапі планування концепції та стратегії розбудови галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Веб-портал Міністерства юстиції України «Реєстр атестованих судових експертів». URL: <http://rase.minjust.gov.ua/page/797> (дата звернення: 01.11.2019).
2. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ. Дата оновлення: 17.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> (дата звернення: 01.11.2019).
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про судово-експертну діяльність в Україні» від 30.03.2017 р. № 6264. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH4U000A.html (дата звернення: 01.11.2019).
4. Олійник О.О., Галуцько В.В., Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 224 с. URL: <http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/Адміністративно-правове-регулювання-судово-експертної-діяльності.pdf> (дата звернення: 01.11.2019).
5. Веб-портал Міністерства юстиції України «Суб'єкти судово-експертної діяльності, їх статус та повноваження». URL: https://minjust.gov.ua/m/str_46804 (дата звернення: 01.11.2019).
6. Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів: Наказ Міністерства юстиції України від 03.03.2015 р. № 301/5. Дата оновлення: 08.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0249-15> (дата звернення: 01.11.2019).
7. Лопата О.А. Міжнародне співробітництво експертної служби МВС України. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. № 2-3 (6-7) 2017. С.259–264 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/muvnudp_2017_2-3_51 (дата звернення: 01.11.2019).
8. Договір про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Грузії в галузі судової експертизи від 04.11.1996 р. ідентифікатор № 268_037. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_037 (дата звернення: 01.11.2019).
9. Угода про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Азербайджанської Республіки в галузі судової експертизи від 24.03.1997 р. ідентифікатор № 031_019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/031_019 (дата звернення: 01.11.2019).

10. Угода між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Республіки Узбекистан про співробітництво в галузі судової експертизи від 12.10.2000 р. ідентифікатор № 860_032. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/860_032 (дата звернення: 01.11.2019).

11. Угода між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Республіки Білорусь про співробітництво в галузі судової експертизи від 23.01.2009 р. ідентифікатор № 112_140. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_140 (дата звернення: 01.11.2019).

12. Міжнародне співробітництво Київського науково-дослідного інституту судових експертиз. URL: <https://kndise.gov.ua/news/news-view/c-22> (дата звернення: 01.11.2019).

REFERENCES:

1. Veb-portal Ministerstva yustytisiy Ukrainy «Reyestr atestovanykh sudovykh ekspertiv». [*Web-portal of the Ministry of Justice of Ukraine "Register of Certified Forensic Experts"*]. Retrieved from <http://rase.minjust.gov.ua/page/797> [in Ukrainian].

2. Pro sudovu ekspertyzu : Zakon Ukrainy vid 25.02.1994 r. № 4038. [*«On forensic examination» Law of Ukraine of 25.02.1994, No. 4038*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12> [in Ukrainian].

3. Poyasnyval'na zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro sudovo-ekspertnu diyal'nist' v Ukraini» vid 30.03.2017 r. № 6264. [*Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine "On Forensic Expertise in Ukraine" of March 30, 2017 No. 6264*]. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH4U000A.html [in Ukrainian].

4. Oliynyk, O., Galunko, V., & Yeshchuk, O. (2015). Administratyvno-pravove rehulyuvannya sudovo-ekspertnoyi diyal'nosti. Kherson: Grin, D. Retrieved from <http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/Адміністративно-правове-регулювання-судово-експертної-діяльності.pdf> [in Ukrainian].

5. Veb-portal Ministerstva yustytisiy Ukrainy «Sub'yekty sudovo-ekspertnoyi diyal'nosti, yikh status ta povnovazhennya». [*The web-portal of the Ministry of Justice of Ukraine "Subjects of forensic activity, their status and powers"*]. Retrieved from https://minjust.gov.ua/m/str_46804 [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro ekspertno-kvalifikatsiyni komisiyi ta atestatsiyu sudovykh ekspertiv : Nakaz Ministerstva yustytisiy Ukrainy vid 03.03.2015 r. № 301/5. [*«On approval of the Regulations on expert-qualification commissions and certification of judicial experts» Order of the Ministry of Justice of Ukraine dated 03.03.2015 № 301/5*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0249-15> [in Ukrainian].

7. Lopata, O. (2017). Mizhnarodne spivrobitnytstvo ekspertnoyi sluzhby MVS Ukrainy. *Mizhnarodnyy yurydychnyy visnyk: aktual'ni problemy suchasnosti (teoriya ta praktyka) – International Legal Bulletin: Current Issues in Theory (Theory and Practice)*, 2-3(6-7), 259-264 [in Ukrainian].

8. Dohovir pro spivrobitnytstvo mizh Ministerstvom yustytisiy Ukrainy ta Ministerstvom yustytisiy Hruziyi v haluzi sudovoyi ekspertyzy vid 04.11.1996 r. identyfikator № 268_037. [*Agreement on cooperation between the Ministry of Justice of Ukraine and the Ministry of Justice of Georgia in the field of judicial examination of 04.11.1996, ID No. 268_037*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268_037 [in Ukrainian].

9. Uhoda pro spivrobitnytstvo mizh Ministerstvom yustytisiy Ukrainy ta Ministerstvom yustytisiy Azerbaydzhans'koyi Respubliki v haluzi sudovoyi ekspertyzy vid 24.03.1997 r. identyfikator № 031_019. [*Agreement on cooperation between the Ministry of Justice of Ukraine and the Ministry of Justice of the Republic of Azerbaijan in the field of judicial examination dated 24.03.1997, ID No. 031_019*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/031_019 [in Ukrainian].

10. Uhoda mizh Ministerstvom yustytisiy Ukrainy ta Ministerstvom yustytisiy Respubliki Uzbekystan pro spivrobitnytstvo v haluzi sudovoyi ekspertyzy vid 12.10.2000 r. identyfikator № 860_032. [*Agreement between the Ministry of Justice of Ukraine and the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan on cooperation in the field of judicial examination as of October 12, 2000 ID number 860_032*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/860_032 [in Ukrainian].

11. Uhoda mizh Ministerstvom yustytisiy Ukrainy ta Ministerstvom yustytisiy Respubliki Bilorus' pro spivrobitnytstvo v haluzi sudovoyi ekspertyzy vid 23.01.2009 r. identyfikator № 112_140. [*Agreement between the Ministry of Justice of Ukraine and the Ministry of Justice of the Republic of Belarus on cooperation in the field of judicial examination as of January 23, 2009, ID No. 112_140*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112_140 [in Ukrainian].

12. Mizhnarodne spivrobitnytstvo Kyivivs'koho naukovo-doslidnoho instytutu sudovykh ekspertyz. [*International cooperation of the Kiev Forensic Research Institute*]. Retrieved from <https://kndise.gov.ua/news/news-view/c-22> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 342.2/.7:179.7

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.29>

*Драгоненко Анна Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: dragonenko84@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8353-2341>*

ПРОБЛЕМА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕВТАНАЗІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Стаття присвячена сучасній проблемі легалізації інституту евтаназії.

Вказана процедура позбавлення життя стала предметом широкого обговорення не тільки в філософів, медиків, але й юристів. Причиною такої цікавості та поширеності пояснюється складною природою цього явища, де тісно переплелися питання життя і смерті, свободи та вибору людини на смерть або продовження життя при наявності невиліковного захворювання і нестерпних страждань. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), понад 70% людей вмирає не раптово, а поступово, відчуваючи часом нестерпні болі, жорстокі страждання. Щорічно близько 400 тисяч осіб гинуть в добровільному порядку, спроб суїциду налічується близько 7 мільйонів. Потребує уточнення той момент, що евтаназія – не просто безболісна смерть, а смерть, яка відповідає волі особи, яка цього бажає. Законодавці всього світу шукають найбільш оптимальні способи правового регулювання та форми контролю процесів, пов'язаних з евтаназією.

У статті проводиться аналіз процесу формування законодавства про евтаназію, практика реалізації, а також правове регулювання евтаназії в країнах Європи. В даний час пасивна евтаназія законодавчо дозволена більш ніж в 40 державах світу. Однією з європейських країн де, за суворого дотримання певних умов, декриміналізована активна евтаназія, є Королівство Нідерландів (Голландія). В більшості європейських країнах активна евтаназія заборонена під загрозою кримінальної відповідальності. Зроблено висновок, що однозначного погляду на проблему легалізації евтаназії європейська громадськість ще не виробила, проте аналіз зарубіжного досвіду дає можливість вибрати прийнятні шляхи вирішення даної проблеми в нашій країні з урахуванням національних традицій моральних і етичних норм.

Ключові слова: евтаназія, пасивна евтаназія, активна евтаназія, смерть, кримінальна відповідальність.

Dragonenko A. THE PROBLEM OF CRIMINAL AND LEGAL REGULATION OF EUTANASIA IN THE EUROPEAN COUNTRIES

The article is devoted to the contemporary problem of legalization of the Euthanasia Institute.

This procedure of deprivation of life became a subject of wide discussion not only among philosophers, physicians, but also lawyers. The reason for such curiosity and prevalence is explained by the complex nature of this phenomenon, where the issues of life and death, freedom and choice of a person for death or continuation of life in the presence of incurable illness and unbearable suffering are closely intertwined. According to the World Health Organization (WHO), more than 70% of people die not suddenly, but gradually, sometimes suffering intolerable pain, severe suffering. Each year, about 400,000 people are killed voluntarily, with suicide attempts amounting to about 7 million. It needs to be clarified that euthanasia is not just a painless death, but a death that corresponds to the will of the person who wants it. Lawmakers around the world are looking for the best ways to regulate and control euthanasia-related processes.

The article analyzes the process of formation of euthanasia legislation, the practice of implementation, as well as the legal regulation of euthanasia in European countries. Currently, passive euthanasia is legally authorized in more than 40 countries. One of the European countries where, in strict compliance with certain conditions, active euthanasia is decriminalized, is the Kingdom of the Netherlands (Netherlands). In most European countries, active euthanasia is prohibited under the threat of criminal responsibility. It is concluded that the European public has not yet developed a clear view of the issue of euthanasia legalization, but analysis of foreign experience gives an opportunity to choose acceptable ways of solving this problem in our country, taking into account national traditions of moral and ethical norms.

Key words: euthanasia, passive euthanasia, active euthanasia, death, criminal liability.

Постановка проблеми. У міжнародному праві проблема евтаназії є досить актуальною, перш за все внаслідок її поширеності, посилення інтересу до неї у правовій доктрині та кримінальній практиці багатьох європейських країн. Це співвідноситься в першу чергу з міжнародним регулюванням прав людини. У Загальній декларації прав людини зазначено: «кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність» [1]. У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права сказано, що «право на

Випуск 7. 2019

життя є невід'ємне право кожної людини. Це право охороняється законом. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. У більшості країн Європи багато вчених приходять до думки про те, що людина, поряд з правом на життя, має право на смерть. Можливо, рано чи пізно така світова тенденція торкнеться все більше країн.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тема дослідження відноситься до кола маловивчених, про що свідчить недостатня кількість спеціальних монографічних праць, в яких були проаналізовані правові аспекти евтаназії в цілому, та зокрема її кримінально-правовий аспект. Правові аспекти регламентації евтаназії в Україні аналізують юристи Н. Борисевич, Є. Стрельцов, Ю. Усманов, А. Тимошук та ін.

До окремих монографічних досліджень слід віднести праці Н. Крилової “Кримінальне право і біоетика: проблеми, дискусії, пошук рішень” та О. Капінус “Евтаназія як соціально-правове явище”.

Мета статті – вирішення проблем, пов'язаних з законодавчим визначенням евтаназії у законодавстві різних країн світу та проблем її кримінально-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кожна держава формує свої програми з охорони життя людини, таким чином, не забуваючи про її права, які стосуються гідного життя та смерті. Евтаназія відноситься до основних медико-юридичних проблем, думки про яку значно розходяться, що ілюструється різноманітністю законодавчих рішень даної проблеми. Одні європейські країни легалізують евтаназію, тим самим регулюючи її за допомогою нормативного правового акту, інші взагалі її заперечують.

З точки зору підходів до цієї проблеми нами зроблена спроба класифікувати держави на певні групи:

1. Країни, які повністю легалізували пасивну та активну евтаназію: Королівство Нідерландів (Голландія), Королівство Бельгія (Бельгія), Велике Герцогство (Люксембург).

Початок у правовому переосмисленні евтаназії в Голландії було покладено в 1973 році, коли відбувся процес над лікарем Г.Постма, яка зробила своїй невиліковно хворій матері на її наполегливе прохання летальну ін'єкцію морфію. Суд виніс обвинувальний вирок, але з пом'якшуючими обставинами: один тиждень умовного позбавлення волі і відсторонення від практики на рік. Таким чином, було створено прецедент, на підставі якого в подальшому суди не застосовували кримінальні санкції на тих лікарів, які надавали смертельно хворим пацієнтам допомогу в добровільний відхід з життя.

Вперше парламент Нідерландів ухвалив закон, який повністю легалізував евтаназію (включаючи і активну форму) 28 листопада 2000 року і 1 квітня 2002 року процедура евтаназії була офіційно включена в медичну практику [2].

Відповідно до вказаного закону: лікар, який приймає рішення про задоволення прохання хворого, який наполягає на евтаназію, зобов'язаний звернутися за консультацією до незалежного лікаря. Цей консультант повинен особисто обстежити пацієнта і скласти свій висновок; лікарю-консультанту необхідно з'ясувати, наскільки обдуманим і зваженим є бажання пацієнта скористатися правом на евтаназію. Після цього він направляє висновок свого лікаря; лікар не зобов'язаний діяти проти принципів власної моралі та етики, тому він має право відмовитися від проведення евтаназії і в даному випадку не несе відповідальності за відмову; невиліковність хвороби та нестерпність страждань визначаються відповідно до медичних норм; для того щоб надати повний і компетентний висновок, на якому буде засновано рішення щодо застосування евтаназії, всі лікарі проходять спеціальну підготовку [3, с. 154].

Слід зазначити, що за задоволення прохання невиліковно хворого про відхід з життя від кримінальної відповідальності звільняється тільки медичний персонал. Для всіх інших осіб відповідальність збережена. Особі, яка позбавила життя іншу особу за щирим прохання останнього, відповідно до статей 293 та 294 КК Нідерландів має бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком до 12 років. Покарання за просте вбивство складає до 15 років позбавлення волі.

Громадяни, які досягли 16-річного віку, мають повне право на евтаназію і можуть самостійно обирати спосіб і порядок свого відходу з життя. Наприклад, може бути складено заповіт, який визначає, що в разі виявлення раку або потрапляння в катастрофу не слід проводити лікування. Особам, які не досягли цього віку, для реалізації права на евтаназію потрібна письмова згода батьків.

Суперечки навколо цього закону не вщухали і після його прийняття. Є думка, що лікарі стали зловживати евтаназією, і при цьому, як зазначає Кріс Рютенфранс, криміналіст з Нідерландів, “в зв'язку з тим, що евтаназія легалізована, прокурори часто не хочуть підтримувати обвинувачення” [4, с. 183].

Таким чином, Королівство Нідерландів стало першою в світі державою, яка прийняла закон про евтаназію. Він має і позитивні сторони, такі як можливість полегшення страждань невиліковно хворих, і негативні: умертвіння пацієнтів стає повсякденним явищем, а право на смерть поступово перетворюється в обов'язок вмирати.

Незабаром прикладу Королівства Нідерландів слідувало Королівство Бельгія. Верхня палата парламенту Бельгії в листопаді 2001 року (федеральний парламент) прийняла закон, що забезпечує право безнадійно хворої людини на легку смерть. Закон був схвалений Нижньою палатою (Палата представників) бельгійського парламенту на початку 2002 року. Таким чином, була завершена законодавча процедура, яка була розпочата ще в 1999 році. Цей закон передбачає звільнення лікаря від відповідальності за заповідання смерті за бажанням пацієнта за умови, що були дотримані всі необхідні формальності. Закон кандидатами на евтаназію розглядає людей, які знаходяться в термінальних станах, при цьому страждають невиліковними хворобами, які спричиняють їм нестерпний біль.

У процесі розробки бельгійського закону про евтаназію за основу був узятий прийнятий раніше закон Голландії, з урахуванням недоліків, виявлених в процесі його застосування. Закон Бельгії більш опрацьований, він створений з використанням високої юридичної техніки, під час його підготовки були враховані всі слабкі місця і недоліки зарубіжних аналогів, таких як закон штату Орегон (США), закон Голландії [5].

Закон Бельгії “Про евтаназію” складається з 6 розділів і 16 статей. Відповідно до нього “евтаназія – це дія, яка здійснюється третьою особою, відносно особи, яка припиняє життя на її власне прохання”. Таке визначення містить характерні елементи поняття евтаназії, такі як: волевиявлення людини; дії третьої особи, спрямовані на припинення життя. Разом з тим, визначення не містить додаткових ознак, таких як наявність невиліковної хвороби в особі, яка просить про евтаназію, відсутність зацікавленості особи, яка здійснює евтаназію, безболісність засобів здійснення евтаназії. Незважаючи на те, що дані умови фігурують в тексті інших статей, на наш погляд, доцільніше було б вказати всі ці ознаки в якості обов’язкових, з метою виключення подвійного тлумачення при застосуванні норм цього закону.

Розділ II Закону містить обов’язкові умови, за яких може бути застосована евтаназія, а також обов’язки лікаря та процедури здійснення евтаназії.

Прохання пацієнта про евтаназію повинно бути подане в письмовому вигляді. Документ повинен бути написаний, датований і підписаний самим пацієнтом. У тому випадку, якщо він сам не в змозі цього зробити, його прохання повинно бути записане будь-якою повнолітньою особою за вибором пацієнта, який не повинен мати ніякої матеріальної зацікавленості в смерті пацієнта. Даний документ повинен бути включений до медичної карти хворого. Пацієнт може відкликати своє прохання в будь-який момент, в такому випадку складений документ вилучається з медичної карти і повертається пацієнту.

Законодавець Бельгії намагався уникнути ситуацій, коли тяжкохворі особи будуть звертатися з проханням про евтаназію виключно через відсутність достатніх коштів на придбання дорогих знеболюючих ліків (фактично мається на увазі ортаназія). З цією метою одночасно з прийняттям закону про евтаназію був прийнятий нормативно-правовий акт про створення служб паліативного піклування. Які повинні забезпечувати тяжкохворим пацієнтам медичний догляд, піклування та необхідні знеболюючі засоби. Відповідно до закону лікар повинен інформувати пацієнтів про діяльність тих служб, які висловили бажання евтаназії, щоб надати їм можливість зробити добровільний і усвідомлений вибір.

Після здійснення евтаназії лікар, який її проводив, відправляє повний пакет документів, що включає в себе інформацію про стан хворого, про його особливості, висновок лікаря, який проводив лікування, і лікаря-консультанта в Федеральну комісію з контролю і оцінки евтаназії. Основним завданням цієї комісії, що складається з шістнадцяти фахівців, компетентних в даній сфері, є нагляд за дотриманням законності при здійсненні цієї процедури. Якщо буде встановлено, що умови евтаназії не були дотримані, вона пересилає досье в Королівську прокуратуру за місцем проживання померлого пацієнта.

Крім того, в грудні 2013 року Сенат Бельгії схвалив законопроект про дитячу евтаназію. А остаточна легалізація дитячої евтаназії бельгійським парламентом відбулася в березні 2014 року. Цей закон викликав масштабний громадський протест не тільки всередині країни.

Після прийняття цього закону Бельгія стала другою країною у світі, де допускається дитяча евтаназія без будь-яких вікових обмежень [6]. При цьому в законодавстві Бельгії залишається кримінальна відповідальність за незаконну евтаназію [7].

У Великому Герцогстві Люксембург пасивна евтаназія, а також допомога в здійсненні самогубства дозволені з 2009 року. Законодавство Герцогства аналогічне законодавству Бельгії. У ньому підкреслюється “право лікарів на свободу совісті”[6].

Останні зміни, які відбулися у законодавстві, стосуються активної евтаназії і надають право на її проведення в тому випадку, якщо хворий сам подає заяву, яку буде схвалено двома лікарями і спеціальною експертною комісією.

Великий герцог Анрі категорично відмовився підписувати схвалений депутатами законопроект, після чого парламент Люксембургу прийняв рішення змінити конституцію країни в напрямку зменшення повноважень монарха.

2. Країни, в яких дозволена або допускається тільки пасивна евтаназія: Франція та Іспанія.

Франція є країною, де дозволена пасивна евтаназія. 29 грудня 2004 року Закон про пасивну евтаназію був схвалений французьким парламентом [3, с. 109]. Цей юридичний акт свідчить, що: “Людина, яка знаходиться на фінальній стадії хвороби, має право своїм рішенням обмежити або зовсім припинити лікування, може отримати сильні знеболюючі препарати, навіть якщо вони прискорюють смертельний результат”. Поштовхом до того, щоб цей законопроект отримав більшість голосів, послугувала справа Вінсена Юмбер, якого у вересні 2003 року на його прохання вбила мати [6].

Зараз у Франції діє закон “Про право на смерть”, прийнятий в березні 2015 року, згідно з яким лікарі можуть поміщати смертельно хворого в стан глибокого сну, поки він не помре. Цей захід застосовується в тому випадку, якщо пацієнт відчуває нестерпний біль або лікування не дає результату. Крім того, пацієнт сам може прийняти рішення про припинення прийняття ліків, і в цьому випадку він буде занурений в сон. Також хворий може заздалегідь залишити інструкції на випадок, якщо він впаде в несвідомий стан. У попередній редакції закону, прийнятому в 2005 році, декларувалося право тільки на пасивну евтаназію за

рішенням консиліуму лікарів.

Таким чином, французькі законодавці вирішили полегшити страждання безнадійно хворих пацієнтів і прийняли закон, який можна було б назвати «глибокий сон». Лікарі тепер можуть викликати у хворих цей глибокий сон. Смерть буде наступати уві сні. До повної евтаназії залишається майже один крок. Проведені опитування показують, що 8 з 10 французів підтримують евтаназію. Прихильників «глибокого сну» ще більше - 96%. Однак, незважаючи на громадську думку, уряд досі відмовляється узаконити повну евтаназію. Вона як і раніше у Франції незаконна [8].

В Іспанії було застосовано на практиці закон «Про гідну смерть», який дозволяє не підтримувати штучно життя вмираючих хворих. Лікарі клініки Blanca Paloma в місті Уельва відключили 91-річну Рамону Естевес від апарату штучного дихання. 26 липня 2011 року пацієнтка потрапила в лікарню з діагнозом «крововилив у мозок». Відсутність письмового заповіту дуже ускладнило справу, але в підсумку її синові Хосе Рамону і його друзям, які активно йому допомагали, вдалося домогтися застосування регіонального закону «Про гідну смерть», який набрав чинності в березні 2010 року, але на практиці не застосовувався через гострі дискусії навколо нього в суспільстві. На теперішній час тривають дискусії про прийняття цього закону на національному рівні. Кримінальне законодавство Іспанії пояснює застосування норми про вбивство на прохання потерпілого тим, що «... жертва страждала від тяжкої хвороби, яка безумовно призвела б до смерті або завдає йому постійні тяжкі страждання ...» [9].

3. Країни, які заперечують саме існування права на смерть як суб'єктивне право громадянина і передбачають кримінальну відповідальність за таке діяння: Болгарія, Данія, Німеччина, Іспанія, та ін. В цій групі існують держави, законодавство яких не просто заперечує можливість евтаназії, але і крім того розглядають акт евтаназії як умисне вбивство або доведення до самогубства, а також передбачають за це кримінальне покарання (Австрія, Данія, Португалія, Польща та ін.). Окремо кримінальна відповідальність за сприяння в самогубстві передбачена КК: Угорщини, Ісландії, Італії, Польщі, Румунії та ін. Кримінальне законодавство деяких європейських держав виділяє вбивство з мотивів співчуття, вчинене на прохання потерпілого, яке представляє собою самостійний привілейований склад умисного заповідання смерті. В таких випадках кримінальне законодавство цих країн передбачає більш м'яке покарання в порівнянні з тим покаранням, яке призначається за просте чи кваліфіковані види вбивств. Ті держави, в яких передбачений привілейований склад вбивства, вчиненого на прохання потерпілого, як правило, включають в своє кримінальне законодавство пособництво у самогубстві або схилення до нього. Так, в ч. 1 ст. 127 КК Республіки Болгарії сказано: «Якщо особа будь-яким способом, сприятиме або схилить іншу особу до самогубства, і потерпілий вчинить замах на нього, то такі дії караються позбавленням волі до трьох років» [10, с. 19-20]. Кримінально карною в Австрії є допомога іншій особі в самогубстві (§78 КК Австрії: «Особа, яка схиляє іншого до того, щоб вбити себе самого, або надає йому в цьому допомогу, підлягає покаранню ...») [11, с. 74] і в Данії (§ 240 КК Данії – «Будь-яка особа, яка допомагає іншій особі у вчиненні самогубства, – підлягає ...») [12, с. 53]. Відповідно до кримінального законодавства Польщі (ст. 151 КК), той, «Особа, яка шляхом умовлянь або надання допомоги доводить людину до замаху на своє життя – підлягає покаранню ...» [11, с. 118].

Таке загальне негативне ставлення до легалізації евтаназії на території країн пострадянського простору пояснюється не тільки спільністю менталітету, а й усвідомленою та цілеспрямованою політикою держав, яка спрямована на забезпечення прав людини та громадянина. Разом з тим, законодавством вказаних країн передбачено кримінальна відповідальність за вбивство або ненадання медичної допомоги. Таким чином, ми отримуємо додаткову аргументацію, що стосується точки зору про конкретизацію та деталізацію кримінальної відповідальності за вчинення евтаназії. Напрямок такого вдосконалення, зокрема, можуть стати положення § 216 КК Німеччини, статей 150-151 КК Польщі та ін.

Так, в Німеччині кримінальним злочином визнається призначення пацієнту смертельного препарату незалежно від обставин і від того, наскільки гуманними були мотиви особи. Зважаючи на власний трагічний досвід введення евтаназії в роки війни, Кримінальним кодексом ФРН передбачена кримінальна відповідальність за призначення з найгуманніших мотивів смертельних медикаментів. Так, КК Німеччини (§ 216 – Позбавлення життя на прохання потерпілого) передбачає наступний вид відповідальності за евтаназію: «Особа, яка позбавляє життя іншу особу в результаті категоричного та наполегливого прохання потерпілого позбавити її життя, карається ...» [5].

Разом з тим, у 2009 році в Німеччині прийнятий закон «Про пасивну евтаназію», який надає право завчасно підписувати розпорядження про припинення життєзабезпечення у разі серйозної хвороби, про те, яку допомогу або її відсутність людина бажає отримати, якщо хвороба або травма не дозволять їй самостійно висловити свою волю. Відповідно до закону лікування повинно бути припинено, навіть якщо в стані пацієнта не відбулося незворотних змін. При цьому активна евтаназія (позбавлення з життя за допомогою лікаря) залишається забороненою. Заповіт про припинення життєзабезпечення в разі невиліковної хвороби написали близько 9 млн. німців, проте лише зараз ці документи набули чинності. Згідно з цим законом, якщо родичі пацієнта і лікарі розійдуться в трактуванні заповіту, остаточне рішення приймає суд [12, с. 54-55].

У КК більшості європейських країн вказаної групи, основні відмінності в юридичній конструкції складу евтаназії полягають в тому, які ознаки цього злочину законодавець вводить до складу в якості

обов'язкових. Йдеться, в першу чергу, про вказівку на мотиви та мету даного діяння. В такому випадку найменшою конкретизацією і, відповідно, найбільшою подібністю відрізняються норми про відповідальність за підбурювання і допомогу в самогубстві.

Як приклад, Кримінальний кодекс Республіки Польща мотивом евтаназії визначає співчуття. Відповідно до ст. 150 КК “Особа, яка вбила іншу особу на її вимогу з мотивів співчуття карається позбавленням волі на строк від трьох місяців до п'яти років, у виняткових випадках суд може застосувати пом'якшення покарання і навіть відмовитися від його виконання” [5]. Схожа норма діє в КК Австрії. Відповідно до пункту 77 цей злочин має місце в разі, коли “...особа вбиває іншу людину за його серйозною і наполегливою вимогою ..”. Аналогічну норму передбачає кримінальне законодавство Данії. Відповідно до § 239 КК Данії “Особа, яка позбавляє життя іншу особу за проханням останньої”, це діяння тягне більш м'яке покарання, ніж просте вбивство [12, с. 77].

У всіх країнах Європи, перерахованих вище, евтаназія розглядається як кримінально каране позбавлення життя. При цьому мотив жалю і співчуття може лише утворювати привілейований склад вбивства. Він не є обставиною, яка декриміналізує це діяння.

4. Законодавство Угорщини, Фінляндії, Швеції, Італії та Греції не містять нормативно-правового акту, який дозволяв би евтаназію. В цих країнах існує кримінально правова заборона як на евтаназію, так і за сприяння її вчинення. Разом з тим такі країни, як Швеція та Фінляндія, знаходяться на шляху легалізації пасивної евтаназії. У цих країнах пасивна евтаназія шляхом “припинення марної підтримки життя” не є протизаконним. Але в той же час основою для прийняття лікарем рішення про припинення лікування є вільне і свідоме волевиявлення пацієнта. Такі прохання від найближчих родичів пацієнта, який перебуває в несвідомому стані, є юридично недійсними. Головна відмінність шведської моделі даного інституту полягає в тому, що якщо голландське і бельгійське законодавство зводять евтаназію до медичного сприяння, то шведська правова практика не виділяє спеціального суб'єкта її здійснення. Після проходження традиційної процедури прийняття та підтвердження рішення про проведення евтаназії може бути запрошено будь-яку незацікавлену особу, яка діє виключно з гуманних міркувань. Найчастіше запрошується один з членів відомого в Швеції товариства “Вихід”.

В Угорщині, відповідно до розпорядженням Міністерства народного добробуту (1 липня 1998 року) кожен громадянин має право висловити свою останню волю в заповіті, який слід кожні п'ять років заново завіряти у нотаріуса. Дана процедура пов'язана з фінансовими витратами і бюрократичними труднощами, подолати які складно більшості населення, тим більше хворим, прикутим до ліжка. При цьому подолання цих труднощів фактично позбавлене сенсу: пацієнтам надано право, але медичний персонал не зобов'язаний слідувати волевиявленню, зафіксованому у заповіті.

Аналіз законодавства країн, де евтаназія заборонена законом, показує, що найбільш підвищена відповідальність за це діяння передбачена в країнах з сильно розвиненими релігійними традиціями. Так, в католицькій Італії евтаназія знаходиться на одному щаблі із геноцидом, фізичними і моральними знущаннями, а в православній Греції духовенство активно перешкоджає винесення цього питання на розгляд законодавця. Різні підходи законодавців цих країн до питання криміналізації евтаназії і визначення розміру покарання за неї пояснюється, головним чином, негативним сприйняттям громадськістю такого відходу з життя, який не узгоджується з її моральними і релігійними поглядами і традиціями.

Висновки. Таким чином, необхідно узагальнити проблеми правового регулювання та кримінально-правової оцінки евтаназії в європейських країнах: евтаназія в контексті дотримання прав людини порушує право на життя і на самовизначення людини щодо своєї смерті; в процесі легалізації евтаназії в деяких країнах не врегульована в правовому аспекті можливість лікарської помилки; не виключені зловживання процедурою евтаназії; не розмежовані проблеми суїциду та евтаназії: багато хто сприймає цю процедуру як суїцид; не вирішена морально-етична проблема евтаназії, як протиріччя моральних засад людини. Багато лікарів не готові взяти на себе таку функцію, вважаючи процедуру евтаназії вбивством; не визначена проблема технології евтаназії: що відчуває людина після введення смертельної ін'єкції. Однозначної відповіді на це питання немає.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1848 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 14.09.2019).
2. “Их жизнь закончена». Нидерланды хотят узаконить эвтаназию здоровых людей” URL: http://www.aif.ru/society/law/ih_zhizn_zakonchena_niderlandy_hotyat_uzakonit_evtanaziyu_zdorovyh_lyudey (дата звернення: 14.09.2019).
3. Чернышева Ю.А. Причинение смерти лицу по его просьбе: уголовно-правовое, уголовно-политическое, криминологическое и социально-правовое исследование: монография. М., 2011. 176 с.
4. Правовая система Нидерландов / под ред. В.В. Бойцовой. М.: «Зерцало». 1998. С. 45.
5. Легітимація і легалізація евтаназії в країнах ЄС URL: <http://www.sbsnews.eu/ru/geopolitika/item/365-legitimatsiya-i-legalizatsiya-evtanazii-v-stranakh-es> (дата звернення: 19.09.2019).
6. Допомогти померти: де евтаназія є законною. URL: http://www.bbc.com/russian/society/2015/09/150911_euthanasia_countries_legal (дата звернення: 17.09.2019).

7. В Бельгии впервые применили эвтаназию к ребёнку URL: <https://rg.ru/2016/09/17/v-belgii-vpervye-primenili-evtanaziiu-k-rebenku.html> (дата звернення: 14.09.2019).
8. У Франції прийнятий закон про часткову евтаназію. URL: <http://www.kaliningrad.kp.ru/daily/26356/3238361/> (дата звернення: 14.09.2019).
9. Новый Кримінальний кодекс Іспанії. URL: <http://vtorrevieje.com/category-transfer/1291-black-agent-deceived-the-british-and-went-to-jail.html> (дата звернення: 14.09.2019).
10. Крылова Н. Е. Эвтаназия: уголовно-правовой аспект. *Вестник Московского университета*. Сер. 11. Право. 2000. No 2. С. 19–20.
11. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія. К. : Юрисконсульт, 2006. 1048 с.
12. Золотарева Е.А. Правовое регулирование эвтаназии в зарубежных странах. *Вестник Таганрогского института имени А.П. Чехова*. 2009. No1с. С. 54-55.

REFERENCES:

1. Zahal'na deklaratsiya prav lyudyny OON [UN Universal Declaration of Human Rights]. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_015 [in Ukrainian].
2. “Ikh zhizn' zakonchena». Niderlandy khotyat uzakonit' evtanaziyu zdorovykh lyudey” [“Their life is over.” *The Netherlands wants to legalize healthy people euthanasia* ”]. Retrieved from http://www.aif.ru/society/law/ih_zhizn_zakonchena_niderlandy_hotyat_uzakonit_evtanaziyu_zdorovykh_lyudey [in Ukrainian].
3. Chernysheva, Yu. (2011). Prichineniye smerti litsu po yego pros'be: ugovolno-pravovoye, ugovolno-politicheskoye, kriminologicheskoye i sotsial'no-pravovoye issledovaniye: monografiya. Moscow [in Russian].
4. Boytsova, V. (Ed.). (1998). Pravovaya sistema Niderlandov. Moscow: «Zertsalo» [in Russian].
5. Lehitymatsiya i lehalizatsiya evtanaziyi v krayinakh YES [Legitimation and legalization of euthanasia in EU countries]. Retrieved from <http://www.sbsnews.eu/ru/geopolitika/item/365-legitimatsiya-i-legalizatsiya-evtanazii-v-stranakh-es> [in Ukrainian].
6. Dopomohty pomerty: de evtanaziya ye zakonnoyu [Help to die: where euthanasia is legal]. Retrieved from http://www.bbc.com/russian/society/2015/09/150911_euthanasia_countries_legal [in Ukrainian].
7. V Bel'gii vpervyye primenili evtanaziyu k rebonku [In Belgium for the first time they applied euthanasia to a child]. Retrieved from <https://rg.ru/2016/09/17/v-belgii-vpervye-primenili-evtanaziiu-k-rebenku.html>
8. U Frantsiyi pryynyatyy zakon pro chastkovu evtanaziyi [France has adopted a law on partial euthanasia]. Retrieved from <http://www.kaliningrad.kp.ru/daily/26356/323836> [in Ukrainian].
9. Novyy Kryminal'nyy kodeks Ispaniyi [New Criminal Code of Spain]. Retrieved from <http://vtorrevieje.com/category-transfer/1291-black-agent-deceived-the-british-and-went-to-jail.htm> [in Ukrainian].
10. Krylova, N. (2000). Evtanaziya: ugovolno-pravovoi aspekt. *Vestnik Moskovskogo universiteta – Bulletin of Moscow University*, 2, 19-20 [in Russian].
11. Khavroniuk, M. (2006). Kryminal'ne zakonodavstvo Ukraïny ta inshykh derzhav kontynental'noi Yevropy: porivnyal'nyy analiz, problemy harmonizatsii: monohrafiya. Kyiv: Legal Counsel [in Ukrainian].
12. Zolotareva, E. (2009). Pravovoye regulirovaniye evtanazii v zarubezhnykh stranakh *Vestnik Taganrogskego instituta imeni A.P. Chekhova – Bulletin of the Taganrog Institute named after A.P. Chekhov*, 1, 54-55 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 20.09.2019

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.30>*Мошняга Любов Володимирівна,**кандидат юридичних наук, доцент**кафедри правознавства**Центральноукраїнського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»*e-mail: moshnayga_lv@ukr.net<https://orcid.org/0000-0002-5523-6878>*Леонідова Олена Олексіївна,**кандидат юридичних наук, доцент**кафедри правознавства**Центральноукраїнського інституту ПрАТ «ВНЗ «МАУП»*e-mail: leonidova84@mail.ru<https://orcid.org/0000-0002-4423-6862>

ОЗНАКИ ПОСЯГАННЯ НА ЖИТТЯ ОСІБ, ЯКІ УОСОБЛЮЮТЬ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА ДЕРЖАВНУ ВЛАДУ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ СТ.112 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Автори статті детально досліджують об'єкт злочину, що передбачений статті 112 Кримінального кодексу України. При цьому визначають категорію «державний діяч», аналізують суб'єктивні та об'єктивні ознаки посягання та з'ясовують її антиконституційну спрямованість. Значну увагу було приділено юридичним властивостям всіх персоналій, які визначені в диспозиції статті кримінального закону. Автори поставили перед собою мету: проаналізувати положення ст. 112 Кримінального кодексу України та дослідити ознаки посягання на життя тих осіб, які уособлюють конституційний лад та державну владу України. Даними особами є Президент України, Голова Верховної Ради України, народний депутат України, Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, Голова чи суддя Конституційного Суду України або Верховного Суду України, або вищих спеціалізованих судів України, Генеральний прокурор України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Рахункової палати, Голова Національного банку України, керівник політичної партії. Автором в межах статті запропоновано бачення даної проблематики вітчизняними науковцями, а саме щодо об'єкту злочину передбаченого у статті 112 Кримінального кодексу України. Акцентовано увагу на наявності недоліків чинного кримінального законодавства та зокрема встановлено невідповідність важливого принципу криміналізації діянь як принципу системно-правової несуперечливості. Разом з тим, стаття передбачає комплексне, системне дослідження посягання на життя громадського чи державного діяча як злочину проти конституційних основ національної безпеки України та вдосконалення кримінального закону на підставі встановлення ознак вказаного злочину.

Ключові слова: державний діяч, посадові особи, юридичні властивості, конституційний лад, державна влада, антиконституційна спрямованість.

Moshnya L., Leonidova E. THE SIGNS OF TAKING ON THE LIFE OF PERSONS WHO CONFIRM THE CONSTITUTIONAL GOVERNMENT AND THE STATE AUTHORITIES OF UKRAINE: ANALYSIS OF THE PROVISIONS OF ARTICLE 121 OF THE CRIMINAL CODE

The authors of the article thoroughly investigate the object of the crime provided for in Article 112 of the Criminal Code of Ukraine. In doing so, they define the category of "statesman", analyze the subjective and objective signs of the encroachment and find out its unconstitutional orientation. Considerable attention was paid to the legal properties of all the persons identified in the disposition of the article of criminal law. The authors set a goal: to analyze the provisions of Art. 112 of the Criminal Code of Ukraine and investigate the signs of encroachment on the lives of those who embody the constitutional order and state power of Ukraine. These persons are the President of Ukraine, the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the People's Deputy of Ukraine, the Prime Minister of Ukraine, a member of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President or Judge of the Constitutional Court of Ukraine or the Supreme Court of Ukraine, or the High Specialized Courts of Ukraine, the Prosecutor General of Ukraine, the Plenipotentiary Council of Ukraine on Human Rights, Chairman of the Accounting Chamber, Chairman of the National Bank of Ukraine, Head of political party. Within the article, the author suggested a view of this issue by domestic scientists, namely the object of the crime provided for in Article 112 of the Criminal Code of Ukraine. Attention is drawn to the shortcomings of the current criminal legislation and in particular the inconsistency with the important principle of criminalization of acts as a principle of systemic legal consistency. At the same time, the article provides for a comprehensive, systematic study of encroachment on the life of a public or public figure as a crime against the constitutional foundations of Ukraine's national security and improvement of the criminal law on the basis of establishing the features of the said crime.

Key words: statesman, officials, legal properties, constitutional order, state power, anti-constitutional orientation.

Постановка проблеми. Особливістю положень ст. 112 КК полягає у тому, що під її ознаки

підпадають посягання на життя тих осіб, які уособлюють конституційний лад та державну владу України і перебувають під прямим захистом Конституції України.

Визначення об'єкту злочину, передбаченого ст. 112 КК, «Посягання на життя державного чи громадського діяча України» традиційно є дискусійним питанням в теорії кримінального права. Коріння дискусії виникають ще у радянський період. Так, А.А.Піонтковський відносив до державних діячів осіб, що займають керівні посади в партійному апараті [1, с. 111]. Більш того, він відзначав: «Посягання на життя і здоров'я представників соціалістичних держав, вчинене з метою підриву чи ослаблення Радянської влади чи влади тих соціалістичних держав, до яких належали потерпілі, варто розглядати відповідно до постанови ст. 10 Закону про кримінальну відповідальність за державні злочини як терористичний акт проти державного чи громадського діяча чи представника Радянської влади» [1, с. 102].

В.І.Курляндський відносив до державних діячів лише керівників органів державного управління, що діють у масштабі СРСР, союзної чи автономної республіки: «До державних діячів варто відносити посадових осіб державного апарата, що здійснюють керівництво діяльністю відповідного органа управління: міністри СРСР, союзних і автономних республік, голови державних комітетів, керівники урядових комісій тощо» [2, с. 44]. М.В.Турецький наводив широкий перелік посад державних діячів, куди включав працівників державних органів і керівників господарських установ [3, с. 60–61].

В.В.Сташис розуміє під державним діячем особу, що виконує важливі державні функції в політичній, економічній, культурній галузях [4, с. 129]. Є.О. Смирнов вважав, що державний діяч – це посадова особа, якій надано повноваження, що дозволяють здійснювати державну діяльність, приймати і проводити в життя рішення в масштабі держави [5, с. 112].

М.І.Бажанов під державними діячами розумів осіб, що здійснюють відповідні функції від імені і за дорученням Радянської держави чи його органів в керівництві організаційно-управлінським, адміністративно-господарським, соціально-культурним та іншими видами діяльності (міністри Союзу РСР чи союзних республік, їх заступники, інші відповідальні працівники міністерств, комітетів чи відомств), а під громадськими діячами – осіб, що своєю активною партійною, профспівковою, комсомольською й іншою діяльністю сприяють успішному вирішенню задач соціалістичного будівництва (керівники партійних, комсомольських, профспівкових і інших громадських організацій, а також рядові члени цих організацій) [6, с. 34].

У період після набуття Україною незалежності підходи до визначення державного діяча були дещо скориговані. Відповідно до ст. 112 КК відповідальність встановлюється за посягання на життя наступних осіб: Президента України, Голови Верховної Ради України, народного депутата України, Прем'єр-міністра України, члена Кабінету Міністрів України, Голови чи судді Конституційного Суду України або Верховного Суду України, або вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Рахункової палати, Голови Національного банку України, керівника політичної партії, вчинене у зв'язку з їх державною чи громадською діяльністю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання щодо посягання на життя громадського чи державного діяча як злочину проти основ національної безпеки України розглядалися у роботах таких українських вчених як В.Ф.Антипенко, О.Ф.Бантисhev, В.О.Глушков, В.П.Ємельянов, В.А.Ліпкан, М.І.Мельник, В.О.Навроцький, А.В.Савченко, В.Я.Тацій, М.І.Хавронюк, О.В.Шамара та ін. При цьому наукові дослідження у цій сфері останнім часом значно активізувалися, в тому числі щодо злочинів проти конституційних основ національної безпеки України.

Потребує комплексного, системного дослідження посягання на життя громадського чи державного діяча як злочину проти конституційних основ національної безпеки України та вдосконалення кримінального закону на підставі встановлення ознак вказаного злочину.

Мета статті – проаналізувати положення ст. 112 КК та дослідити ознаки посягання на життя тих осіб, які уособлюють конституційний лад та державну владу України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для з'ясування антиконституційної спрямованості злочинів, передбачених ст. 112 КК, слід дослідити юридичні властивості персоналій вказаних у диспозиції статті:

а) Президент України:

За статтею 1 Закону УРСР «Про Президента Української РСР» вказано, що Президент є найвищою посадовою особою Української держави [7].

За статтею 102 Конституції України «Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України відповідно до ст. 105 Конституції України користується правом недоторканості на час виконання повноважень, які визначено у ст. 106 Конституції України [8].

б) Голова Верховної Ради України:

Відповідно до ст. 88 Конституції України «Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх. Повноваження Голови Верховної Ради України закріплено у ч. 2 і 3 ст. 88 Конституції України» [8].

в) Народні депутати України:

Згідно з ч. 1 преамбули Закону України «Про статус народного депутата України» від 21.11.1992 р. народні депутати України є повноважними представниками народу України у Верховній Раді України та відповідальними перед ним. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України. Також ст. 10 цього Закону встановлено, що депутат як член Верховної Ради України користується правом ухвалюючого голосу в усіх питаннях, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких він входить [9]. Конституція України визначає повноваження народних депутатів у ст. ст. 78–80 [8].

з) Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України:

Стаття 113 Конституції України наголошує, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а ст. 116 Конституції України визначає повноваження Кабінету Міністрів України [8].

д) Голова чи суддя Конституційного Суду України або Верховного Суду України, або вищих спеціалізованих судів України:

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ст. 147 Конституції України). Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

За ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року вказує, що завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [10].

Щодо Голови та суддів Верховного суду України, то за ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди [11].

е) Генеральний прокурор України:

Конституція України згадує Генерального прокурора України у ст. 122. Статус Генерального прокурора визначається на підставі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру». За положеннями ст. 2 Закону: «Генеральний прокурор України.

Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Генеральний прокурор України не менш як один раз на рік інформує Верховну Раду України про стан законності. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

є) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини:

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в силу свого особливого статусу щодо здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, встановленого статтею 101 Конституції України та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [12], обґрунтовано віднесений до державних діячів. Це демонструє і стаття 4 вказаного Закону, згідно з якою уповноважений є посадовою особою, статус якої визначається Конституцією України та Законом, Законом України «Про державну службу».

Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не віднімає їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

ж) Голова Рахункової палати:

За статтею 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата [8].

За статтею 1 Закону України «Про Рахункову палату» встановлено, що Рахункова палата Верховної Ради є постійно діючим органом контролю який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави [13].

з) Голова Національного банку України:

Голова Національного банку України – це службова особа, що керує Національним банком України — центральним банком держави, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці (ст. 99 Конституції України) [8].

л) керівник політичної партії:

Політичні партії, відповідно до ч. 3 ст. 36 Конституції України і Закону України «Про політичні партії в Україні», мають чітко визначений всеукраїнський статус і повинні бути зареєстровані у Міністерстві юстиції України [14].

Таким чином, антиконституційний характер посягання на життя осіб, передбачених у ст. 112 КК, є явним, тому у кримінально-правовій науці існує єдність думок стосовно того, що цей злочин є двоб'єктним, і немає розбіжностей в тому, який з цих об'єктів визнавати основним, а який — додатковим обов'язковим.

Так, В.Я.Таций зазначає, що безпосереднім об'єктом цього злочину є відносини, що забезпечують нормальну роботу усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), а також політичних партій.

Обов'язковим додатковим обов'язковим об'єктом виступає життя людини – державного чи громадського діяча [15, с. 31].

О. А. Чуваков вказує, що об'єктом цього злочину, є суспільні відносини у сфері здійснення вищої державної влади, а додатковим об'єктом – життя і здоров'я людини [16, с. 14].

При цьому М. І. Хавронюк підкреслює наступне: «Специфічною ознакою злочину є потерпілий. Ним може бути лише державний чи громадський діяч, обраний (призначений) на посаду у встановленому Конституцією України і Законами України порядку» [17, с. 31]. Тобто, основним об'єктом цього злочину є конституційні основи національної безпеки України, а додатковим обов'язковим об'єктом виступає життя зазначених у ст. 112 КК осіб.

Посягання на життя, тобто вбивство або замах на вбивство близького родича особи, вказаної у ст. 112 КК, у зв'язку виконанням цією особою службового чи громадського обов'язку кваліфікується як замах на вбивство або вбивство за загальним складом умисного вбивства відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 115 КК.

В КК мають місце ще чотири окремі склади злочинів, які передбачають відповідальність за посягання на життя конкретних осіб у зв'язку з виконанням ними службового або громадського обов'язку. Зокрема, це ст. 348 КК, яка передбачає відповідальність за посягання на життя працівника правоохоронного органу *чи його близьких родичів* у зв'язку з виконанням цим працівником службових обов'язків, а також члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовців у зв'язку з їх діяльністю щодо охорони громадського порядку; ст. 379 КК, яка передбачає відповідальність за посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного *або їх близьких родичів* у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя; ст. 400 КК, яка передбачає відповідальність за посягання на життя захисника чи представника особи *або їх близьких родичів* у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із наданням правової допомоги; ст. 443 КК, яка передбачає відповідальність за посягання на життя представника іноземної держави або іншої особи, яка має міжнародний захист, з метою впливу на характер їхньої діяльності або на діяльність держав, чи організацій, що вони представляють, або з метою провокації війни чи міжнародних ускладнень.

Як бачимо, ознаками одних складів злочинів (ст. ст. 348, 379, 400 КК) охоплюються не тільки посягання на життя певних службових чи громадських осіб, але й їх близьких родичів, тоді як у ст. ст. 112 та 443 КК такої ознаки немає. Вважаємо, що це недолік чинного кримінального законодавства, який демонструє невідповідність його у цій частині такому важливому принципу криміналізації діянь як принцип системно-правової несуперечливості. Усунути цей недолік можна або шляхом відповідного доповнення ст. ст. 112 та 443 КК, або шляхом виключення зі ст. ст. 348, 379, 400 КК вказівки на близьких родичів і кваліфікування всіх випадків посягань на близьких родичів виключно за п. 8 ч. 2 ст. 115 КК. Але, якщо нічого не змінювати в інших статтях, то тоді доцільно буде доповнити ознаки ст. 112 КК вказівкою на такого потерпілого, як *близькі родичі* зазначених у цій статті осіб.

Висновки. Посягання на життя державного чи громадського діяча відноситься до так званих складних злочинів, де посягання на один об'єкт – життя державного чи громадського діяча, є засобом посягання на основний об'єкт – основи національної безпеки у сфері здійснення державної влади, які забезпечують її нормальне функціонування, та у сфері діяльності політичних партій, що гарантується Конституцією України.

Особливістю положень ст. 112 КК є те, що під її ознаки підпадають посягання на життя тих осіб, які уособлюють конституційний лад та державну владу України.

Ознаки ст. 112 КК доцільно доповнити вказівкою на такого потерпілого як близькі родичі зазначених у цій статті осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Уголовное законодательство Украинской ССР / под ред. В.В. Сташиса. М. : Юрид. лит., 1971. 544 с.
2. Государственные преступления / [В.А. Владимиров, П.Ф. Гришанин, Н.И. Загородников и др.] ; под ред. М.И. Якубовича, В.А. Владимирова. М. : ВШ МООН РСФСР, 1961. 228 с.
3. Турецкий М.В. Особо опасные государственные преступления. М. : МГУ, 1965. 94 с.
4. Уголовное право УССР : Особенная часть : учебник / под ред. М.И. Бажанова и др. К. : Вища школа, 1989. 503 с.
5. Смирнов Е.А. Особо опасные государственные преступления (вопросы квалификации в связи с применением уголовно-правовой нормы) : учеб. пособие. К. : изд-во КВШ, 1974. 180 с.
6. Про Президента Української РСР : Закон УРСР від 24 лютого 1994 р. № 3998-ХІІ. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 33. Ст. 446.
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 21 листопада 1992 р. № 2810-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 3. Ст. 17.
8. Конституція України : станом на 21 лютого 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 25.08.2019).
9. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 49. Ст. 272.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VII. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41–42 ; № 43 ; № 44–45. Ст. 529.
11. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 793.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.
13. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 43. Ст. 212.
14. Тимейко Г.В. Общее учение об объективной стороне преступления. Ростов : изд-во Ростовского университета, 1977. 216 с.
15. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. 2-е вид., перераб. та доп. К. : Дакар, 2008. 1428 с.
16. Кримінальне право України : Особлива частина : підручник / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Є.Л. Стрельцова. Х. : Одиссей, 2009. 469 с.
17. Кримінальне право України : Особлива частина : підручник / Ю.А. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін. ; за заг. ред. М.І. Мельник, В.А. Клименко. 2-е вид., перероб. і доп. К. : Атіка, 2008. 712 с.

REFERENCES:

1. Stashis, V. (Ed.). (1971). *Ugolovnoye zakonodatel'stvo Ukrainskoy SSR*. Moscow: Legal literature [in Russian].
2. Yakubovich, M., & Vladimirov, V. (Ed.). (1961). *Gosudarstvennyye prestupleniya*. Moscow: VSh MOOP RSFSR [in Russian].
3. Turetskiy, M. (1965). *Osobo opasnyye gosudarstvennyye prestupleniya*. Moscow: Moscow State University [in Russian].
4. Bazhanov, V. (Ed.). (1989). *Ugolovnoye pravo USSR : Osobennaya chast' : uchebnik*. Kiev: High school [in Russian].
5. Smirnov, E. (1974). *Osobo opasnyye gosudarstvennyye prestupleniya (voprosy kvalifikatsii v svyazi s primeneniyyem ugolovno-pravovoy normy) : ucheb. Posobiye*. Kiev: KVSh publishing house [in Russian].
6. Pro Prezydenta Ukrayins'koyi RSR: Zakon URSR [*«About the President of the Ukrainian SSR»: Law of the USSR*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady URSR – Information of the Supreme Soviet of the USSR*, 33, 446 [in Ukrainian].
7. Pro status narodnoho deputata Ukrayiny : Zakon Ukrayiny [*«On the status of the People's Deputy of Ukraine»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3, 17 [in Ukrainian].
8. Konstytuciya Ukrayiny` [*Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> [in Ukrainian].
9. Pro Konstytutsiynyy Sud Ukrayiny: Zakon Ukrayiny [*«About the Constitutional Court of Ukraine»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 49, 272 [in Ukrainian].
10. Pro sudoustriy i status suddiv: Zakon Ukrayiny [*«About On the Judiciary and Status of Judges»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 41-42,43,44-45, 529 [in Ukrainian].
11. Pro prokuraturu: Zakon Ukrayiny [*«About the prosecutor's office»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 53,793 [in Ukrainian].
12. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoyi Rady Ukrayiny z prav lyudyny: Zakon Ukrayiny [*«On the Ombudsman of Ukraine »: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 20, 99 [in Ukrainian].
13. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrayiny [*«About the Accounting Chambe»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 43, 212 [in Ukrainian].
14. Timeyko, G. (1977). *Obshcheye ucheniye ob ob"yektivnoy storone prestupleniya*. Rostov: publishing Rostov University [in Russian].
15. Andrushko, P., Goncharenko, V., & Fesenko, E. (Ed.). (2008). *Naukovo-praktychnyy komentar do Kryminal'noho kodeksu Ukrayiny (2nd ed.)*. Kyiv: Dakar [in Ukrainian].
16. Streltsov, E. (Ed.). (2009). *Kryminal'ne pravo Ukrayiny : Osoblyva chastyna : pidruchnyk*. Kharkiv: Odyssey [in Ukrainian].
17. Melnyk, M., & Klimenko, V. (Ed.). (2008). *Kryminal'ne pravo Ukrayiny : Osoblyva chastyna : pidruchnyk (2nd ed.)*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 327 (430+477) “19”

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.31>

DIE DEUTSCH-UKRAINISCHEN BEZIEHUNGEN NACH DEN BEIDEN WELTKRIEGEN

НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКІ ВІДНОСИНИ ПІСЛЯ ДВОХ СВІТОВИХ ВОЄН

Hilmar Jörg Tristan Brunner

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung - Fachbereich Bundeswehrverwaltung, Mannheim,
Germany

Professor for Administrative Law

Dipl.-Jur. Univ.; 1. und 2. Staatsexamen in Rechtswissenschaften (first and second state examination in law);

Projekt-Betriebswirt (VWA)

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult.

Mit dem Erscheinen als unabhängiger Staat auf der politischen Bühne erobert die Ukraine in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wie zu Zeiten des Kiewer Staates den Platz eines selbständigen politischen Faktors in den Augen der deutschen Öffentlichkeit. Dank ihrer geopolitischen Lage ist die Ukraine berufen, Deutschlands Partner in Osteuropa zu sein, wie immer die Konstellation dort auch aussehen mag. So trägt Deutschland wesentlich dazu bei, die Beziehungen der EU mit Kiew zu entwickeln. Beide Staaten haben auch Gemeinsamkeiten: 1990/91 betreten beide „nahezu zeitgleich als Staatswesen von neuer Gestalt die europäische Bühne“.²

Deutschland unterstützt die Ukraine bei ihrer Rückkehr nach Europa. Es hatte sich auch für einen Assoziierungsvertrag der EU mit der Ukraine stark gemacht. Allerdings gehen die deutsch-ukrainischen Beziehungen - wenn man in die Vergangenheit blickt - schon bis an den Anfang des 9. Jahrhunderts zurück.

1. Ukrainisch-deutsche Gemeinsamkeiten und Wechselseitigkeit

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zieht ein Teil der an Österreich-Ungarn gefallenen ukrainischen Länder, nämlich Galizien und die Bukowina, nach und nach die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit auf sich. Als sich der polnisch-ukrainische Gegensatz zuspitzt, wird dieser Umstand auch in Deutschland wahrgenommen, da die ukrainischen Kreise in Galizien bemüht sind, die deutsche Öffentlichkeit über die politischen und nationalen Probleme in Galizien aufzuklären, um in ihnen Verbündete im Kampf gegen das Polentum zu finden.

Trotz allem ist zu bemerken, daß Deutschland bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges für die Ukrainische Frage wenig Interesse zeigte. Erst als diese Frage während des Krieges zum internationalen Problem wurde, begannen sich die deutsche Öffentlichkeit und auch die politischen und militärischen Kreise für die Ukraine zu interessieren. Man lernte sich gegenseitig wieder schätzen, entdeckte eine Menge von Gemeinsamkeiten und erinnerte sich an enge Bande vergangener Zeiten. Die ukrainisch-deutsche Wechselseitigkeit wird besonders von der Publizistik verfochten. Und hier gelten Paul Rohrbach und Axel Schmidt als deren Wortführer.

In dem Buch „Der Krieg und die deutsche Politik“, Leipzig 1915, 184 S. legt Paul Rohrbach dar, daß das Problem der Befreiung Europas von der russischen Gefahr nur gelöst werden könne, wenn die alte Grenze zwischen der Ukraine und Moskowien wiederhergestellt und der ukrainische Staat wieder errichtet sein wird. Das sei aber nur möglich, wenn Moskau die im 18. Jahrhundert eroberten polnischen, litauischen und baltischen Provinzen verliert.

Während des Jahres 1916 wurden von Paul Rohrbach und vielen anderen kompetenten Persönlichkeiten in Berlin und manchen anderen deutschen Städten Vorträge über die Ukraine und die Bedeutung der Ukrainischen Frage für das Deutsche Reich gehalten. Es wurde dabei betont, daß der Weg zur Beherrschung des Mittelmeeres über die Ukraine zum Schwarzen Meer führe und Deutschland durch eine Eroberung die Verbindung mit der Türkei bekomme. Danach müsse das alte Kiewer Reich wieder hergestellt und die Ukraine zum selbständigen Staat gemacht werden.

Eine in den „Ukrainischen Nachrichten“ in der zweiten Hälfte des Jahres 1916 von der Schriftleitung gestellte Meinungsumfrage über das Thema: „Ihre Ansicht über das ukrainische Volk und seine internationale Bedeutung in Osteuropa gegenwärtig und in Zukunft“ ergibt zusammengefaßt folgende Antwort: „*Russlands Macht*

² Rainer LINDNER, Die Ukraine und Deutschland im neuen Europa In: Die neue Ukraine: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (1991-2001). Hrsg. Von Gerhard SIMON. Köln 2002, S. 297.

*kann nur dann gebrochen und von Europa abgewendet werden, wenn ein ukrainischer Staat entstehen sollte, der das stärkste Bollwerk Europas gegen die russische Barbarei sein würde.*³

Im „Berliner Börsen Courier“ (Nr. 236) veröffentlichte am 23. Mai 1917 P. Rohrbach den Artikel „Kritisches Entwicklungstempo in Russland“, in dem er der deutschen Öffentlichkeit ihre Interessellosigkeit an der Ukrainischen Frage vorhielt. Die Ukraine sei das eigentliche alte Russland und viel älter als Moskau. Im Artikel „Schewtschenko als Erwerber der Ukraine“ in der Berliner „Hilfe“ vom 7. Juni 1917 wies er darauf hin, daß die Ukraine in Deutschland wenig bekannt sei und daher niemand in Deutschland etwas von der Ukrainischen Frage wissen wolle. Im 21. Heft der „Deutschen Politik“ schreibt er zum Thema „Die Lage in der Ukraine ist reif“: *„die Deutschen müssen nur verstehen und wollen. Russland, gestützt auf Eroberung, Gewalt und Völkerunterdrückung, war unser Feind. So wollen wir denn jetzt die nach Selbständigkeit strebenden, bislang von Russland unterdrückten Völker, vor allem die Ukrainer und Finnen, anerkennen. Deutschland muß für Finnland und die Ukraine Verständnis haben und sie in ihrem Recht auf ein selbständiges Staatsleben unterstützen. Das moralische Recht der bislang unterdrückten Völker ist für uns eine Tatsache, und wenn man russischerseits mit uns verhandeln will, so verlangen wir Verhandlungen nicht nur mit den Petersburger Machthabern, sondern auch mit den Ukrainern, Finnen und anderen Völkern im besonderen.*“⁴

Im „Stuttgarter Neuen Tagblatt“ vom 12. Februar 1918 schreibt Rohrbach in „Frieden mit der Ukraine“, daß nun Deutschland Frieden und Freundschaft mit einem Staat von 40 Millionen Einwohnern geschlossen habe, mit einem großartigen Volk. Im selben Blatt schrieb schon vorher, am 20. Juli 1917, Axel Schmidt im gleichen Sinn. Und ebenfalls am 20. Juli 1917 erschien im 29. Heft der „Deutschen Politik“ Schmidts Aufsatz „Das Auferstehen der Ukraine“, wo es am Schluß heißt: *„Dr. Rohrbach, der seit Anfang des Krieges darauf hinwies, daß die Ukraine das größte internationale Problem dieses Krieges sei, hat allen Zweiflern zum Trotz recht behalten. Die deutsche Diplomatie hat nunmehr einen entscheidenden Trumpf in die Hände bekommen und muß ihn ausnützen. Mit ihm könnten wir die Niederringung der russischen Gefahr vollenden, die so glänzend in militärischer Hinsicht begonnen wurde. Dazu muß ein für allemal die Hoffnung aufgegeben werden, daß wir die Großrussen durch Zugeständnisse zu unseren Freunden machen können. Sollten wir uns entschließen, die Ukrainer in ihrer Forderung nach der Beteiligung an den Friedensverhandlungen offen zu unterstützen, so wäre dadurch der Drang der Ukrainer nach Selbständigkeit kräftig gefördert.*“⁵

2. Deutsch-Ukrainische Gesellschaft

Im Jahre 1918 haben in Berlin Axel Schmidt und Paul Rohrbach die „Deutsch-Ukrainische Gesellschaft“ gegründet, die längere Zeit hindurch auf die Ost-Europa-Politik der Weimarer Republik einen vielfach bestimmenden positiven Einfluß ausübte. Dazu trug zudem auch ihre Zeitschrift „Ukraine“ mit bei.

Häufig ergriffen Schmidt und Rohrbach das Wort in verschiedenen deutschen Blättern, um die deutsche Öffentlichkeit weiterhin an die Ukrainische Frage zu erinnern. Rohrbach appellierte wiederholt im Mai 1925 im „Deutschen Gedanken“, Schmidt im Februar 1927 in seinem Aufsatz „Selbstbestimmungsrecht und Randstaatenidee“ in den „Preußischen Jahrbüchern“. Schmidt beklagt die geringen Kenntnisse der Deutschen über die Ukraine während des Weltkrieges, erwähnt die großen Schwierigkeiten bei der ukrainischen Staatsbildung, die geringe Zahl nationalbewußter gebildeter Menschen, die Russifizierung der breiten Masse, die russische Mentalität der oberen Schichten. Zur Unterjochung Galiziens durch die Polen habe auch die Entente beigetragen und es sei der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker in bezug auf die Ukraine gröblich verletzt worden. *„Es wird in Osteuropa nicht eher Frieden einkehren, bis auch dort das Selbstbestimmungsrecht der Völker triumphiert hat“.* Die Bolschewisten mußten den ukrainischen Nationalgedanken anerkennen und *„geben die Sprache frei, üben dafür aber einen unerhörten Gesinnungszwang aus – alle Untertanen des Sowjetstaates müssen offiziell dem Kommunismus huldigen oder sie dürfen wenigstens ihn nicht bekämpfen.*“⁶

3. Festigung der deutsch-ukrainischen Beziehungen durch politische und kulturelle Zusammenarbeit

Im Zweiten Weltkrieg wurde die deutsche Bevölkerung vor Hunger und Not bewahrt, in dem in unzähligen Waggons ukrainisches Getreide sowie Eier, Fett, Vieh und andere Nahrungsmittel nach Deutschland gebracht wurden.

In den ersten Nachkriegsjahren, in denen beide Völker von großen Sorgen geplagt waren, schien eine Erneuerung der Beziehungen fast undenkbar. Doch gelang es bereits im Jahre 1948 Theo Leonti, Gregor Prokoptschuk und Paul Kaschynskij mit besonderer Hingabe einen Kreis von Deutschen und Ukrainern zu motivieren, die jahrhundertelangen historischen Beziehungen wieder aufzunehmen, auszubauen und zu pflegen. Die Wiederbegründung erschien notwendig, um nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches von 1945 die deutschen Beziehungen zum ukrainischen Volk neu aufzubauen und zu festigen und um den Emigranten in Deutschland eine verständnisvolle Aufnahme in völkerfreundschaftlicher Verbundenheit zu bereiten.

³ Zitiert nach Dmytro Doroschenko: Die Ukraine und Deutschland. Neun Jahrhunderte Deutsch-Ukrainische Beziehungen. München (UFU) 1994, S. 194.

⁴ Rohrbach druckte seine Artikel über die Ukrainische Frage im „Hamburger Correspondenten“ vom 6.8.1917, im „Dresdner Anzeiger“ vom 17.8.1917, in der „Neuen Presse“ vom 9.8.1917, in der „Magdeburger Zeitung“ und „Badischen Presse“ vom 4.8.1917 und in vielen anderen Blättern.

⁵ Zitiert nach Dmytro Doroschenko: Die Ukraine und Deutschland. Neun Jahrhunderte Deutsch-Ukrainische Beziehungen. München (UFU) 1994, S. 201.

⁶ Zitiert nach Dmytro Doroschenko: Die Ukraine und Deutschland. Neun Jahrhunderte Deutsch-Ukrainische Beziehungen. München (UFU) 1994, S. 227.

So wurde dann im Jahre 1949 in München die Wiederbelebung der in den Vorkriegsjahren in Berlin bestehenden „Deutsch-Ukrainischen Gesellschaft“ mit folgenden Zielen und Aufgaben beschlossen:

- a) Die Entfaltung einer Tätigkeit im Sinne des politischen Credo von Dr. Dr. h.c. Paul Rohrbach in bezug auf die deutsch-ukrainischen Beziehungen und die von ihm vertretenen Ideen;
- b) Studium der deutsch-ukrainischen Beziehungen im Laufe der Geschichte;
- c) Festigung der deutsch-ukrainischen Beziehungen durch politische und kulturelle Zusammenarbeit;
- d) Erfahrung aller deutschen und ukrainischen Elemente, die an einer deutsch-ukrainischen Zusammenarbeit interessiert sind;
- e) Betätigung durch Abhaltung von Vorträgen, Herausgabe von Broschüren und Zeitschriften sowie Pflege der gesellschaftlichen Beziehungen durch Zusammenkünfte, Veranstaltungen und Ausflüge.⁷

4. Ukrainischer Brückenkopf des Abendlandes in Europa

In der Zeitschrift „Ukraine – in Vergangenheit und Gegenwart“ bringt Theo Leonti in seinem Aufsatz „Deutschland und die Ukraine“ zur abendländischen Kultur und zu einem geeinten Europa Gedanken und Aussagen, die heute noch genau so aktuell sind wie damals:

„Der 2. Weltkrieg brachte für die Ukraine und Deutschland unendliches Leid und schwere Opfer. Im Schatten dieser Opfer wird der tiefe Sinn der Freundschaft zwischen beiden Völkern angestrebt. Diese gemeinsamen Opfer lassen uns alle vergangene Trübsal vergessen und bestimmen uns, nur ein Ziel vor Augen zu halten: ein geeintes Europa der freien Menschen und der freien Völker! In Europa bedeutet die Geschichte das Schicksal der Menschen und seine Grenzen waren immer diejenigen der westlichen Kultur. Der abendländische Kultur Mensch schuf Europa und steckte auch seine Grenzen ab. Überall, wo der Mensch sich der Freiheit seiner Person bewusst war und für sie und die Freiheit seines Volkes sein Leben einsetzte, wurde für Europa gekämpft. Europäer wird man durch ein Bekenntnis. Dieses gleiche Bekenntnis aber ertönte auch in der Ukraine seit vielen Jahrhunderten immer wieder mit todesmutiger Leidenschaft. Seit vielen Jahrhunderten ist die Ukraine mit ihrem unbeirrbar Willen zu eigenem menschlichen und nationalen Dasein ein Bollwerk Europas gegen europafeindliche Mächte gewesen, der Brückenkopf des Abendlandes im Osten. Es ist die Tragik der Ukrainer, daß diese europäische Funktion dem übrigen Europa bis heute weithin unbekannt blieb oder bewusst verschwiegen wurde. Diese Unkenntnis über die Ukraine hat die Katastrophe dieses Jahrhunderts, die in ihren letzten Auswirkungen eine europäische ist, entscheidend mitbedingt. Denn sie verursachte als Kernstück der Verkennung des osteuropäischen Problems nicht allein die Niederlage Deutschlands im ersten und zweiten Weltkrieg, sondern schließt die ganze tödliche Krise Europas seit 1917, eine Krise, die im Grunde eine Weltkrise ist; denn beide Kriege wurden in Europa, und zwar im Osten Europas entschieden.“⁸

„Wer nicht die Welt in seinen Freunden sieht, verdient nicht, daß die Welt von ihm erfahre.“ (Goethe)

Wir leben heute in einer Zeit, da Europa mehr und mehr zusammenwächst; der Kontinent, seine Länder und seine Kulturen. Nicht Verschmelzung, nicht Zusammenkochen zu einem Einheitsbrei, sondern organisches Miteinander, Austausch, Ergänzung, gegenseitiger Ansporn und kreativer wechselseitiger Einfluß – das ist das große europäische Ziel, zu dem sich Bayern, die Bundesrepublik und die Ukraine bekennen. Daß es dabei Probleme gibt, wer wollte es verschweigen? Es wäre unnormal, wenn es anders wäre. Aber das neue Haus Europa hat nicht nur ein Zimmer für jeden der alten und der neuen Nationalstaaten, in diesen Zimmern herrscht auch ein lebensfrohes Gewimmel. Und weil jedes Zimmer über ausreichend Türen verfügt, findet auch ein immer größerer Austausch statt. Die Zimmer bleiben dennoch an ihrem Platz. Nur die Menschen wechseln von Raum zu Raum. Sie bringen ihr Wissen, ihr Können, ihre Lebendigkeit und ihren Sinn für Schönheit mit in all die anderen Räume des europäischen Hauses. *„Europa ist zweifellos die Wiege der Kultur, aber man kann nicht sein ganzes Leben in der Wiege liegen,“* meint Oskar Maria Graf.

Der Ausgang des Weltkrieges zerschlug die für das deutsche und das ukrainische Volk so viel versprechend begonnene politische Zusammenarbeit. Doch vermochte dieses Unheil die inzwischen geknüpften geistigen Bande nicht zu zerreißen und die Ukraine nimmt wieder einen ständigen Platz im deutschen geistigen, politischen und kulturellen Leben ein. Durch die in München und in Westberlin konzentrierte ukrainische Diaspora konnte ein Stillstand wissenschaftlicher und kultureller Beziehungen verhindert werden. Im geteilten Deutschland bestanden mehrere Partnerschaften mit Städten und wissenschaftliche Austauschprogramme mit der Ukraine.

1989 eröffnete die Bundesrepublik Deutschland in Kiew ein Generalkonsulat. Als die Ukraine ein unabhängiger Staat wurde, gehörte Deutschland zu den ersten Staaten Westeuropas, die die Unabhängigkeit anerkannten, am 17. Januar 1992 mit der Ukraine diplomatische Beziehungen aufnahm und in Kiew eine Botschaft eröffnete. Der frühe Besuch des damaligen Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl⁹ im Juni 1993 in der Ukraine mit der Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung über die Grundlagen der beiderseitigen Beziehungen leitete die Wende in den Beziehungen ein. Politisch orientiert sich Deutschland am Abkommen über die Partnerschaft und Kooperation zwischen der EU und der Ukraine vom 14. Juni 1994. Im April 1999 entsandte die deutsche EU-Ratspräsidentschaft eine Delegation nach Kiew, um die Integrationsabsicht und politische Bereitschaft der Ukraine auszuloten. Gespräche der Deutsch-Ukrainischen Parlamentariergruppe des Deutschen Bundestages, die jährlich mindestens einmal Kiew und / oder andere ukrainische Städte besucht, tragen zur weiteren Normalisierung der

⁷ Gregor Prokoptschuk, Ukrainer in München und in der Bundesrepublik, II. Band, Verlag Ukraine München 1959, S. 107.

⁸ Ebenda S. 106.

⁹ Kohl wurde am 4.12.2000 in Berlin die Ehrendoktorwürde der Ukrainischen Staatlichen Forsttechnischen Universität Lemberg verliehen.

Beziehungen bei, ebenso die regelmäßigen Begegnungen zwischen deutschen und ukrainischen Offizieren im Rahmen der „Generalseminare“ der Stiftung Wissenschaft und Politik. Mit der Gründung des „Deutsch-Ukrainischen Forums“ am 5. Februar 1999 als politisch wirtschaftlicher Interessenverband und der Schwestergesellschaft, das „Ukrainisch-Deutsche Forum“, wurde ein weiterer Schritt zur Festigung des deutsch-ukrainischen Verhältnisses getan. Diese Institution leistete auch gute Dienste bei der ungeklärten Entschädigungsfrage für Zwangsarbeiter und beim Richtungsstreit in der Energiepolitik. Deutschland zahlt aus dem Entschädigungsfond für Zwangsarbeiter 1,7 Milliarden DM an überlebende Zwangsarbeiter, etwa 600.000 Betroffene. Das Forum wird besonders von der Daimler AG in Stuttgart unterstützt.

Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits aus dem Jahre 2014 ist ein weiterer wichtiger Meilenstein der europäisch-ukrainischen Beziehungen.

5. Gemeinsame bayerisch-ukrainische Veranstaltungen und Kongresse

Unternehmer, Wissenschaftler und andere Ukraine-Interessierte taten sich zusammen und übernahmen eine Patenschaft für das Kinderheim Bojarka im Kiewer Gebiet, organisierten eine Konzertreise des Ludwigsburger Festspielorchesters nach Kiew, Charkiw, Odessa und Lemberg und gründeten die „Deutsch-Ukrainische Rundschau“, eine Zeitschrift, die seit 1999 zweisprachig erscheint. Darüber hinaus versuchen in Deutschland wissenschaftliche Verbände die Ukraine-Kompetenz zu koordinieren. Wichtige Impulse gingen dabei bislang von der Deutschen Assoziation der Ukrainisten e.V. (DAU) und dem Münchner Arbeitsforum Ukraine e.V. aus, die Veranstaltungsreihen in Deutschland und in der Ukraine durchführen und Kontakte zu ukrainischen Partnern pflegen und mit Publikationen die Ukrainistik in Deutschland fördern.

Im 20. Jahrhundert wird die ukrainische Kultur in Deutschland von der Diaspora gepflegt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die schon erwähnten 1922-1926 bestehende Ukrainische Gesellschaft in Berlin, das von 1926-1944 in Berlin existierende Ukrainische Wissenschaftliche Institut und die seit 1945 in München bestehende Ukrainische Freie Universität (UFU).

Im Jahre 2001 bestanden 129 Kooperationsbeziehungen deutscher und ukrainischer Bildungseinrichtungen, an denen 60 deutsche Hochschulen, nämlich 39 Universitäten und Technische Universitäten, 19 Fachhochschulen und 2 Musikhochschulen beteiligt sind. 1999 vergab der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) 475 Stipendien an ukrainische Studierende zum Aufenthalt in Deutschland. Die Universität Konstanz unterhält seit über 10 Jahren Partnerschaften mit der Nationalen Wirtschaftsuniversität der Ukraine und der Taras-Schewtschenko-Universität in Kiew. An der Technischen Fakultät der Technischen Universität Donezk werden in Kooperation mit der Technischen Universität Otto von Guericke in Magdeburg die Studiengänge Elektrotechnik und Maschinenbau mit deutschsprachigen Anteilen angeboten. In einem Abkommen vom Juni 1993 ist die regelmäßige Entsendung von deutschsprachigen Lehrern an Bildungseinrichtungen in der Ukraine geregelt. An den Universitäten Halle, Leipzig, München und Münster können Studierende regelmäßig Ukrainisch belegen. Ein Ukrainistik-Lehrstuhl besteht zudem an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Das Institut für Slawistik der Universität Regensburg führt seit Jahren einen intensiven Studentenaustausch und Kooperationsprojekte mit ukrainischen Partnern an der Universität Odessa durch. An verschiedenen deutschen Universitäten werden ukrainische Sprachkurse und Seminare zu Themen der ukrainischen Geschichte, der postsowjetischen Transformation, der Kultur oder Wirtschaftsfragen in der Ukraine durchgeführt.

Zu all dem existieren mehr als 20 Städtepartnerschaften: München-Kiew, Nürnberg-Charkiw, Leipzig-Kiew, Regensburg-Odessa, Freiburg im Breisgau-Lemberg, Bochum-Donezk, Ludwigsburg-Jewpatoria, Leinfelden-Echterdingen-Poltawa, Singen-Kobljaki, Baden-Baden-Jalta u. a. Sie tragen dazu bei, dass sich Menschen kennen lernen und die Städte einander unterstützen.

Es werden Freundschaften geschlossen und gepflegt und gemeinsame Veranstaltungen und Kongresse in beiden Ländern durchgeführt. Die Bayern tun sich da besonders hervor. Erwähnt seien die vielen Partnerschaften und Verbindungen, nicht zuletzt die finanzielle Unterstützung der Ukrainischen Freien Universität (UFU) durch den Freistaat Bayern, ebenso die finanziellen Zuschüsse für die Ukrainisch-Bayerischen Germanistenkongresse¹⁰, die gemeinsam von der UFU und der Nationalen Ivan-Franko-Universität Lemberg organisiert werden und alljährlich abwechselnd in München und in Lemberg stattfinden, die Vergabe von Stipendien an Studenten aus der Ukraine durch die Hanns-Seidel-Stiftung¹¹ und die Konrad-Adenauer-Stiftung¹² für einen Studienaufenthalt in Bayern und in Deutschland und schließlich als Symbol der Völkerverständigung und Freundschaft die Errichtung des „Bayerischen Hauses“ in Odessa.

Aus bayerischer Perspektive sind wirtschaftliche, politische, kulturelle, bildungspolitische und partnerschaftliche Anstrengungen Investitionen in die Zukunft der Ukraine.

6. Kultur, Bildung, Wissenschaft, Aus- und Weiterbildung

¹⁰ Siehe dazu Bayerisch-Ukrainische Germanistentagung an der Ukrainischen Freien Universität, Dokumentation einer internationalen Konferenz 25.-28. Januar 2001.

¹¹ Eine der Christlich-Sozialen Union (CSU) in Bayern nahestehende Stiftung zur Förderung überdurchschnittlich begabter Studenten und Graduierten, benannt nach dem früheren bayerischen Ministerpräsidenten Hanns SEIDEL.

¹² Eine der Christlich-Demokratischen Union (CDU) Deutschlands nahestehende Stiftung zur Förderung überdurchschnittlich begabter Studenten und Graduierten, benannt nach dem ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland Konrad ADENAUER.

In der amerikanischen Zone erhielten die Ukrainer die Erlaubnis kultureller Betätigung. So entwickelte in den Lagern und aus den Lagern heraus das unausgefüllte dortige Leben ein reges gesellschaftliches, kulturelles und wissenschaftliches Leben. Die Mehrzahl der Lager war kultur-wissenschaftlich geprägt, einige der Flüchtlinge waren der gebildeten Schicht zuzurechnen, die aus dem KZ gehörten vor ihrer Verhaftung der politischen Schicht an. Es entstanden zahlreiche Organisationen und Verbände, so für Jugend (Pfadfinder), Frauen, Journalisten, Studierende, Chöre etc., deren Entstehungsgeschichte ab 1945 vielfach mit Augsburg und München zu tun hat und die ihren Sitz meist in München haben. Der Frauenverband zählte 1947 7.500 Mitglieder. Erstaunlich ist zudem die Flut wissenschaftlicher, literarischer und allgemeinbildender Publikationen und Zeitungen und Zeitschriften jeglicher Art sowohl in ukrainischer als auch in deutscher Sprache, die auch in eigenen Druckereien und Verlagen hergestellt wurden. Nach einem Verzeichnis der in Westdeutschland erschienenen ukrainischen Drucklegungen von 1945 bis 1951¹³ waren Druckorte u. a. Augsburg, Mittenwald, Berchtesgaden, Füssen, Regensburg, Neu-Ulm und München.

Es wurden - meist in Eigeninitiative - Kindergärten, Schulen, Fachschulen, Gymnasien und Lehrerseminare errichtet. In Bayern gab es 19 ukrainische Gymnasien¹⁴ und 11 Volksschulen. Im Herbst 1947 wurden acht Gymnasien und ab 1948 die übrigen durch das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus anerkannt.¹⁵ 1950 hat der Staat die „Lagerschulen“ aller Ausländer übernommen.¹⁶

Im Hochschulbereich sind die beiden bereits existierenden Hochschulen zu nennen: Die Ukrainische Freie Universität (UFU) („Ukrains'kyj Vil'nyj Universytet“),¹⁷ 1921 in Wien gegründet und noch im selben Jahr nach Prag verlegt, 1945 mit den Professoren aus Prag geflüchtet, wurde sie 1946 in München wieder eröffnet. Hier sind die besonderen Beziehungen zwischen der UFU und den Universitäten in Lemberg und die seit 2001 jährlich stattfindenden ukrainisch-bayerischen Germanistentagungen zu nennen. Das Ukrainische Technisch-Wirtschaftliche Institut (UTWI)¹⁸, 1922 von Exilukrainern in Poděbrady in der Tschechoslowakei eingerichtet, 1945 in Regensburg wieder eröffnet. Der Großteil der Professoren flüchtete 1945 über Plattling nach Regensburg, die dort in den Fächern Ingenieurwesen, Land- und Forstwirtschaft und in Wirtschaftswissenschaft mit dem Lehrbetrieb begannen.¹⁹ 1946 kamen die Fächer Veterinärwesen und Pharmazie dazu, die in Laboreinrichtungen der UNRRA-Universität (1946-1947) in der Führichstraße²⁰ in München/Ramersdorf etabliert wurden. Die UNRRA-Universität, an der die Ukrainer die stärkste Gruppe stellte, wurde im Mai 1947 geschlossen. Nach der Aufgabe der Regensburger Ganghof-Siedlung 1949 wanderte das UTWI über Ulm, Neu-Ulm und Augsburg nach München, wo das Institut nach 1952 dann den Lehrbetrieb einstellte und sich nur noch auf Vorträge und Publikationen beschränkte.

In München bestand von 1945 bis 1951 die ukrainische Wirtschaftshochschule und die 1946 in Augsburg gegründete Ukrainische Freie Akademie der Wissenschaften, die durch Vorträge und Publikationen offenbar als ein Gegengewicht gegen die Ukrainische Nationalakademie bzw. Akademie der Wissenschaften in Kiew bilden wollte.

In München entstand 1947 wieder die bedeutende Schewtschenko-Gesellschaft der Wissenschaften, die älteste ukrainische inoffizielle Akademie der Wissenschaften überhaupt, gegründet 1873 im damals zu Österreich gehörenden Lemberg und benannt nach dem ukrainischen Nationaldichter Taras Ševčenko (1814-1861). Mit der Okkupation Ostgaliziens durch die Sowjetunion hat die Gesellschaft 1940 ihre Aktivitäten eingestellt. 1951 wurde ihr Sitz nach Westen verlagert.

Im Jahre 1948 gelang es Theo Leonti, Gregor Prokoptschuk und Paul Kaschynskij einen Kreis von Deutschen und Ukrainern zu motivieren, die jahrhundertelangen historischen deutsch-ukrainischen Beziehungen wieder aufzunehmen, auszubauen und zu pflegen. Die Wiederbegründung der 1918 in Berlin²¹ gegründeten Deutsch-Ukrainischen Gesellschaft erschien notwendig, um nach dem Zusammenbruch des deutschen Reiches von 1945 die deutschen Beziehungen zum ukrainischen Volk neu aufzubauen und zu festigen und um den Emigranten in

¹³ Vgl. Volodymyr Marunjak, *Ukrains'ka emicracija v Nimeččyni i Avstrii po druhij svitovij vijny 1945-1951*. München 1985, S. 363-419. Liste der Periodika in: *Ukazatel' periodičeskich izdanij émigracii iz Rossii i SSSR za 1919-1952 gg.* München 1953. Vgl. auch: Ausstellungskatalog der Exilveröffentlichungen in der Bayerischen Staatsbibliothek. München 1983. Anlaufschwierigkeiten ergaben sich durch das Fehlen ukrainischer Lettern. Offenbar hatte auch die Besatzungsmacht mit Rücksicht auf die Sowjetunion Drucklegungen in ukrainischer Sprache zumindest am Anfang nicht zugelassen.; vgl. Hinweis bei: S. H. *Ukrainian Writers in Exile 1945-1949*, in: *The Ukrainian Quarterly*, 6, 1950, S. 73-76.

¹⁴ Anfang 1948 gab es in den drei Westzonen 30 ukrainische Gymnasien. Vgl. Wolodymyr Lenyk, *Gestern, Heute, Morgen. Zur Geschichte des Ukrainischen Internats in München*. München 1992.

¹⁵ BayHStA Akten MK/V 193 (1947-1948) und MK/V 194 (1946-1953).

¹⁶ Winfried Müller, *Schulpolitik im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und Besatzungsmacht 1945-1949*. München 1995, S. 100-109.

¹⁷ Die Bezeichnung „Freie“ wurde bereits in der Vorkriegszeit als Gegenposition gegen die Situation der Ukrainer im damaligen Polen (Ostgalizien) und in der Sowjetukraine verwendet. – Wolodymyr Janiw, *Ukrainische Freie Universität. Kurzgefasste Geschichte*. München 1976. – Akten des Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus 68754, 68755, 68756, 68757. Korrespondenz UFU – KM im Akt bei der UFU. – BayHStA Akten MK/V 193 (1947-1948) und MK/V 194 (1946-1953). Die UFU war zuerst in den Räumen der Volksschule in der Münchner Versaillerstr. 4/III. in Bogenhausen untergebracht. Die Spende von Erzbischof Joseph Kardinal Slipyj am 1. 10. 1977 über 500.000 DM ermöglichte den Ankauf des Gebäudes Pienzenauerstraße 15. Slipyj's zweite Spende von 450.000 DM war zur Tilgung der auf dem Haus lastenden Hypotheken.

¹⁸ Vgl. *Ukrains'kyj Technično-Hospodars'kyj Instytut (Prodjebrady, Regensburg, München) 1932-1952*. New York 1962.

¹⁹ Vgl. Akten MK 68755 Nr. 33987 Brief an KM vom 09. 05. 1946.

²⁰ In der Führichschule befand sich ein ukrainisches Lager. Dort war auch der Verlag „Ukrainische Tribüne“, deren Redaktion 1947 in der Dachauerstr. 9/II war; seit 1948 ist sie in der Marsstraße 41/II.

²¹ Vasyly' Jariš u. a., *Ukrainci v Berlini 1918-1945*. Toronto 1996.

Deutschland eine verständnisvolle Aufnahme in völkerfreundschaftlicher Verbundenheit zu bereiten. So wurde dann im Jahre 1949 in München die „Deutsch-Ukrainische Gesellschaft“ wiederbelebt.²²

Die im Jahre 1954 von den Professoren Hans Koch und Ivan Mirtschuk gegründete „Deutsch-Ukrainische Herdergesellschaft“ ging nach sechs Jahren in der „Deutsch-Ukrainischen Gesellschaft“ auf. Hans Koch war ein Gelehrter und Übersetzer der Ukrainischen Literatur, dessen Buch „Ukrainische Lyrik“ noch heute aktuell ist.

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.32>

*Шашкова-Журавель Ірина Олександрівна,
доктор філософії в галузі права, професор МКА,
заступник завідувача кафедри
міжнародного права та порівняльного правознавства
Навчально-наукового інституту права МАУП
e-mail: mizhnar@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-0827-7971>*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ ПРО ПРАЦЮ НЕПОВНОЛІТНІХ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Представлена наукова стаття спрямована на комплексне дослідження адміністративно-правових засад реалізації Україною міжнародно-правових норм, спрямованих на захист трудових прав неповнолітніх працівників. Автор приділяє значну увагу аналізу участі України в універсальній та регіональній системі міжнародно-правових норм щодо захисту праці неповнолітніх. Проаналізовано систему національного нормативно-правового регулювання праці неповнолітніх. Окрім того, звернено увагу на повноваження Державної служби України з питань праці щодо реалізації державної політики у сфері праці та соціального захисту працівників.

Також, в статті висвітлюються основні напрями адміністративно-правової протидії найгіршим формам дитячої праці та не задекларованій зайнятості неповнолітніх в Україні. Розкрито питання кримінальної відповідальності до залучення дітей до найгірших форм праці. Акцентовано увагу на функціонуванні спеціального підрозділу в структурі Державної служби України з питань праці – Сектору з питань застрахованих осіб та дитячої праці. До того ж, у рамках представленої статті автором надається власне бачення шляхів посилення ефективності реалізації Україною вимог міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх. З метою посилення ефективності реалізації на національному рівні міжнародно-правових норм, спрямованих на захист праці неповнолітніх автором запропоновано низка позицій щодо внесення змін до національного законодавства, а також консолідації зусиль навчальних закладів, органів у сфері захисту прав дітей, а також уповноважених органів Національної поліції України.

Ключові слова: праця неповнолітніх, адміністративно-правові засади захисту праці неповнолітні, дитяча праця, викоринення найгірших форм дитячої праці, реалізація міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх.

Shashkova-Zhuravel I. SOME QUESTIONS OF UKRAINE'S IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL LEGAL NORMS CONCERNING THE LABOUR OF JUVENILES: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT

The presented scientific article is aimed at a comprehensive study of the administrative and legal principles of the implementation of international legal norms of Ukraine aimed at protecting the labor rights of minors. The author pays considerable attention to the analysis of Ukraine's participation in the universal and regional system of international legal norms on the protection of minors. The system of national legal regulation of work of minors is analyzed. In addition, attention was paid to the authority of the State Service of Ukraine for Labor to implement state policy in the field of labor and social protection of workers.

Also, the article highlights the main areas of administrative and legal counteraction to the worst forms of child labor and undeclared employment of minors in Ukraine. The issue of criminal liability for involvement of children in the worst forms of work is revealed. Special attention was paid to the functioning of a special unit in the structure of the State Service of Ukraine for Labor - Sector for Issues of Insured Persons and Child Labor. In addition, the article presents the author's own vision of ways to enhance the effectiveness of Ukraine's implementation of the requirements of international legal norms on the work of minors. In order to enhance the effective implementation at national level of international legal norms aimed at the protection of minors, the author proposed a number of positions on amendments to national legislation, as well as the consolidation of efforts of educational institutions, bodies in the field of protection of children's rights, as well as authorized bodies of the National Police of Ukraine.

Key words: labor of juveniles, administrative and legal principles of protection of labor minors, child labor, elimination

²² Vgl. Gregor Prokoptschuk. Deutsch-ukrainische Gesellschaft 1918-1968. München 1968.

Постановка проблеми. Неповнолітні належать до однієї із найуразливіших категорій працівників, що потребують особливого захисту у сфері трудових відносин. Визнані світовою спільнотою гарантії та пільги неповнолітніх працівників у сфері праці об'єктивовані в міжнародно-правових актах про працю, приписи яких реалізуються на національному рівні, забезпечуючи вплив на внутрішньодержавний стан захисту праці вказаної категорії працівників. Здійснювані на внутрішньодержавному рівні адміністративно-правові заходи, спрямовані на реалізацію цілей міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх відіграють важливу роль в механізмі національної імплементації вказаних міжнародно-правових положень. Характерні для нашої держави проблеми у сфері захисту праці неповнолітніх, зокрема, найгірші форми дитячої праці та не задекларована праця неповнолітніх обумовлюють актуальність подальших наукових досліджень в даному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що різні аспекти системи правового захисту праці неповнолітніх, як на міжнародному, так і на національному рівні знаходились в полі зору таких вітчизняних та зарубіжних вчених як: О.В.Боков, І.П.Васильківська, В.Н.Денисов, К.Б.Левченко, Л.В.Мединська, Н.В.Оргинська, О.П.Петрашук, А.В.Ротар, Т.В.Стринковська, О.А.Теличко, Є.С.Тоадер, М.А.Томчук, І.І.Цушка, А.Ібрахім та ін. Однак, в нашій державі, залишається багато невирішених питань у сфері захисту трудових прав вказаної категорії працівників, що засвідчує необхідність подальших ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правових аспектів реалізації Україною міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх.

Мета статті – дослідити адміністративно-правові засади реалізації Україною міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, слід зазначити, що система універсальних міжнародно-правових актів про працю, положення яких спрямовані на визначення мінімального віку для прийняття на роботу, а також встановлення міжнародно-правових гарантій у сфері охорони праці та захисту трудових прав неповнолітніх включає:

- конвенцію Міжнародної організації праці № 138 «Про мінімальний вік для прийняття на роботу» від 26 червня 1973 року, що була ратифікована українською РСР 03 Травня 1979 року.
- конвенцію Міжнародної організації праці № 77 «Про медичний огляд дітей та підлітків з метою виявлення їх придатності до праці у промисловості» від 09 жовтня 1946 року, що була ратифікована українською РСР 06 липня 1956 року;
- конвенцію Міжнародної організації праці № 78 «Про медичний огляд дітей та підлітків з метою виявлення їх придатності до праці на непромислових роботах» від 09 жовтня 1946 року, що була ратифікована українською РСР в один день з вищевказаною Конвенцією МОП № 77 - 06 Липня 1956 року;
- конвенцію Міжнародної організації праці № 79 «Про обмеження нічної праці дітей та підлітків на непромислових роботах» від 09 жовтня 1946 року, що була ратифікована українською РСР 07 липня 1956 року.

Також, необхідно вказати на те, що положення зазначених універсальних міжнародно-правових актів щодо захисту трудових відносин за участю неповнолітніх знаходять відображення та деталізуються на рівні міжнародних актів європейського регіонального рівня, зокрема:

- Європейської Соціальної Хартії, що була прийнята Радою Європи в 1961 році та переглянута в 1995 році, яку наша держава ратифікувала 14 вересня 2006 року;
- Хартії «Про основні соціальні права працівників», що була прийнята у 1989 році Європейським Економічним Співтовариством;
- Хартії основних прав Європейського Союзу, що була прийнята ЄС в 2000 році.

Досліджуючи реалізацію Україною міжнародних трудових норм, спрямованих на захист праці неповнолітніх, насамперед, потрібно відмітити, що наша держава бере участь у всіх вищезазначених універсальних міжнародних конвенціях, спрямованих на захист трудових відносин за участю неповнолітніх працівників та є учасницею Європейської соціальної Хартії.

Слід вказати на те, що переважна більшість передбачених вищезазначеними міжнародно-правовими актами нормативних приписів щодо захисту трудових прав неповнолітніх працівників знаходять відображення в наступних нормативно-правових актах України:

- у главі XIII Кодексу Законів про працю України;
- у Законі України «Про охорону праці» від 14.10.1992 року;
- у Законі України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 року;
- у Наказі МОЗ України № 46 «Про затвердження переліку важких робіт та робіт зі шкідливими та небезпечними та умовами праці на яких забороняється праця неповнолітніх» від 31 березня 1994 року;
- у Наказі МОЗ України № 59 «Про затвердження граничних норм підймання і переміщення важких речей неповнолітніми» від 22.03.1996 року;

- у Наказі Державного комітету України по нагляду за охороною праці № 130 «Про навчання неповнолітніх професіям, пов'язаним з важкими роботами і роботами з шкідливими або небезпечними умовами праці» від 30.12.1994 року.

Важливо зазначити, що положення, спрямовані на захист трудових прав неповнолітніх, зокрема, стосовно їх справедливої винагороди за працю та охорони їх праці передбачені статтею 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, згідно вказаної статті, порушення вимог законодавства про працю, вчинене стосовно неповнолітньої особи, зокрема, порушення порядку та термінів атестації робочих місць стосовно умов праці, порушення встановлених термінів виплати заробітної плати, виплата її в неповному обсязі – тягнуть за собою накладення на посадових осіб організацій, установ, підприємств, незалежно від форми власності, а також фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності штрафу в розмірі від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1].

Необхідно вказати на те, що на сучасному етапі, провідну роль в системі державного контролю за додержанням законодавства України про працю, в тому числі про працю неповнолітніх, відіграє Державна служба України з питань праці, що має статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого координується та спрямовується Кабінетом міністрів України через Міністра соціальної політики України. Відповідно до Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, Держпраці наділяється досить широкими повноваженнями щодо реалізації державної політики у сфері праці та соціального захисту працівників. До повноважень Держпраці, зокрема, належить здійснення контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення особами, що застосовують найману працю, включаючи:

- юридичних осіб;
- структурні та відокремлені підрозділи юридичних осіб, що не мають статусу юридичної особи;
- фізичних осіб;
- центральні органи виконавчої влади;
- виконавчі органи міських рад міст обласного значення;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад [2].

Слід звернути увагу на те, що однією із глобальних проблем у сфері праці неповнолітніх є застосування найгірших форм дитячої праці. Боротьбі із вказаним ганебним явищем приділяється значна увага світовою спільнотою, що, зокрема, засвідчує щорічне відзначення 12 червня як Всесвітнього дня боротьби з дитячою працею. Центральним універсальним міжнародно-правовим актом, спрямованим на протидію застосуванню найгірших форм дитячої праці у світі є Конвенція Міжнародної організації праці № 182 «Про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці». До категорії «найгірші форми дитячої праці» згідно положень вказаної Конвенції належать:

- усі форми рабства дітей, а також практика, що включає кріпосну залежність дітей, торгівлю дітьми, боргову кабалу, обов'язкове або примусове вербування дітей з метою їх використання у збройних конфліктах;
- вербування, пропонування та використання дитини для зайняття проституцією, для порнографічних вистав або для вироблення продукції порнографічного характеру;
- вербування, пропонування та використання дитини для незаконної діяльності, зокрема, для наркобізнесу;
- робота, яка може бути шкідливою для здоров'я, моральності та безпеки дітей [3].

Слід зазначити, що Конвенція МОП № 182 була віднесена Міжнародною організацією праці до основоположних конвенцій. Україна ратифікувала вказану Конвенцію 05 жовтня 2000 року.

В нашій державі в 2001 році був прийнятий та нині діє Закон України № 2402-III «Про охорону дитинства». Згідно положень статті 21 вказаного Закону допускається прийняття дітей на роботу з шістнадцятирічного віку. Також, передбачено можливість працевлаштування підлітків, які досягли п'ятнадцяти років на не шкідливу для навчання та здоров'я роботу за наявності згоди одного із батьків або особи, яка замінює одного із батьків. Крім цього, відповідно до вказаної статті передбачено необхідність обмеження робочого часу для працюючих підлітків, що є молодшими шістнадцяти років відповідно до потреб їх розвитку та професійної підготовки, а також зарахування до робочого часу того часу, яких був витрачений працюючим підлітком на професійну підготовку за згодою роботодавця. Згідно положень зазначеної статті передбачено заборону стосовно:

- залучення дітей до найгірших форм дитячої праці (при цьому, викладене в статті 21 Закону України «Про охорону дитинства» визначення найгірших форм дитячої праці повністю збігається із визначенням, що міститься в Конвенції Міжнародної організації праці № 182 «Про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці»);
- залучення дітей до участі в роботах з небезпечними, шкідливими умовами праці, підземних роботах та важких роботах;
- залучення дітей до праці, тривалість якої перевищує встановлений законодавством робочий час [4].

Слід відмітити те, що в нашій державі передбачено кримінальну відповідальність за експлуатацію

дітей та їх залучення до найгірших форм дитячої праці. Так, згідно Кримінального Кодексу України експлуатація дитини та використання малолітньої дитини для зайняття жебрацтвом є злочинами проти волі, честі та гідності особи. Кримінальну відповідальність за експлуатацію дітей передбачено статтею 150 КК України. Частиною 1 вказаної статті передбачено покарання у вигляді арешту на строк до шести місяців або обмеження волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років за експлуатацію дитини, яка не досягла встановленого законодавством мінімального віку для працевлаштування. Згідно частини 2 зазначеної статті, ті самі дії якщо вони спричинили істотну шкоду для здоров'я, фізичного розвитку або освітнього рівня дитини або вчинені щодо кількох дітей або поєднані з використанням дитячої праці на шкідливому виробництві караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Частиною 3 вказаної статті передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років за вчинення дій, що передбачені частинами 1 або 2 зазначеної статті організованою групою. Також, важливо зазначити, що кримінальну відповідальність за використання малолітньої дитини для зайняття жебрацтвом передбачено статтею 150-1 КК України, різні частини якої передбачають покарання різної тяжкості в залежності від суб'єкта вчинення вказаного злочину та спричинених наслідків. [5].

Варто зазначити, що в 2003 році розпорядженням Кабінету Міністрів України була затверджена Концепція запобігання та викорінення найгірших форм праці дітей. Основною метою Концепції було проголошено викорінення найгірших форм дитячої праці в Україні та запобігання їм у майбутньому. В якості основних напрямів Концепції було затверджено удосконалення системи нормативно-правових актів, зокрема, уточнення норм ратифікованих Україною міжнародних конвенцій на рівні законів та підзаконних актів України, розробку інших аспектів ефективного контрольного механізму дотримання законодавства про працю дітей, а також розробку та реалізацію стратегії запобігання та викорінення найгірших форм дитячої праці. Проголошенні Конвенцією завдання, спрямовані на реалізацію її основних напрямів, зокрема, включають:

- доповнення переліку робіт з небезпечними та шкідливими умовами праці та важких робіт на яких забороняється застосування праці неповнолітніх формами праці дітей, що є найгіршими та такими, що становлять небезпеку для психічного та фізичного здоров'я дітей;
- забезпечення рівних можливостей дітей, як хлопчиків так і дівчаток, стосовно їх реалізації у сфері праці в майбутньому після їх вилучення із незаконної дитячої праці;
- розробку соціальних та медичних критеріїв безпеки окремих форм праці для психічного та фізичного здоров'я дітей;
- запровадження механізму контролю умов праці дітей на малих, в тому числі, сімейних підприємствах, зокрема, у сільській місцевості;
- запровадження системи економічного стимулювання підприємств усіх форм власності, організацій та установ за сприяння ними працевлаштуванню молодих працівників тощо [6].

Слід вказати на те, що в структурі Державної служби України з питань праці діє підрозділ, до повноважень якого, зокрема, належить протидія найгіршим формам дитячої праці - Сектор з питань застрахованих осіб та дитячої праці Департаменту з питань праці. Завдання вказаного підрозділу, зокрема, включають різні аспекти участі в реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції даного Сектора; здійснення державного контролю та нагляду щодо додержання законодавства про працю юридичними особами, їх структурними підрозділами, які не мають статусу юридичної особи, фізичними особами, які використовують працю за наймом, а також забезпечення організації та методичного керівництва здійсненням територіальними органами Державної служби України з питань праці державного контролю та нагляду за додержанням законодавства з питань, що належать до компетенції Сектору [7].

Важливо вказати на те, що згідно Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» № 20/95-ВР, в редакції від 09.02.2017 року, передбачено ряд повноважень Центрального органу державної влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей стосовно захисту трудових відносин за участю працюючих неповнолітніх, зокрема:

- перевірку, за необхідності, умов роботи працівників, які є молодшими вісімнадцяти років в організаціях, установах та на підприємствах усіх форм власності;
- надання згоди на звільнення за ініціативою роботодавця працівників, які є молодшими вісімнадцяти років;
- представництво, за необхідності, інтересів неповнолітніх у судах у їх відносинах з організаціями, установами та підприємствами усіх форм власності.

Також, слід звернути увагу на те, що згідно вищевказаного Закону, крім завдань органів у сфері усиновлення та захисту прав дітей стосовно захисту праці неповнолітніх, передбачено завдання органів Національної поліції України у сфері викорінення найгірших форм дитячої праці. Так, одним із передбачених зазначеним Законом завдань уповноважених підрозділів органів Національної поліції є виявлення дорослих індивідів, які втягують дітей у злочинну діяльність, зокрема, у проституцію та жебрацтво [8].

Досліджуючи реалізацію Україною міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх не можна не

вказати на таку проблему, що перешкоджає ефективній реалізації нашою державою вказаних міжнародних норм як поширеність не задекларованої праці неповнолітніх. Вказана проблема ускладнює, а в деяких випадках унеможливує здійснення державними органами моніторингу щодо додержання всього комплексу трудових прав неповнолітніх працівників та фактично ставить працюючих неповнолітніх у безправне становище. Згідно даних проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці», саме молодь у віці від п'ятнадцяти до двадцяти чотирьох років визнана найбільш уразливою до неформальної зайнятості, оскільки частка неформально-зайнятих працівників вказаної категорії протягом останніх років становила понад тридцять п'ять відсотків [9].

Важливо відмітити, що запобігання не задекларованій праці є одним із найважливіших напрямів діяльності Державної служби України з питань праці, співробітниками якої проводиться інформаційно-роз'яснювальна робота та надаються консультації роботодавцям для уникнення штрафів у майбутньому. В рамках Держпраці звертається увага на форми не задекларованої праці, які мають місце найчастіше – наймана праця без оформлення відносин праці, а також маскування фактичних трудових відносин цивільно-правовим договором, в результаті чого працівник втрачає гарантії щодо заробітної плати, умов праці, відпустки, соціального страхування тощо [10].

Слід вказати на те, що згідно статті 265 Кодексу законів про працю України, за фактичний допуск працівника до роботи без оформлення трудових відносин, а також за оформлення працівника на неповний робочий час при фактичному виконанні працівником роботи протягом встановленого на відповідному підприємстві повного робочого часу Державною службою України з питань праці, в порядку визначеному Кабінетом Міністрів України, на юридичних осіб, а також на фізичних осіб-підприємців, покладається відповідальність у вигляді штрафу. При цьому, важливо, що сплата штрафу не звільняє винного суб'єкта від необхідності усунення порушень трудового законодавства [11].

Потрібно вказати на те, що 05 вересня 2018 року було видано розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення». Згідно вказаного розпорядження було передбачено:

- зобов'язання Державної служби України з питань праці, Національної поліції України, Державної фіскальної служби, а також інших центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно проведення до 05 жовтня 2018 року роз'яснювально-інформаційної роботи стосовно неприпустимості допуску найманих працівників до праці без оформлення трудових відносин, а також заходів, які плануються вжити з метою детінізації зайнятості, а після вказаної дати – вжиття комплексних заходів, спрямованих на детінізацію зайнятості, а також доходів населення;
- зобов'язання міністерств та інших центральних органів виконавчої влади стосовно перегляду та зміни власних нормативно-правових актів з метою посилення контролю щодо оформлення відносин праці з найманими працівниками [12].

Висновки. Отже, на підставі вище зазначеного є можливість констатувати, що участь України в конвенціях Міжнародної організації праці, присвячених питанню захисту праці неповнолітніх, в Європейській Соціальній Хартії та відображення переважної більшості міжнародно-правових приписів щодо захисту трудових прав неповнолітніх на рівні законів та підзаконних актів України засвідчує прагнення нашої держави до ефективної реалізації міжнародно-правових норм про працю неповнолітніх. З метою посилення ефективності реалізації на національному рівні міжнародно-правових норм, спрямованих на захист праці неповнолітніх пропонуємо наступне:

- вважаємо за доцільне змінити назву статті 150-1 Кримінального Кодексу України «Використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом» на «Використання дитини для заняття жебрацтвом», що, на нашу думку, сприятиме захисту не лише малолітніх, а також і неповнолітніх дітей від залучення до жебрацтва. В якості однієї із кваліфікуючих ознак злочину, передбаченого вказаною статтею пропонуємо включити формулювання «ті самі дії, вчинені по відношенню до малолітньої дитини»;
- з огляду на значну кількість не вирішених проблем у сфері захисту праці неповнолітніх в нашій державі, пропонуємо створити підрозділ в структурі Держпраці, з повноваженнями виключно у сфері дитячої праці - Департамент з питань дитячої праці, вилучити повноваження нині діючого підрозділу Держпраці - Сектора з питань застрахованих осіб та дитячої праці у сфері дитячої праці та змінити назву підрозділу на «Сектор з питань застрахованих осіб»;
- з метою забезпечення права неповнолітніх осіб на добровільність вибору виду трудової діяльності та їх захист від примусу з боку батьків або осіб, що їх замінюють до працевлаштування, пропонуємо консолідувати зусилля навчальних закладів, органів у сфері захисту прав дітей, а також уповноважених органів Національної поліції України з метою виявлення сімей, в яких дітей змушують до працевлаштування, здійснення обліку таких сімей та проведення з ними роз'яснювальної роботи щодо неправомірності примусу дітей до праці та можливості, натомість, оформити державну соціальну допомогу у випадку важкого матеріального становища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 02.02.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 10.09.2019).

2. Про затвердження положення про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України № 96 від 11.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/96-2015-p> (дата звернення: 10.09.2019).
3. Про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці. Конвенція Міжнародної організації праці № 182 від 17.06.1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_166 (дата звернення: 10.09.2019).
4. Про охорону дитинства: Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 30, ст.142
5. Кримінальний Кодекс України в редакції від 11.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 10.09.2019).
6. Про затвердження Концепції запобігання та викорінення найгірших форм праці дітей: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 364-р від 16.06.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-2003-p> (дата звернення: 10.09.2019).
7. Сектор з питань застрахованих осіб та дитячої праці департаменту з питань праці. Завдання та функції. URL: <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/дитяча-праця.rtf> (дата звернення: 10.09.2019).
8. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України № 20/95-ВР від 24.01.1995 року в редакції від 09.02.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-vr>. (дата звернення: 10.09.2019).
9. Незадекларована праця в Україні: характер, масштаби та шляхи її подолання. Проект ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці», квітень 2018 р. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_630069.pdf (дата звернення: 10.09.2019).
10. Незадекларована праця – прірва для працівників та роботодавців. Офіційний сайт Державної служби України з питань праці. URL: <http://dsp.gov.ua/nezadeklarovana-pratsia-prirva-dlia-pratsivnykiv-ta-robotodavtsiv/>
11. Кодекс законів про працю України в редакції від 11.10.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 10.09.2019).
12. Про заходи, спрямовані на детинізацію відносин у сфері зайнятості населення. Розпорядження Кабінету України від 05 вересня 2018 року № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-zahodi-spryamovani-na-detinizaciyu-vidnosin-u-sferi-zajnyatosti-naselennya> (дата звернення: 10.09.2019).

REFERENCES:

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya [*Code of Ukraine on Administrative Offenses*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennya polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan' pratsi: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [*«On approval of the provision on the State Service of Ukraine for Labor»: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/96-2015-p> [in Ukrainian].
3. Pro zaboronu ta nehayni zakhody shchodo likvidatsiyi nayhirshykh form dytyachoyi pratsi: Konventsiya Mizhnarodnoyi orhanizatsiyi pratsi [*«Prohibition and immediate measures to eliminate the worst forms of child labor»: ILO Convention*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_166 [in Ukrainian].
4. Pro okhoronu dytynstva: Zakon Ukrainy [*«About the protection of childhood»: Law of Ukraine*]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 142 [in Ukrainian].
5. Kryminal'nyy Kodeks Ukrainy [*The Criminal Code of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennya Kontseptsiyi zapobihannya ta vykorinennya nayhirshykh form pratsi ditey. Rozporyadzhennya: Kabinetu Ministriv Ukrainy № 364-r: [*«On approval of the Concept of Prevention and Eradication of the Worst Forms of Child Labor»: Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 364-p*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-2003-p> [in Ukrainian].
7. Sektor z pytan' zastrakhovanykh osib ta dytyachoyi pratsi departamentu z pytan' pratsi. Zavdannya ta funktsiyi [*The Insured and Child Labor Sector of the Labor Department. Tasks and functions*]. Retrieved from <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2016/09/дитяча-праця.rtf> [in Ukrainian].
8. Pro orhany i sluzhby u spravakh ditey ta spetsial'ni ustanovy dlya ditey: Zakon Ukrainy [*«On bodies and services for children and special institutions for children»: Law of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-vr> [in Ukrainian].
9. Nezadeklarovana pratsya v Ukraini: kharakter, masshtaby ta shlyakhy yiyi podolannya. Proekt YES-MOP «Zmitsnennya administratsiyi pratsi z metoyu pokrashchennya umov pratsi», kviten' 2018 r. [*Undeclared work in Ukraine: nature, scope and ways of overcoming it. EU-ILO Project "Strengthening Labor Administration to Improve Working Conditions", April 2018*]. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--- [in Ukrainian].
10. Nezadeklarovana pratsya – prirva dlya pratsivnykiv ta robotodavtsiv. Ofitsynyy sayt Derzhavnoyi sluzhby Ukrainy z pytan' pratsi [*Undeclared work is a chasm for workers and employers. Official site of the State Labor Service of Ukraine*]. Retrieved from <http://dsp.gov.ua/nezadeklarovana-pratsia-prirva-dlia-pratsivnykiv-ta-robotodavtsiv/> [in Ukrainian].

11. Pro zakhody, spryamovani na detinizatsiyu vidnosyn u sferi зайнятості населення: Rozporyadzhennya Kabinetu Ukrayiny [*«On measures aimed at dethroning relations in the field of employment of the population»*: *Order of the Cabinet of Ukraine*]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zahodi-spryamovani-na-detinizatsiyu-vidnosin-u-sferi-zajnyatosti-naselennya> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

УДК 343.8:61

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.33>

Мілова Тетяна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: tmilovanik@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1480-6772>

Бочаров-Туз Володимир Володимирович,
студент другого року навчання освітнього рівня «магістр»
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: bocharovtuz@gmail.com

ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ ОСІБ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ

Стаття присвячена аналізу стану забезпечення прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в Україні в контексті відповідності міжнародним стандартам.

Досліджується зміст окремих аспектів сучасної моделі організації системи медичної допомоги, що діє в Державній кримінально-виконавчій службі України в контексті реформування та визначається її відповідність вимогам міжнародних стандартів та правил.

Окрема увага звернена на міжнародні акти, що закріплюють права ув'язнених осіб в означеній сфері, зокрема: Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права; Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями (схвалені резолюцією Економічної і соціальної ради ООН); Конвенція про захит прав людини і основоположних свобод. Розглянуто ряд рішень Європейського суду з прав людини.

Суттєва увага в статті відведена аналізу статистичної інформації, яка відображає динаміку показників захворюваності і смертності серед ув'язнених осіб за останні роки.

Проведений аналіз міжнародних актів та нормативно-правового забезпечення дотримання прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в Україні свідчить про те, що, в цілому, вітчизняне законодавство відповідає міжнародним стандартам поводження з ув'язненими. У статті робиться висновок, про те, що саме практичний рівень реалізації означених правових норм не відповідає задекларованим законодавчим положенням. Свідченням не ефективного забезпечення прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу є: стабільно високі відсотки захворюваності та смертності в місцях позбавлення волі та слідчих ізоляторах; не поодинокі рішення Європейського Суду з прав людини щодо масових порушень прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в Україні та інші.

Зауважується, що шляхами до покращення ситуації щодо адекватного забезпечення прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу мають стати: виведення системи пенітенціарної медицини з підпорядкування Державній кримінально-виконавчій службі України; інтеграція індивідуального підходу в систему медичної допомоги в установах виконання покарань; цілісне реформування кримінально-виконавчої системи.

Ключові слова: права ув'язнених, право на охорону здоров'я, медична допомога, Державна кримінально-виконавча служба України, міжнародні стандарти поводження із ув'язненими особами.

Milova T., Bocharov-Tuz V. HEALTH AND MEDICAL ASSISTANCE RELATED RELATED PERSONS: CERTAIN ASPECTS OF COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS

The article is devoted to the analysis of the status of ensuring the rights of prisoners to health care and medical care in Ukraine in the context of compliance with international standards.

The content of some aspects of the modern model of organization of the medical aid system operating in the State Criminal Enforcement Service of Ukraine in the context of reform is investigated and its compliance with the requirements of international standards and rules is determined.

Particular attention is paid to international instruments that enshrine the rights of prisoners in a particular area, in

particular: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Minimum standard rules on the treatment of prisoners (approved by the UN Economic and Social Council resolution); Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. A number of judgments of the European Court of Human Rights have been considered.

The article focuses on analyzing statistical information that reflects the dynamics of morbidity and mortality among inmates in recent years.

The analysis of international acts and regulatory support for the rights of prisoners to health care and medical care in Ukraine shows that, as a whole, the domestic legislation meets international standards for the treatment of prisoners. The article concludes that it is the practical level of implementation of the specified legal norms that does not meet the declared legislative provisions. Evidence of ineffective enforcement of prisoners' rights to health and medical care is: consistently high rates of morbidity and mortality in prisons and detention centers; not unique judgments of the European Court of Human Rights on mass violations of prisoners' rights to health and medical care in Ukraine and others.

It is noted that the ways to improve the situation regarding adequate protection of the rights of prisoners to health care and medical care should be: withdrawal of the penitentiary medicine system under the jurisdiction of the State Penal Enforcement Service of Ukraine; integration of individual approach into the system of medical help in the institutions of execution of punishment; comprehensive reform of the penal system.

Key words: the rights of prisoners, the right to health care, medical care, the State Criminal Enforcement Service of Ukraine, international standards for the treatment of prisoners.

Постановка проблеми. У процесі реформування кримінально-виконавчого законодавства, Україна визнала важливість дотримання прав та свобод людини, в тому числі прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу. Проведення реформи поставило вимогу не тільки щодо практичного втілення міжнародних стандартів поводження із ув'язненими, а також правового осмислення досягнень вітчизняної науки. Однак, формування якісно нового нормативно-правового забезпечення захисту прав та свобод ув'язнених осіб, часто-густо проводилась без попередньої наукової розробки щодо особливостей практичного втілення міжнародних стандартів. Такий поверхневий підхід призвів до неповного та уривчастого сприйняття деяких визначальних документів, що закріплюють стандарти забезпечення ув'язнених медичною допомогою та гарантують право на охорону здоров'я. Деякі нормативи Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та Ради Європи, які визначають особливості правового захисту прав позбавлених волі осіб, взагалі необґрунтовано залишилися поза увагою законодавця. Крім того, практична складність реалізації означених можливостей ув'язненими особами, високий відсоток латентності порушень їхніх прав в умовах ізоляції окреслюють спектр складних теоретичних та практичних проблем механізму забезпечення прав таких осіб. Отже, проблематика відповідності вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства у сфері забезпечення та захисту прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу міжнародно-правовим стандартам потребує окремого наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останнім часом проблеми правового регулювання механізмів забезпечення ув'язнених осіб правом на охорону здоров'я та належною медичною допомогою актуалізуються серед науковців. Поступово збільшується кількість наукового матеріалу присвяченого осмисленню доктринальних положень діючої системи охорони здоров'я в установах виконання покарань, а також аналізу втілення реформи пенітенціарної медицини.

Дослідження стану імплементації міжнародно-правових стандартів щодо медико-санітарного забезпечення засуджених до позбавлення волі у кримінально-виконавчому законодавстві України здійснювали І. В. Іваньков [5] та І. В. Боднар [1]. У своїх наукових публікаціях, у тому числі спільних, дослідники наводять результати аналізу втілюваної в рамках реформи ідеї введення системи пенітенціарної медицини в підпорядкування Міністерству охорони здоров'я України.

Одним з останніх наукових надбань є аналіз, проведений А. П. Гелем, щодо сучасного стану та перспектив вітчизняної моделі організації пенітенціарної охорони здоров'я в Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВС України). У своїй статті, науковець чи не в перше, надає наукову оцінку створенню нової інституції – Центру охорони здоров'я ДКВС України, що відповідає за забезпечення осіб, позбавлених волі медичною допомогою [2].

У одному із своїх досліджень Ю. О. Дем'яненко та Л. І. Олефір порушують проблемне питання щодо невідповідності національного законодавства європейським стандартам охорони здоров'я в установах виконання покарань. Разом з тим, автори дослідження не звернули увагу на деякі важливі проблеми, що роблять чинні нормативні приписи українського законодавства в цій сфері суто декларативними та неефективними [3].

Загалом питання щодо змісту права ув'язнених на охорону здоров'я та медичну допомогу, дослідження проблем його реалізації, а також деякі інші питання, дотичні до вищезгаданих, були предметом розгляду, зокрема, у дослідженнях К. А. Автухова, І. В. Боднара, А. П. Гея, І. В. Іванькова, Н. О. Корнієнко, Ю. О. Дем'яненко, Л. І. Олефір, О. О. Стулова, О. Г. Колба, Р. Б. Хобора, Н. В. Рябих, І. С. Яковець та деяких інших науковців. Разом з тим, аналіз наукового матеріалу дозволив визначити недостатність дослідження сучасного стану системи охорони здоров'я в установах ДКВС України, з урахуванням новацій, запроваджених в рамках медичної реформи в системі виконання покарань. Таким чином, проблематика забезпечення права засуджених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в умовах активної стадії реформування є, безумовно, актуальною та потребує подальших наукових досліджень.

Мета статті – дослідити зміст окремих аспектів сучасної моделі організації системи медичної

допомоги, що діє в ДКВС України в рамках реформування та визначити наскільки вона відповідає вимогам міжнародних стандартів та правил, що регламентують забезпечення прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право на охорону здоров'я є складовою системи соціально-економічних прав та свобод людини, що встановлене ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [9]. Серед міжнародних документів, що закріплюють стандарти охорони здоров'я засуджених та ув'язнених медичною допомогою в першу чергу варто виділити Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями, що були схвалені резолюцією Економічної і соціальної ради ООН (далі – Правила) [16]. Цей документ містить стандарти, які визначають як правила, що сформульовані у вигляді положень, які не мають обов'язкової юридичної сили. Статус правил визначається у вступі, однак, незважаючи на рекомендаційний характер, розроблені на рівні ООН стандарти визнаються міжнародними організаціями, урядами й неурядовими організаціями а також адміністраціями місць позбавлення волі. [16]. Правила відображають загальний принцип поведінки із засудженими і ООН розглядає їх, як мінімальні, прийнятні умови, які покликані забезпечувати захист осіб, позбавлених волі від поганого поведінки.

Доволі значну частину першого розділу Правил, присвячено питанням медичного обслуговування. Зокрема, стандартні правила проголошують, що кожен в'язень підлягає медичному огляду, коли його приймають, а також пізніше, в міру потреби, з тим щоб установити, чи не хворий він фізично або розумово. Тюремні адміністрації зобов'язані вжити необхідних заходів і ізолювати в'язнів, коли можна запідозрити, що вони хворі на яку-небудь інфекційну або заразну хворобу [16].

Правила передбачають, що про фізичне і психічне здоров'я в'язнів зобов'язаний піклуватися лікар, який повинен щодня приймати або відвідувати всіх хворих, всіх, хто скаржиться на хворобу, а також тих, на кого була звернута його особлива увага [16].

Аналізуючи зміст Правил, варто погодитися з тим, що згаданий міжнародний правовий документ найбільш детально та виважено, порівняно з аналогічними документами, закріплює право засуджених на медико-санітарне забезпечення і визначає основні принципи організації даного напрямку діяльності [1].

Розділяючи думку вищезгаданого науковця, проаналізуємо втілення стандартів, проголошених Правилами у національному законодавстві, що регламентує забезпечення осіб, які перебувають в установах ДКВС України медичною допомогою.

Нормативно-правове регулювання медико-санітарного забезпечення засуджених у місцях позбавлення волі в Україні здійснюється на підставі норм чинного законодавства: законів України («Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»), а також відповідних нормативних актів Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства юстиції України, міжвідомчих нормативних актів та ін.

З метою забезпечення права засуджених на охорону здоров'я в установах виконання покарань, згідно до ч. 1 ст. 116 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України), організуються необхідні лікувально-профілактичні заклади, а для лікування засуджених, які хворіють на активну форму туберкульозу – заклади на правах лікувальних [8].

Лікувально-профілактична і санітарно-протиепідемічна робота в місцях позбавлення волі організовується і проводиться відповідно до законодавства про охорону здоров'я. Адміністрація колоній зобов'язана виконувати необхідні медичні вимоги, що забезпечують охорону здоров'я засуджених (ч. 2 ст. 116 КВК).

Засуджений має право звертатися за консультацією і лікуванням до закладів охорони здоров'я, що мають ліцензію Міністерства охорони здоров'я України, які надають платні медичні послуги та не віднесені до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Оплата таких послуг і придбання необхідних ліків здійснюється засудженим або його рідними та близькими за рахунок власних коштів (ч. 5 ст. 116 КВК).

Незважаючи на доволі розширене нормативне закріплення прав засуджених та ув'язнених на охорону здоров'я за час незалежності Україна так і не спромоглась сформувати систему ефективної пенітенціарної медицини. На підтвердження цього слугують чисельні рішення Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), де підтверджується системне порушення прав засуджених та ув'язнених на отримання своєчасної та ефективної медичної допомоги в Україні. Прикладами, можуть бути такі рішення ЄСПЛ: по справі «Яровенко проти України» від 6 жовтня 2016 року, в якому зафіксоване порушення Статті 3 Конвенції [6], пов'язане з неналежним лікуванням заявника від туберкульозу, а також неналежних умов тримання, що не відповідають міжнародним стандартам, у виправних закладах України [14]; по справі «Коновальчук проти України» від 13 жовтня 2016 року, в якому виявлені порушення пов'язані з неадекватним лікуванням заявника, неналежними умовами його перевезення та недотриманням Урядом України своїх обов'язків, що потягнуло порушення ст. 34 Конвенції [11].

Згідно до статистичного огляду, протягом 2018 року в установах виконання покарань вмерло 484 особи, з них у слідчих ізоляторах – 138 осіб. Число випадків суїциду під час перебування осіб в усіх установах позбавлення волі у 2018 році становило 47, з них випадків у слідчих ізоляторах – 14. Число в'язнів, хворих на туберкульоз, на кінець 2018 року складало 1141 особу, в тому числі 223 особи – у СІЗО.

Число ВІЛ-інфікованих у 2018 році зросло з 3830 осіб до 3859 осіб [7]. Динаміка цих показників за останні роки наведена нижче у таблиці.

Таблиця

Захворюваність і смертність в установах Департаменту у 2003 та у 2011-2018 роках [7].

Показники	2003	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Кількість осіб в місцях позбавлення волі на 01 січня наступного року	191 677	154 029	147 112	126 937	73 431	69 997	60 399	57 100	55 078
Померло	824	1169	1 021	911	792	510	523	568	484
На 1 тис. ув'язнених	4,30	7,59	6,94	7,18	10,79	7,29	8,66	9,95	8,79
Випадків суїциду	41	59	65	84	63	49	60	46	47
На 1 тис. ув'язнених	0,21	0,383	0,442	0,662	0,86	0,70	0,99	0,81	0,85
Хворих на туберкульоз в активній формі на 01 січня наступного року	9 080	4 822	н. д.	4135	2160	2210	1 850	1356	1141
На 1 тис. ув'язнених	47,37	31,31		32,58	29,42	31,57	30,63	23,75	20,72
ВІЛ-інфікованих на 01 січня наступного року	1 917	6 910	6957	7348	4135	4145	3 730	3 830	3859
На 1 тис. ув'язнених	10,0	44,9	47,3	57,9	56,31	59,22	61,76	67,08	70,06

Таким чином, ситуація за останні роки суттєво не змінилася. Цілий ряд рішень ЄСПУ у 2019 році підтверджують факти порушення прав засуджених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу. Так, у рішенні по справі «Гарумов проти України» ЄСПЛ розглянув скаргу щодо ненадання лікування під час перебування особи в слідчому ізоляторі м. Києва [12]. У рішенні по справі «Король та інші проти України» ЄСПЛ об'єднав звернення вісьмох заявників, які скаржились здебільшого, на ненадання їм належної медичної допомоги під час тримання під вартою [13]. Аналіз змісту рішень свідчить про наявність системних проблем, адже у рішеннях можна відстежити однотипні порушення вимог Конвенції, що вказують на необхідність комплексного розв'язання наявних проблем, що лежать в площині функціонування державних інституцій та законодавчого врегулювання їх діяльності.

Дискусії, що виникають в наукових колах та серед правозахисників зводяться до констатації того, що в цілому Україна має нормативно-правове регулювання, яке відповідає міжнародним стандартам поводження з ув'язненими. Проте, серед недоліків наголошують, зокрема, на необхідності інтеграції індивідуального підходу в систему медичної допомоги в установах виконання покарань. Європейський досвід, як стверджують окремі науковці, передбачає та припускає індивідуальний підхід до конкретних випадків та ситуацій при виконанні покарань. Національне законодавство обмежується встановленням

загальних правил, які не є гнучкими та не припускають можливості індивідуалізації та реагування на фактичні обставини [4, с. 206-208].

Окрім того, на думку правозахисників та деяких науковців, однією з причин порушення прав засуджених на охорону здоров'я та медичну допомогу є те, що в Україні діє система медичної допомоги, що інтегрована в систему виконання покарань. Тобто за охорону здоров'я в місцях позбавлення волі відповідає так зване – тюремне відомство. Зокрема І. С. Яковець зазначає, що підпорядкованість медичного персоналу адміністрації виправних закладів формує у працівників медичних закладів конфлікт інтересів і упереджене ставлення до засуджених, що призводить до викривлення даних про травмування засуджених та випадки катувань. Підпорядкованість лікарів начальникам установ виконання покарань надавала останнім важелі впливу на медичних працівників [15, с. 28]. Вирішення цієї проблеми науковець вбачає у виведенні системи пенітенціарної медицини з підпорядкування Державній кримінально-виконавчій служби України.

Загалом, реформа пенітенціарної системи є одним з пріоритетів діяльності Міністерства юстиції України. Реформування передбачено Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р.; Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015; Концепцією реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654-р. та іншими стратегічними та програмними документами.

Саме в рамках впровадження вищезгаданих документів 02.11.2017 року Міністерство юстиції України утворило абсолютно нову структуру – Державну установу «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України» [10]. Положення означеної інституції містить чітко регламентовану мету своєї діяльності, а саме: забезпечення надання якісних медичних послуг засудженим та особами, узятим під варту, державного санітарно-епідеміологічного нагляду в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах ДКВС України [10]. Створення такої структури цілком відповідає міжнародним стандартам поводження з ув'язненими. В цьому сходяться всі науковці, чії наукові роботи були розглянуті під час дослідження. Проте аналіз ефективності та результативності діяльності даного відомства потребує окремого наукового дослідження та може бути розглянуте лише у контексті цілісного реформування діяльності державних інституцій в кримінально-виконавчій системі.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз міжнародних актів та нормативно-правового забезпечення дотримання прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в Україні свідчить про те, що в цілому вітчизняне законодавство відповідає міжнародним стандартам поводження з ув'язненими. Проте практичний рівень втілення означених правових норм не відповідає задекларованим законодавчим положенням, про що свідчать: стабільно високі відсотки захворюваності та смертності в місцях позбавлення волі та слідчих ізоляторах; не поодинокі рішення ЄСПЛ щодо масових порушень прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу в Україні тощо. Шляхами до покращення ситуації у сфері забезпечення прав ув'язнених осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу, на нашу думку, мають стати: виведення системи пенітенціарної медицини з підпорядкування ДКВС України; інтеграція індивідуального підходу в систему медичної допомоги в установах виконання покарань; цілісне реформування кримінально-виконавчої системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Боднар І.В., Іваньков І.В. Імплементация міжнародно-правових стандартів щодо медико-санітарного забезпечення засуджених до позбавлення волі у кримінально-виконавчому законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 72–74. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2016/21.pdf (дата звернення: 15.10.2019).
2. Гель А.П. Вітчизняна модель організації пенітенціарної охорони здоров'я в Державній кримінально-виконавчій службі України: сучасний стан та перспективи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №2. С. 194–202.
3. Дем'яненко Ю. О., Олефір Л. І., Михайлова Т. С. Перспективи вдосконалення надання медичних послуг в установах виконання покарань. *Кримінально-виконавча система України. Вчора. Сьогодні. Завтра*. 2018. № 1(3). С. 117–125.
4. Дотримання прав людини у пенітенціарній системі України / Автухов К. А. та ін.; за заг. ред. М. В. Романова. Харків: ТОВ Видавництво права людини, 2015. 480 с.
5. Іваньков О. І. Міжнародно-правові стандарти у сфері забезпечення захисту прав засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2016. 17 с.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 15.10.2019).
7. Кримінально-виконавча система України в 2018 році. Статистичний огляд (доповнений). Тюремний портал: веб-сайт. URL: <http://ukrprison.org.ua/articles/1551280200> (дата звернення: 15.10.2019).
8. Кримінально-виконавчий кодекс України: Закон України від 11 липня 2003 р. № 1129-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> (дата звернення: 10.10.2019).
9. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 13.10.2019).

10. Про утворення Державної установи «Центр охорони здоров'я Державної кримінально-виконавчої служби України: наказ Міністерства юстиції України від 02.11.2017 № 3394/5. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2018/03/03/20180303092109-49.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).

11. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Коновальчук проти України» від 13.10.2016 року. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи: веб-сайт. URL: <http://khp.org/index.php?id=1478607807> (дата звернення: 15.10.2019).

12. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Гарумов проти України» від 06.06.2019 року. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1560248980> (дата звернення: 15.10.2019).

13. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Король та інші проти України» від 07.03.2019 року. Верховна Рада України: веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d57 (дата звернення: 14.10.2019).

14. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Яровенко проти України» від 06.10.2016 року. ЛІГА: ЗАКОН: веб-сайт URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00879.html (дата звернення: 13.10.2019).

15. Яковець І. С. Забезпечення конституційного права засуджених на охорону здоров'я: основні проблеми та можливі шляхи їх вирішення. Сучасні проблеми та тенденції розвитку кримінально-виконавчого права в Україні: збірник матеріалів Всеукраїнського науково-практичного семінару. Харків: ХНУВС, 2015. С. 26-29.

16. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of prisoners: Resolution by the Economic and Social Council General Assembly 663 C (XXIV) of 31 July 1957. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prison.shtml (дата звернення: 17.10.2019).

REFERENCES:

1. Bodnar, I. & Ivankov, I. (2016). Implementatsiya mizhnarodno-pravovykh standartiv shchodo medyko-sanitarnoho zabezpechennya zasudzhenykh do pozbavlennya voli u kryminal'no-vykonavche zakonodavstvo Ukrayiny. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal – Legal scientific electronic journal*, 1, 72-74. Retrieved from http://www.lsej.org.ua/1_2016/21.pdf [in Ukrainian].

2. Gel, A. (2019). Vitchyznyana model' orhanizatsiyi penitentsiarnoyi okhorony zdorov'ya v Derzhavnyy kryminal'no-vykonavchyy sluzhbi Ukrayiny: suchasnyy stan ta perspektyvy. *Pidpryyemnystvo, hospodrstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 2, 194-202 [in Ukrainian].

3. Demyanenko, Yu., Olefir, L., & Mikhalova, T. (2018). Perspektyvy vdoskonalennya nadannya medychnykh posluh v ustanovakh vykonannya pokaran'. *Kryminal'no-vykonavcha systema Ukrayiny. Vchora. S'ohodni. Zavtra – The criminal-enforcement system of Ukraine. Yesterday. Today. Tomorrow*, 1(3), 117-125 [in Ukrainian].

4. Romanov, V. (Ed.) (2015). Dotrymannya prav lyudyny u penitentsiarniy systemi Ukrayiny. Kharkiv: LLC Human Rights Publishing House [in Ukrainian].

5. Ivankov, O. (2016). Mizhnarodno-pravovi standarty u sferi zabezpechennya zakhystu prav zasudzhenykh do pozbavlennya voli [International legal standards in the sphere of protection of the rights of prisoners to imprisonment] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].

6. Konventsia pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 04.11.1950 roku. Verkhovna Rada Ukrayiny: veb-sayt [*Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950. The Verkhovna Rada of Ukraine: website*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].

7. Kryminal'no-vykonavcha systema Ukrayiny v 2018 rotsi. Statystychnyy ohlyad (dopovnenyy). Tyuremnyy portal: veb-sayt. [*The criminal justice system of Ukraine in 2018. Statistical review (supplemented). Prison Portal: Website*]. Retrieved from <http://ukrprison.org.ua/articles/1551280200> [in Ukrainian].

8. Kryminal'no-vykonavchyy kodeks Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 11 lypnya 2003 r. № 1129-IV [«Code of Criminal Enforcement of Ukraine» Law of Ukraine of 11 July 2003 No. 1129-IV]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15> [in Ukrainian].

9. Mizhnarodnyy pakt pro ekonomichni, sotsial'ni i kul'turni prava vid 16 hrudnya 1966 roku. Verkhovna Rada Ukrayiny: veb-sayt [*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 16 December 1966. The Verkhovna Rada of Ukraine: website*]. Retrieved from URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 [in Ukrainian].

10. Pro utvorennya Derzhavnoyi ustanovy «Tsentr okhorony zdorov'ya Derzhavnoyi kryminal'no-vykonavchoyi sluzhby Ukrayiny: nakaz Ministerstva yustytysyi Ukrayiny vid 02.11.2017 № 3394/5. [*On the Establishment of the State Institution "Health Care Center of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine: Order of the Ministry of Justice of Ukraine dated 02.11.2017 No. 3394/5*]. Retrieved from <https://minjust.gov.ua/files/general/2018/03/03/20180303092109-49.pdf> [in Ukrainian].

11. Rishennya Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny u spravi «Konoval'chuk proty Ukrayiny» vid 13.10.2016 roku. Prava Lyudyny v Ukrayini. Informatsiynyy portal Kharkivs'koyi pravozakhysnoyi hrupy: veb-sayt. [*Judgment of the European Court of Human Rights in Konovalchuk v. Ukraine, 13 October 2016. Human Rights in Ukraine. Kharkiv Human Rights Group Information Portal: Website*]. Retrieved from

<http://khp.org/index.php?id=1478607807> [in Ukrainian].

12. Rishennya Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny u spravi «Harumov proty Ukrayiny» vid 06.06.2019 roku. Prava Lyudyny v Ukrayini. Informatsiynny portal Kharkivs'koyi pravozakhysnoyi hrupy. [*Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Harumov v. Ukraine of 06.06.2019. Human Rights in Ukraine. Information portal of Kharkiv Human Rights Group*]. Retrieved from <http://khp.org/index.php?id=1560248980> [in Ukrainian].

13. Rishennya Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny u spravi «Korol' ta inshi proty Ukrayiny» vid 07.03.2019 roku. Verkhovna Rada Ukrayiny: veb-sayt. [*Judgment of the European Court of Human Rights in the case of King and Others v. Ukraine, dated 07.03.2019. The Verkhovna Rada of Ukraine: website*]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_ [in Ukrainian].

14. Rishennya Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny u spravi «Yarovenko proty Ukrayiny» vid 06.10.2016 roku. LIHA: ZAKON: veb-sayt [*Judgment of the European Court of Human Rights in the case of Yarovenko v. Ukraine of 06.10.2016. LEAGUE: LAW: Website*]. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00879.html [in Ukrainian].

15. Yakovets, I. (2015). Zabezpechennya konstytutsiynoho prava zasudzhenykh na okhoronu zdorov'ya: osnovni problemy ta mozhlivi shlyakhy yikh vyrishennya. *Suchasni problemy ta tendentsiyi rozvytku kryminal'no-vykonavchoho prava v Ukrayini: zbirnyk materialiv Vseukrayins'koho naukovo-pravkychnoho seminaru – Contemporary Problems and Trends in the Development of Criminal Enforcement Law in Ukraine: Collection of Materials of the All-Ukrainian Scientific-Practical Seminar*, 26-29 [in Ukrainian].

16. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of prisoners: Resolution by the Economic and Social Council General Assembly 663 C (XXIV) of 31 July 1957. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prison.shtml [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.34>

Сікорський Олександр Петрович,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та конституційного права

факультету морського права,

НУК ім. адмірала Макарова

e-mail: alex.nic.gm@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>

Терещенко Марина Олександрівна,

студентка магістратури

НУК ім. адмірала Макарова

e-mail: mbasenok@ukr.net

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена історико-правовому аналізу становлення та розвитку інституту виконавчого провадження в Україні. У статті розглянуто історичні етапи становлення та розвитку системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) починаючи з XI-XII ст. і по наш час, коли в Україні було введено інститут приватного виконавця.

Досліджено нормативно-правову базу, на якій ґрунтувалося примусове виконання рішень в Україні за часів незалежності та роль судів у здійсненні виконавчого провадження, зокрема процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень та рішень інших органів та судовий контроль за виконанням судових рішень. Акцентовано увагу на періодизації формування вітчизняної нормативно-правової бази щодо становлення інституту виконавчого провадження. Детально вивчено позиції українських науковців щодо правового регулювання виконавчого провадження, застосовуючи аналогію цивільного процесуального права. Встановлено законодавчі положення інституційних законів та галузевих кодифікованих законодавчих актів.

Крім того, у статті проаналізовано нормативно-правові акти, якими введено мораторії на звернення стягнення на деяке майно певних категорій боржників, розглянуто зміни в чинному законодавстві, які відбудуться з вступом в силу 21.10.2019 року Кодексу України з процедур банкрутства, а також охарактеризовано основні принципи виконавчого

провадження відповідно до Закону України «Про виконавче провадження». В рамках дослідження вивчено законодавчі закріплені принципи Державної виконавчої служби України та виконавчого провадження в цілому.

Акцентовано увагу на актуальності оновлення нормативно-правової бази та на необхідності вдосконалення механізмів виконавчого провадження.

Ключові слова: судове рішення, виконавець, закон, виконавчий документ, процес, мораторій.

Sikorskyi O., Tereschenko M. HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT AND ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF EXECUTIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE

The article is devoted to the historical and legal analysis of the formation and development of the Institute of Executive Proceedings in Ukraine. The article deals with the historical stages of formation and development of the system of enforcement of judgments and decisions of other bodies (officials) starting from the XI-XII centuries. and to the present day, when the institute of private performer was introduced in Ukraine.

The legal framework on which the enforcement of judgments in Ukraine since independence and the role of courts in enforcement proceedings has been investigated, including procedural issues, issues related to enforcement of judgments and decisions of other bodies, and judicial control over the enforcement of judgments. Attention is drawn to the periodization of the formation of the national regulatory framework on the establishment of the institution of enforcement proceedings. The positions of Ukrainian scholars on the legal regulation of enforcement proceedings were studied in detail, using the analogy of civil procedural law. The legislative provisions of institutional laws and sectoral codified legislative acts have been established.

In addition, the article analyzes the legal acts imposing a moratorium on the recovery of certain property of certain categories of debtors, examines changes in the current legislation that will take place with effect from 21.10.2019 of the Bankruptcy Code of Ukraine, and describes the main principles of enforcement proceedings in accordance with the Law of Ukraine "On enforcement proceedings". The study examines the legally enshrined principles of the State Executive Service of Ukraine and enforcement proceedings as a whole.

Emphasis is placed on the urgency of updating the regulatory framework and on the need to improve enforcement mechanisms.

Key words: adjudication, performer, law, executive document, process, moratorium.

Постановка проблеми. Сучасний політичний і соціально-економічний розвиток України визначається удосконаленням законодавства, яким закріплено правове становище громадян, організацій та їх об'єднань і встановлюються гарантії реалізації й захисту їх прав, свобод і обов'язків, визначених Конституцією й іншими законами України. Виконання рішень суду є як невід'ємною частиною права на справедливий суд так і показником поваги до держави. Реальне виконання рішень суду сприяє втіленню законів у життя та зміцненню їх авторитету, судові рішення за своєю суттю охороняє права, свободи та законні інтереси громадян, окрім того є завершальною стадією судового провадження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значну увагу принципам виконавчого провадження як основній діяльності Державної виконавчої служби України приділено такими вченими, як Ю. В. Білоусов, В. А. Кройтор, М. М. Фролов, Н. М. Ясинок.

Мета статті – дослідити становлення та розвиток системи примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб).

Виклад основного матеріалу дослідження. Посадовою особою органів державної виконавчої служби, яка здійснює примусове виконання рішень є державний виконавець, який зобов'язаний вживати передбачених заходів примусового виконання, неупереджено, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії. Законом України № 1403-VIII від 02.06.2016 року «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» в Україні введено інститут приватного виконавця. Також, в окремих випадках, виконання рішень покладається на інші органи.

Історія боргових зобов'язань нараховує не одне тисячоліття. На різних етапах розвитку держави застосовувались різні методи стягнення боргів і завжди були люди, які на різних підставах боролись з боржниками.

Наявність системи примусового виконання рішень є ознакою державності та невід'ємною складовою будь-якої держави. Україна не є винятком у цій справі. Простежуючи історичний розвиток примусового виконання рішень спеціально створеними суб'єктами на території нинішньої України, важливо зазначити той факт, що судові рішення виконувалися не тільки державними чиновниками, але і поліцейськими підрозділами, і навіть військовими. Вперше, судові виконавці згадуються в «Руській Правді» - першому офіційно визнаному кодифікованому зведенні правових норм складеному в Київській державі у XI-XII ст. на основі звичаєвого права. Ця історико-культурна пам'ятка дійшла до нас у трьох редакціях – Коротка (Краткая) Правда, Велика (Пространная) Правда та Скорочена Правда – і містить численні акти князівського законодавства, як-то устави, уроки, уставні грамоти тощо. Згадування в нормативних актах X-го століття судових виконавців (ябедників) слід віднести до діяльності княгині Ольги [1].

Слід зазначити, що в історії України були певні періоди, які історики називають періодами української державності, коли землі України були підпорядковані Великому князівству Литовському, а згодом приєднані до Польщі. Тож на формування правової системи України вплинуло законодавство Литви і Німеччини – зокрема Литовські статuti і Магдебурзьке право.

За часів панування на українських землях польсько-литовської держави, та в період Гетьманщини, функції судових виконавців здійснювали як самі судові чиновники, так і поліцейні сили.

Проте головний вплив на розвиток та становлення інституту судових виконавців був все ж таки з

боку законодавства Російської Імперії.

Найбільш продуктивним періодом у формуванні інституту примусового виконання рішень можна вважати другу половину XIX сторіччя, оскільки, починаючи з 1864 року, цар Олександр II розпочав масштабну судову реформу. Основоположними документами цього періоду стали «Учреждение судебных установлений» (далі по тексту – УСУ), «Устав гражданского судопроизводства» (УГС), «Устав уголовного судопроизводства» (УУС) від 20 листопада 1864 року. Крім офіційних документів була розроблена значна кількість рекомендацій та посібників щодо діяльності судових приставів по здійсненню стягнення, які мали неофіційний характер.

Інститут судових приставів був скасований після Жовтневої революції одночасно зі старою судовою системою царської Росії, про що йшлося в Декреті РНК РРФСР «Про суд» № 2. У перші місяці існування радянської влади нові органи виконання судових рішень організовувались з ініціативи народу й виконували їх різні органи. Рішення судів у цивільних справах і вироки в кримінальних справах виконувались судовими виконавцями, органами міліції, волосними й сільськими виконкомами [2].

Першим законодавчим актом про суд Української РСР була Постанова Народного Секретаріату від 4 січня 1918 р. «Про запровадження народного суду», яка прямо вказувала на ліквідацію посад судових приставів. Інститут судових виконавців у часі Радянської влади вперше створювався Тимчасовим положенням про народні суди й революційні трибунали Української РСР, що затверджувалось Декретом РНК УРСР «Про суд» від 14 лютого 1919 р. для сприяння народним судам у діяльності по виконанню судових рішень [3].

У жовтні 1966 р. Президія Верховного Суду УРСР затвердила Інструкцію «Про порядок виконання судових рішень», а 24 квітня 1973 р. міністром юстиції СРСР була затверджена нова Інструкція «Про порядок виконання судових рішень», якою регламентовано процесуальні дії судового виконавця.

Законом України «Про судоустрій України» 1981 року визначено, що судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими для виконання на території України.

Формування інституту примусового виконання рішень в Україні та затвердження правового статусу суб'єкта виконання примусових рішень відбувалося поступово. Між окремими етапами проходив значний проміжок часу, що породжувало повсякденні труднощі, пов'язані із виконанням рішень публічних органів управління. Поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову юридично відбувся в 1996 році, одночасно із прийняттям Конституції України. Сам процес поділу, а особливо побудова відповідної системи органів влади, характеризувався відповідними етапами становлення.

Так, утворення державної виконавчої служби у системі органів Міністерства юстиції України стало заміною існуючого раніше інституту судових виконавців, які діяли у складі судової системи України і фактично відносилися до районних судів загальної юрисдикції.

24 березня 1998 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про державну виконавчу службу», на яку було покладено завдання своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень.

Закон України «Про виконавче провадження», який визначив умови і порядок примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), що підлягають примусовому виконанню у разі невиконання їх у добровільному порядку, був прийнятий у 1999 році, тобто майже через рік після утворення державної виконавчої служби.

04.11.2010 року Верховною Радою України прийнято Закон № 2677-VI, яким внесено ряд змін до законодавчих актів України з метою вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), зокрема Закон України «Про виконавче провадження» викладено в новій редакції.

Останні суттєві зміни відбулись вже у 2016 році, коли 02.06.2016 року Верховною радою України прийнято Закон України № 1404-VIII «Про виконавче провадження» та Закон України № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Найголовнішою зміною стало запровадження інституту приватного виконавця.

Сьогодні, проблема примусового виконання рішень судів та інших юрисдикційних органів набула нового змісту в силу того, що прийняття нового законодавства про виконавче провадження не тільки не вирішило, а, навпаки, поставило блок нових питань, пов'язаних із подальшим удосконаленням норм законодавства про виконавче провадження. Нерозробленість цілого ряду проблемних спірних моментів, що виникають у практиці застосування законодавства про виконавче провадження, призводить до незахищеності прав власника та інших заінтересованих осіб і дорого коштує як окремим учасникам цивільного обігу, так і державі в цілому, а тому потребує значного оновлення. При цьому сучасний етап перебудови виконавчого провадження, коли правова наука все більше впливає на суспільні відносини, потребує відповідного ґрунтовного правового аналізу. Однак неможливо аналізувати відповідну процедуру вчинення юридично вагомих функцій без визначення місця цієї процедури в правовій системі України.

Проаналізуємо предмет правового регулювання виконавчого провадження, застосовуючи аналогію цивільного процесуального права.

І. В. Решетнікова визначає, що системою будь-якої галузі права є сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих інститутів і норм права, що відображають предмет правового регулювання. Відтак системі

цивільного процесуального права утворюють норми і правові інститути, що регламентують процесуальні дії та правовідношення суду з іншими суб'єктами цивільних справ, які розглядаються і вирішуються. Загалом цієї ж концепції дотримуються в основному всі процесуалісти, оскільки при відокремленні головного суб'єкта процесуальних правовідносин - суду - від інших суб'єктів та змісту процесуальних дій - від мети цивільного процесу будуть виникати нерегламентовані правовідносини або навіть правопорушення. Саме суд (суддя) має забезпечувати дотримання законності цивільного процесу [4].

Аналогічним за суб'єктним складом є виконавче провадження, але замість суду головну роль у виконавчому провадженні законодавством визначено за державним виконавцем, який здійснює передбачені законом дії для досягнення певної правомірної мети – реалізації повноважних актів у життя суспільства шляхом застосування в необхідних випадках суворо регламентованих заходів примусу. Тому, безумовно, виконавчому провадженню властиві свої правовідносини між суб'єктами, що регламентуються законодавством.

Під методом цивільного процесу розуміють сукупність закріплених у нормах цивільного процесуального права способів і засобів впливу на відносини, які регулюються, і поведінку їх суб'єктів. Він обумовлюється специфічними властивостями предмету регулювання цивільного процесуального права, соціальними функціями, які виконує ця галузь права, і органічним її зв'язком з галузями матеріального права. За змістом метод цивільного процесуального права є імперативно-диспозитивним.

Профільним законом, який регламентує порядок виконання рішень судів, інших органів (посадових осіб) є Закон України «Про виконавче провадження». Також, наказом міністерства юстиції України затверджено Інструкцію з організації примусового виконання рішень, в якій прописано свого роду порядок проведення виконавчих дій. Однак, це не єдині нормативно-правові акти, який регулює порядок здійснення виконавчого провадження.

Перш за все необхідно виділити процесуальні кодекси України. Розділ VI Цивільного процесуального кодексу України описує процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень у цивільних справах та рішень інших органів (посадових осіб) [5]. В даному розділі розкрито такі питання, як негайне виконання судових рішень, звернення судових рішень до виконання, виправлення помилки у виконавчому документі та визнання його таким, що не підлягає виконанню, поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання, мирова угода в процесі виконання, відстрочення і розстрочення виконання, зміна чи встановлення способу і порядку виконання, зупинення виконання судового рішення, оголошення розшуку боржника або дитини, привід боржника, вирішення питання про примусове проникнення до житла чи іншого володіння особи, звернення стягнення на грошові кошти, що належать іншим особам, та нерухоме майно, право власності на яке не зареєстровано в установленому законом порядку, Тимчасове обмеження у праві виїзду за межі України та інші. Розділом VII Цивільного процесуального кодексу України визначено судовий контроль за виконанням судових рішень. Даний розділ регламентує порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця або іншої посадової особи органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця.

Розділ IV Кодексу адміністративного судочинства України та розділ V Господарського процесуального кодексу розкривають процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних та господарських справах відповідно. Слід звернути увагу, що положення цих розділів схожі з положеннями розділу VI Цивільного процесуального кодексу України, але не є повністю ідентичними. Також, Кодекс адміністративного судочинства України не містить окремого розділу щодо судового контролю за виконанням судових рішень. Питання судового контролю відображені в IV розділі. В свою чергу, Господарський процесуальний кодекс має окремий VI розділ, який регламентує судовий контроль за виконанням судових рішень.

В законодавстві України є і такі закони, якими введено мораторії на звернення стягнення на деяке майно певних категорій боржників. Перш за все мова йде про Закон України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті». Даний Закон прийнято 03.06.2014 року. Його прийняття було зумовлено дуже сильною інфляцією національної валюти (гривні), в зв'язку з чим громадяни не мали змоги сплачувати свої зобов'язання в іноземній валюті, що зумовлювало примусову реалізацію нерухомого житлового майна, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті. Даним законом встановлено певні обмеження щодо звернення стягнення на житлове майно боржників фізичних-осіб. Зокрема, не може бути примусово стягнуте (відчужене без згоди власника) нерухоме житлове майно, яке вважається предметом застави згідно із статтею 4 Закону України «Про застава» та/або предметом іпотеки згідно із статтею 5 Закону України «Про іпотеку», якщо таке майно виступає як забезпечення зобов'язань громадянина України (позичальника або майнового поручителя) за споживчими кредитами, наданими йому кредитними установами - резидентами України в іноземній валюті, та за умови, що: таке нерухоме житлове майно використовується як місце постійного проживання позичальника/майнового поручителя або є об'єктом незавершеного будівництва нерухомого житлового майна, яке перебуває в іпотеці, за умови, що у позичальника або майнового поручителя у власності не знаходиться інше нерухоме житлове майно; загальна площа такого нерухомого житлового майна (об'єкта незавершеного будівництва нерухомого житлового майна) не перевищує 140 кв. метрів для квартири та 250 кв. метрів для житлового будинку.

Однак, 18.10.2018 року Верховною радою України прийнято Кодекс України з процедур банкрутства, який набере чинності 21.10.2019 року. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень цього Кодексу з дня введення в дію Кодексу Закон України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» втратить чинність.

Вже багато років в Україні обговорюється питання зняття мораторію на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Розділом X Земельного кодексу України встановлено що дане обмеження діє до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року. Таким чином, з урахуванням вимог Земельного кодексу України, виконавець не може звернути стягнення на земельну ділянку сільськогосподарського призначення.

Дослідження адміністративно-правової діяльності Державної виконавчої служби в Україні буде не повним без визначення принципів (зокрема, принципів виконавчого провадження), тобто основоположних засад такої діяльності.

Значну увагу принципам виконавчого провадження як основній діяльності ДВС України приділено такими вченими, як Ю. В. Білоусов, В. А. Кройтор, М. М. Фролов, Н. М. Ясинок. Так, Ю. В. Білоусов формулює принципи виконавчого провадження як закріплені у правових нормах основні засади, керівні положення, які визначають організацію органів державної виконавчої служби, зміст і спрямованість її діяльності, правовий статус учасників виконавчого провадження [6].

В статті 2 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 року закріплено основні засади виконавчого провадження. Слід звернути увагу на те, що у минулій редакції Закону України «Про виконавче провадження» не було окремої статті, якою би закріплювались основні засади виконавчого провадження.

Отже, відповідно до статті 2 Закону України «Про виконавче провадження» виконавче провадження здійснюється з дотриманням таких засад: 1) верховенства права; 2) обов'язковості виконання рішень; 3) законності; 4) диспозитивності; 5) справедливості, неупередженості та об'єктивності; 6) гласності та відкритості виконавчого провадження; 7) розумності строків виконавчого провадження; 8) співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями; 9) забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців, приватних виконавців.

Розглянемо вище перелічені принципи більш детально. Так, під верховенством права розуміється правова доктрина, згідно з якою ніхто не може бути вище закону, усі рівні перед законом, і ніхто не може бути покараний державою інакше як за порушення закону і в установленому законом порядку.

Обов'язковість виконання рішень: у статті 124 Конституції України встановлюється, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Рішення суду відповідно до процесуального законодавства є обов'язковим уже з моменту його винесення і проголошення. Але з моменту набрання ним законної сили воно стає загальнообов'язковим, тобто обов'язковим не тільки для суду, не тільки для інших учасників цивільної справи, а й для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян, і підлягає виконанню на всій території України [7].

Законність – це принцип реальної дії права в державі, при якому державні органи, посадові особи та громадяни строго дотримуються правових норм і, в першу чергу, законів.

Диспозитивність – важливий принцип цивільного права, згідно з яким особи мають право самостійно розпоряджатися своїми правами і засобами їх захисту.

Справедливість, неупередженість та об'єктивність – професійно-етичні принципи, які визначають як загальну спрямованість правосуддя, так і дії осіб, зайнятих у його відправленні. Дані принципи мають важливе виховне та регулятивне значення, а також сприяють формуванню професійного світогляду виконавця.

Гласність та відкритість виконавчого провадження закріплені в статті ґрунтуються на конституційному положенні, що визначене як основна засада судочинства.

Розумності строків виконавчого провадження: на відміну від попередньої редакції Закону, яким передбачались строки здійснення виконавчого провадження, де державний виконавець по рішеннях суду немайнового характеру повинен провести виконавчі дії у двомісячний термін, а по інших виконавчих документах – протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, на теперішній час такі строки не передбачено. Натомість виконавче провадження здійснюється з дотримання розумності строків, а по окремим виконавчим діям передбачені конкретні строки прийняття рішень виконавцями.

Співмірність заходів примусового виконання рішень та обсяг вимог за рішеннями в першу чергу необхідні для уникнення випадків зловживання «нечистим на руку» виконавцям та іншим зацікавленим особам використовувати виконавче провадження як інструмент для отримання майже задарма нерухомого і рухомого майна.

Забезпечення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних виконавців, приватних виконавців: відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом, окрім того, з метою захисту прав сторін виконавчого провадження в статті 74 Закону

України «Про виконавче провадження» окремо передбачено, що сторони виконавчого провадження мають право подати скаргу на дії чи бездіяльність державного виконавця та інших посадових осіб державної виконавчої служби по виконанню рішення або відмову в здійсненні вказаних дій [8].

Висновки. Отже, правове регулювання примусового виконання рішень характеризується значним часом розвитку та оновленням нормативно-правової бази, що дає можливість заповнити ті прогалини, які існували до її прийняття. Необхідно також враховувати, що на сучасне сприйняття виконавчого провадження впливає не лише демократизація суспільних відносин, а й певний історичний період «радянського виконавчого провадження», коли вся господарська діяльність в основному знаходилась у державній власності, наслідком чого стала недосконалість примусового стягнення з юридичних осіб; коли громадянам із коштовних речей належали тільки дачі, автомобілі та будинки, що негативно вплинуло на способи примусового стягнення з громадян.

Сьогодні триває робота на вдосконалення механізмів виконавчого провадження, і якщо подальші реформи будуть проводитися за активної участі професійного юридичного співтовариства, ми отримаємо максимальний відсоток виконання судових рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Яковлів А. Українське право URL: <http://litopys.org.ua/cultur/cult15.htm>
2. Декрет о суде от 22 ноября 1917 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm
3. Декрет о суде № 2 от 15 февраля 1918 г. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm
4. Решетникова И. В. Понятие гражданского процессуального права, его соотношение с другими отраслями права. В кн. Гражданский процесс / Под ред. К. И. Комиссарова, Ю. К. Осипова II Изд-во «БЕК». М., 1996.
5. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print>
6. Білоусов Ю. В. Виконавче провадження: навч. посіб. К. : Прецедент, 2005.
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>
8. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>

REFERENCES:

1. Yakovlev, A. Ukrayins'ke pravo. Retrieved from <http://litopys.org.ua/cultur/cult15.htm>. [in Ukrainian].
2. Dekret o sude ot 22 noyabrya 1917 g. [*Decree of the court of November 22, 1917*]. Retrieved from http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm [in Russian].
3. Dekret o sude № 2 ot 15 fevralya 1918 g. [*Decree of the court No. 2 of February 15, 1918*]. Retrieved from http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_sude1.htm [in Russian].
4. Komissarov, K., & Osipov, Yu. (Ed.). (1996). Ponyatiye grazhdans'kogo protsesual'nogo prava, yego sootnosheniye s drugimi otraslyami prava. V kn. Grazhdanskiy protses. Moscow: Publishing House "BEK". [in Russian].
5. Tsyvil'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [*Code of Civil Procedure of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/print> [in Ukrainian].
6. Belousov, Y. (2005). Vykonavche provadzhennya: navch. Posib. Kyiv: Precedent. [in Ukrainian].
7. Konstytutsiya Ukrayiny [*The Constitution of Ukraine*]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> [in Ukrainian].
8. Pro vykonavche provadzhennya: Zakon Ukrayiny [*«On enforcement proceedings»: Law of Ukraine*]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.35>**Сікорський Олександр Петрович,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та конституційного права**НУК ім. адмірала Макарова*

e-mail: alex.nic.gm@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>**Зільник Анастасія Юрївна,***студентка магістратури**НУК ім. адмірала Макарова*

e-mail: anastasiyader7@gmail.com

СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ У КРАЇНАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї

Стаття присвячена актуальній проблематиці визнання судового прецеденту як повноцінного джерела права в країнах романо-германської правової сім'ї. Доцільність вивчення цього питання, обґрунтовано як в площині наукового так і практичного значення, оскільки на сьогодні, за допомогою судового прецеденту, як джерела права країнах романо-германської правової системи, можливо усунути прогалини у законодавстві, коли відсутня відповідна норма закону. У дослідженні представлена періодизація формування романо-германської правової сім'ї в контексті становлення інституту судового прецедента як джерела права. Розглянуто місце судового прецеденту у сучасній практичній площині зарубіжних країн в контексті застосування джерел права романо-германської правової системи. Крім того, у статті, проаналізовано питання співвідношення прецеденту з іншими джерелами права та досліджена правова природа судового прецеденту в правовій системі континентальних країн в цілому. Окреслено головні причини відмінностей інституту судового прецеденту в країнах континентального права від особливостей його визнання у країнах романо-германської сім'ї. Разом з тим, авторами акцентовано увагу на особливостях процедури та суб'єктів формування, визнання та застосування судового прецеденту як джерела права у країнах англосаксонської правової системи судового прецеденту.

Розглянуто поняття судової практики в країнах романо-германської правової системи, відповідно до якої здійснюється тлумачення та застосування норм права при вирішенні конкретних випадків, а також досліджено особливості застосування судового прецеденту в країнах романо-германської правової системи. В рамках дослідження встановлено основні тенденції щодо зміни статусу судового прецеденту як повноцінного джерела права в країнах англосаксонської правової системи.

Ключові слова: судовий прецедент, джерела права, правова доктрина, судова практика, країни континентального права, країни загального права

Sikorskyi O., Zilnyk A. JUDICIAL PRECEDENT IN THE ROMANO-GERMANIC LEGAL FAMILY

The article deals with the current issue of recognizing judicial precedent as a complete source of law in the countries of the Romano-German legal family. The expediency of studying this question is substantiated both in terms of scientific and practical importance, since today, with the help of judicial precedent, as a source of law for the countries of the Romano-German legal system, it is possible to eliminate loopholes in the law when there is no relevant rule of law. The study presents the periodization of the formation of the Romano-German legal family in the context of establishing the institute of judicial precedent as a source of law. The place of judicial precedent in the current practical plane of foreign countries in the context of the application of the sources of law of the Romano-German legal system is considered. In addition, the article analyzes the question of the relation of precedent with other sources of law and explores the legal nature of judicial precedent in the legal system of continental countries as a whole. The main reasons for the difference between the institute of judicial precedent in the countries of continental law and the features of its recognition in the countries of the Romano-German family are outlined. At the same time, the authors emphasize the peculiarities of the procedure and subjects of formation, recognition and application of judicial precedent as a source of law in the countries of the Anglo-Saxon legal system of judicial precedent.

The concept of jurisprudence in the countries of the Romano-German legal system is considered, according to which interpretation and application of the rules of law is carried out in solving specific cases, and the peculiarities of the application of judicial precedent in the countries of the Romano-German legal system are investigated. The study identified the main trends in changing the status of judicial precedent as a full source of law in the countries of the Anglo-Saxon legal system.

Key words: judicial precedent, sources of law, legal doctrine, judicial practice, countries of continental law, common law countries.

Постановка проблеми. Питання судового прецеденту, як джерела права, вважається проблематичним та суперечливим, оскільки й по сьогодні тривають дискусії щодо його правової природи. Крім того, саме розуміння змісту судового прецеденту містить розбіжність та невизначеність в різних правових системах у сучасному світі. Зокрема, така невизначеність полягає у визнанні судового прецеденту в якості джерела права в одних країнах романо-германської правової сім'ї та невизнанні його в інших

Випуск 7. 2019

країнах. Саме тому, визнання судового прецеденту як джерела права, потребує більш ґрунтовного вивчення, що і зумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питання визнання судового прецеденту як джерела права в країнах континентального права займалися як вітчизняні, так і зарубіжні автори: Т. М. Анакіна, Р. Давид, О. В. Зайчук, Б. І. Квятковська, М. М. Марченко, К. В. Ображиев, Н. М. Оніщенко, С. П. Погребняк, О. Ф. Скакун та інші. Однак, незважаючи на достатньо об'ємну кількість матеріалів досліджень, питання розуміння судового прецеденту остаточно так і не здійснено.

Мета статті – дослідити особливості судового прецеденту в романо-германській правовій сім'ї як джерела права.

Виклад основного матеріалу дослідження. За загальним правилом, судовий прецедент як джерело права, відноситься до англосаксонської правової сім'ї. Тоді як в країнах романо-германської правової системи основним джерелом права визнається нормативно-правовий акт. Відповідної точки зору дотримуються більшість науковців, зокрема і Ю. С. Шемшученко, який зазначає, що судовий прецедент притаманний англосаксонській правовій системі [1].

Однак, якщо дослідити історію формування й розвиток романо-германської (континентальної) правової сім'ї, то судовий прецедент, все-таки можна віднести до допоміжного джерела права романо-германського типу, проте він має свої особливості на відміну від пріоритетного становища судового прецеденту в країнах англо-американського права. Задля кращого вивчення цих особливостей розглянемо основні етапи становлення романо-германської системи права в цілому.

Зокрема, романо-германська правова сім'я вважається найдавнішою і широко розповсюдженою у світі, адже свій початок вона бере ще з часів Стародавнього Риму.

Формування романо-германської правової сім'ї складається з таких основних періодів:

- 1) перший етап – період звичаєвого права і писаного римського права (до XIII ст.);
- 2) другий етап – відродження вивчення римського права в університетах (XIII – XVIII ст.);
- 3) третій етап – період кодифікації, завершення формування романо-германської правової сім'ї як цілісного явища (XVIII ст. – до нашого часу) [2, с. 589-591].

Прикладами першого етапу формування романо-германської правової сім'ї є компіляції Юстиніана та Молитовник Аларіха. У своїй роботі відомий французький спеціаліст в галузі науки порівняльного правознавства Р. Давид стверджує, що згадані документи не розкривають в повній мірі ті відомості про право, яке застосовувалося в Європі в XII столітті. Також було зроблено висновок, що деякі з цих документів виявилися важкими для розуміння та подальшого їх використання.

Другий етап виявився більш сприятливим для розвитку права. Характерним для цього етапу є створення університетів, з яких першим і найбільш відомим був Болонський університет в Італії. Завдяки університетам було визначено цінність права та відродження вивчення римського права. Завершенням багатовікової творчості університетів стала кодифікація, що є третім етапом формування права романо-германської системи [3].

Але з еволюцією права можна спостерігати зміну не лише матеріальних і процесуальних норм цього права, а й самої концепції права і правової норми. В результаті такого розвитку судовий прецедент набув поширення в країнах романо-германського походження, але форми прояву мають свою специфіку і відрізняються від класичної англійської моделі.

Правові системи цієї сім'ї поділяються на дві групи: романську і германську. До першої групи належать правові системи Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Люксембургу та Голландії. До другої групи відносять правові системи ФРН, Австрії, Швейцарії та інших країн [2, с. 589].

Відповідно до юридичної практики в ряді країн романо-германської правової сім'ї до первинних джерел відносять всі без винятку нормативно-правові акти та правові звичаї. До вторинних джерел відносять судові прецеденти та правові доктрини – наукові праці відомих вчених-юристів [4, с. 235]. В цілому, розподіл джерел романо-германського права на первинні та вторинні є досить поширеною класифікацією.

На сучасному етапі існують випадки, коли вагоме значення мають підзаконні акти. В таких країнах визнають, що у недостатньо суттєвих галузях законодавча процедура є занадто обтяжливим джерелом права. Тому правове регулювання питань, що виникають у цих сферах, слід віднести до компетенції органів виконавчої влади. Як приклад можна навести такі країни як Франції та ФРН, де підзаконні акти визнаються повноцінним джерелом кримінального права [5, с. 96].

У більшості країн романо-германської правової системи прецедент як джерело не визнається офіційно, але, незалежно від цього, він використовується на практиці. Такі країни, як ФРН, Данія, Греція, Італія, Швеція, Норвегія, Фінляндія визнали концепцію, згідно з якою судові рішення є обов'язковим лише для сторін, що беруть участь у справі.

Місце, відведене серед джерел права судовим рішенням, відрізняє романо-германські правові системи від англійського загального права. Шляхом показу цієї відмінності можливо виявити позицію романо-германських правових систем, внутрішні відмінності між якими зачіпають швидше деталі, ніж принципи. Так, у Франції та ФРН судова практика в ряді сфер відіграє провідну роль в розвитку права, а доктринальні твори часто є не чим іншим, як викладом судової практики. А в деяких країнах доктрина мало або зовсім не

приділяє уваги судовій практиці. Тому, на думку Р. Давида, правильне розуміння питання про те, чи є судові рішення джерелом права або не є, потрібно не стільки цікавитися формулюваннями різних авторів і доктринальними творами, скільки звернути увагу на інший чинник – на велику кількість різного роду збірок і довідників судової практики [3].

Незважаючи на формальне невизнання в ряді країн судової практики в якості джерела континентального права, число збірників судової практики рік від року збільшується у Франції, Німеччині, Швейцарії, Італії та багатьох інших країнах, що є одним з показників збереження постійного практичного значення судового прецеденту [6, с. 109].

Як вважає М. М. Марченко, специфічність прецеденту в системі романо-германської правової сім'ї потрібно розглядати в його двоїстому становищі серед джерел права, що полягає, з одного боку, в його офіційному, формально-юридичному невизнанні як джерела права, а з іншого – в його фактичному використанні як такого, що є результатом визнання його реального існування [4, с. 236]. Використання судового прецеденту країнами романо-германського права допомагає доповнити систему джерел права.

У своїй роботі М. М. Марченко розглядає роль судового прецеденту в країнах континентального права та робить висновок, що в країнах, де юридична сила і нормативний характер судових рішень не тільки визнаються, а й закріплюються в законодавчому порядку, створюються об'єктивні та сприятливі умови для формування теорії та розвитку практики застосування судового прецеденту. Це такі країни, як Іспанія та Швейцарія. Відсутність законодавчого закріплення та забезпечення місця і ролі прецеденту в системі інших джерел романо-германського права, формально-юридична заборона на правотворчу діяльність судів не сприяє усвідомленню реального значення прецеденту в континентальному праві й узагальненню відповідної правотворчої та правозастосовної практики судів [6, с. 105-106].

На останок, для того, аби зрозуміти, яке місце займає судовий прецедент в праві континентальних країн, порівняємо відмінності правової природи судового прецеденту в системі романо-германського права та англосаксонської правової системи.

Зокрема, Р. Крос у своїй праці пояснює відмінність підходу до судового прецеденту системи романо-германського права та англосаксонської правової системи трьома основними причинами:

- 1) колись англійські судді набагато гостріше, ніж більшість суддів на континенті, відчули необхідність визначеності в праві;
- 2) ієрархія англійських судів відрізняється значною централізацією;
- 3) становище суддів в цих двох правових системах різне [7, с. 33].

Перша причина полягає в тому, що суддя континентальної країни, прагнучи досягти об'єктивно необхідної визначеності права, традиційно спирався спочатку на норми римського права і кодифіковані звичаї. Прецедент при цьому не грав істотної ролі. Ситуація в Англії була протилежна: суддя для досягнення таких же цілей використовував створену в надрах загального права доктрину прецеденту з яскраво вираженим прагненням до строгості та визначеності.

Друга причина пояснюється тим, що судова система Англії вважається більш централізованою в порівнянні з судовою системою континентальної країни. Тому це не лише стало передумовою для прийняття однакових судових рішень в аналогічних справах цієї країни, а й створення оптимальних умов для зародження і зміцнення в її правовій системі прецеденту. Протилежна картина спостерігається в романо-германській правовій системі.

Третю причину Р. Крос пояснює тим, що в англійських вищих судах набагато менше суддів, а суддівський штат континентальної країни поповнюється, на відміну від англійського, не за рахунок адвокатської спільноти, а за рахунок чиновників цивільної служби. Також англійський автор міркує, що в англосаксонській правовій системі прецедент вважається головним джерелом права, до якого судді відносяться з великою повагою з тієї причини, що серед суддів континентальних країн багато молодих людей без достатнього досвіду роботи у порівнянні з ситуацією в Англії.

Важливою обставиною є також те, що англійські судді вважаються творцями англійського права. «Загальне право – це пам'ятник судової діяльності судді загального права. Не будучи ні законодавцем, ні вченим, він створив спільне право. Він і досі може пишатися своїм досягненням» [7, с. 34-35].

Такі роздуми створюють уявлення про англійське право як право принципове та суворе. Та англійська доктрина прецеденту не завжди була такою суворою, як зараз. Р. Крос зазначає, що з виданням Щорічників у XVIII столітті з'являються ознаки того, що ця система робиться більш жорсткою, строгі ж правила застосування прецедентів – це творіння XIX і XX століть. Вони були приведені в дію після того, як публікація судових звітів досягла сучасного високого рівня, ієрархія судів прийняла таку форму, що мало відрізняється від сьогоденної, а судові функції Палати лордів передані в руки висококваліфікованих юристів [7, с. 42].

Та попри такого високого положення судового прецеденту в Англії, він підпорядкований законодавству в тому відношенні, що закон завжди може його анулювати. Тобто, англійський суддя не має такої влади, яка б дозволяла виходити за рамки діяльності законодавчого органу. Отже, надання переваги законодавству притаманне не лише країнам континентального права, а й країнам загального права.

У свою чергу, Р. Уолкер стверджує, що в даний час законодавство є головною рушійною силою правової реформи та завдяки своїй тенденції до кодифікації стає найважливішим джерелом англійського

права [8, с. 76].

В роботах зарубіжних авторів дуже цікавим є питання застосування кодифікації в країнах, де діє прецедент. Як приклад можна навести Францію, де судова практика не стає джерелом права до тих пір, поки вона безумовно не зафіксована повторенням прецедентів, які узгоджуються між собою в будь-якому окремому питанні. Подібний варіант можливий тільки за допомогою законодавства. На це Р. Крос дає відповідь: «Якщо отримати кодифікацію у вигляді викладу загальних понять, жорстке застосування доктрини прецеденту стане, ймовірно, вкрай небажаною, оскільки загальні положення можна буде змінювати тільки за допомогою поправок такого ж загального характеру. Суди повинні будуть їх тлумачити заново з урахуванням зміни обставини, як це відбувається з конституцією США» [7, с. 221]. Тобто, при кодифікації прецеденти можуть втратити свою обов'язкову силу.

Висновки. Отже, враховуючи вищезазначене, можна зробити наступні висновки. В країнах романо-германської правової сім'ї судові рішення не розглядаються як джерело права, а суди у своїй діяльності не пов'язані судовим прецедентом, як це має місце в англосаксонській правовій сім'ї.

Дійти єдиного висновку щодо дії судового прецеденту в країнах романо-германської правової сім'ї вважається проблематичним, оскільки не існує однозначного уявлення про місце і роль прецеденту в правових системах окремих країн. Адже в одних країнах він має законодавче закріплення, в той час як в інших – прецеденту приділяється менше уваги, а в деяких країнах він не тільки не визнається, але і в формально-юридичному плані обмежується.

Тому, аналізуючи думки різних авторів, можна зробити висновок, що судовий прецедент необхідно розглядати як джерело права країн романо-германської правової сім'ї не в формальному плані, а в практичному. Формальне невизнання прецеденту зовсім не означає його фактичного невикористання. У більшості країн романо-германського права прецедент як джерело не визнається офіційно, але на практиці використовується. Спостерігається тенденція зближення загального і континентального права. Як висновок, судовий прецедент, який зіграв історичну роль у формуванні та розвитку англосаксонської правової системи, поступово змінює своє положення в системі джерел і набуває статусу повноцінного джерела права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: http://leksika.com.ua/19470204/legal/pretsedent_ppravoviy
2. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
3. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В. А. Туманова. М.: Междунар. отношения, 1996. 400 с. URL: <http://lib.ru/PRAWO/rene.txt>
4. Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судейское право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2017. 448 с.
5. Порівняльне правознавство : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2012. 272 с.
6. Марченко М. Н. Правовые системы современного мира. Учебное пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. 400 с.
7. Кросс Р. Прецедент в английском праве / Р. Кросс; под общ. ред.: Ф. Решетников (предисл.); пер., предисл.: Т. Апарова. М.: Юрид. лит., 1985. 238 с.
8. Уолкер Р. Английская судебная система. М.: Юридическая литература, 1980. 631 с.

REFERENCES:

1. Shemshenko, Yu.(Ed.). (1998). Yurydychna entsyklopediya (Vol. 6). Kyiv: Ukrainian Encyclopedia. Retrieved from http://leksika.com.ua/19470204/legal/pretsedent_ppravoviy [in Ukrainian].
2. Zaychuk, O., & Onishchenko, N. (Ed.). (2006). Teoriya derzhavy i prava. Akademichnyy kurs: Pidruchnyk. Kyiv: Jurincom Inter [in Ukrainian].
3. David, R., & Geoffre-Spinoza, K. (1996). Osnovnyye pravovyye sistemy sovremennosti. (Tumanov V. Trans.). Moscow: Int. relations. [in Russian]. Retrieved from <http://lib.ru/PRAWO/rene.txt> [in Russian].
4. Marchenko, M. (2017). Sudebnoye pravotvorchestvo i sudeyskoye pravo: uchebnoye posobiye (2nd ed.). Moscow: Prospect [in Russian].
5. Petrishin, O. (Ed.). (2012). Porivnyal'ne pravoznavstvo : pidruchnyk. Kharkiv: Law [in Ukrainian].
6. Marchenko, M. (2001). Pravovyye sistemy sovremennogo mira. Uchebnoye posobiye. Moscow: ICD «Zertsalo-M» [in Russian].
7. Reshetnikov, F. (Ed.). (1985). Pretsedent v angliyskom prave. Moscow: Legal literature [in Russian].
8. Walker, R. (1980). Angliyskaya sudebnaya sistema. Moscow: Legal literature [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 04.11.2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

<i>Рябовол Л. Т.</i> ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ	4
<i>Зеленко І. П.</i> ОЦІННІ ПОНЯТТЯ У ПРАВІ: ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ	9
<i>Супрун В.М.</i> КОРУПЦІЙНА ТЕОРІЯ ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВИ	13
<i>Чернік С.Д.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦЕНзуРИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 60-х рр. ХІХ ст.	18

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС

<i>Дімітров М.М.</i> ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ПРАКТИКИ ВИКОРИСТАННЯ КОМЕРЦІЙНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	24
<i>Панченко С.В.</i> ЗВИЧАЙ ЯК ДЖЕРЕЛО ЦИВІЛЬНОГО ДОГОВІРНОГО ПРАВА	29

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Поляруш С.І.</i> ПОДОЛАННЯ ДИТЯЧОЇ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ	36
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

<i>Безпалова О.І., Іванов С.В.</i> МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	43
<i>Гаран (Стукаленко) О.В.</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД	49
<i>Легеца Є.О.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА ТА ПРИБАЛТІЙСЬКИХ ДЕРЖАВ (ЕСТОНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ, ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ) ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ШЛЯХИ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНЕ ЗАКОНОДАВСТВО	54
<i>Манжула А.А.</i> ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ	60
<i>Соболь Є.Ю.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДОВИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ	66
<i>Гречанюк Р.В.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	69
<i>Кондратенко В.М.</i> СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	73
<i>Макаренко В.С.</i> ПОНЯТТЯ ТА СОЦІАЛЬНА НЕБЕЗПЕКА ГРАЛЬНОГО ТА НЕЗАКОННОГО ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ	77
<i>Окопник О.М., Назарук С.Л.</i> ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ	84
<i>Терещук Г.А.</i> ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	91
<i>Юрах В.М.</i> ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	94
<i>Корнійченко А.О.</i> ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ БУЛІНГУ В УКРАЇНІ	99
<i>Мазурик Н.І.</i> ДОСТУПНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ	105

<i>Неборський Є.А.</i> ДОСВІД США ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ	109
<i>Ніронка Ю.М.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	113
<i>Скляренко І.В.</i> ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИКА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ	117
<i>Слюсар І.В.</i> ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	123
<i>Турковський О.Я.</i> МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ	127
<i>Циганенко А.А.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	132
<i>Чорна М.В.</i> СТАНДАРТИЗАЦІЯ І НОРМУВАННЯ ЯК НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ	137
<i>Яценко І.І.</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ГАЛУЗІ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	142

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Драгоненко А.О.</i> ПРОБЛЕМА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕВТАНАЗІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ	148
<i>Мошняга Л.В., Леонідова О.О.</i> ОЗНАКИ ПОСЯГАННЯ НА ЖИТТЯ ОСІБ, ЯКІ УСОБЛЮЮТЬ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД ТА ДЕРЖАВНУ ВЛАДУ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ СТ.112 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ	154

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

<i>Бруннер Хільмар.</i> НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКІ ВІДНОСИНИ ПІСЛЯ ДВОХ СВІТОВИХ ВОЄН	159
<i>Шашкова-Журавель І.О.</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ НОРМ ПРО ПРАЦЮ НЕПОВНОЛІТНІХ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	164

СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

<i>Мілова Т.М., Бочаров-Туз В.В.</i> ПРАВА УВ'ЯЗНЕНИХ ОСІБ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ТА МЕДИЧНУ ДОПОМОГУ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДНОСТІ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ	171
<i>Сікорський О.П., Терещенко М.О.</i> ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ	177
<i>Сікорський О.П., Зільник А.Ю.</i> СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ У КРАЇНАХ РОМАНО-ГЕРМАНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СІМ'Ї	183

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; PHILOSOPHY OF LAW

<i>Ryabovol L.</i> THE BASICS OF THE LEGAL STATUS OF EDUCATIONAL OMBUDSMAN IN UKRAINE	4
<i>Zelenko I.</i> VALUABLE CONCEPTS IN LAW: FUNCTIONAL PURPOSE	9
<i>Suprun V.</i> THE CORRUPTION THEORY OF ORIGIN OF THE STATE	13
<i>Chernik S.</i> LEGAL REGULATION OF THE CENSORSHIP IN UKRAINIAN PROVINCES OF RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF THE 60 th 19TH CENTURY	18

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS

<i>Dimitrov M.</i> HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE OF ESTABLISHING THE PRACTICE OF USE OF COMMERCIAL SIGNATURES	24
<i>Panchenko S.</i> CUSTOM AS SOURCE OF CIVIL CONTRACTUAL LAW	29

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

<i>Poliarush S.</i> SUPPORTING CHILDREN'S HUMILITY AND HOPICITY IN UKRAINE	36
--	----

ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW

<i>Bezpalova O., Ivanov S.</i> MATERIAL AND TECHNICAL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF STATE CUSTOMS POLICY IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT	43
<i>Haran (Stukalenko) O.</i> THE CURRENT ISSUES OF ENHANCED ENERGY SAVING IN THE BUILDING AREA: INTERNATIONAL EXPERIENCE	49
<i>Leheza Ye.</i> EXTERNAL EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND PRIVILEGED STATES (THE ESTONIAN REPUBLIC OF LITHUANIA) ON THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES AND THE WAYS OF THEIR IMPLEMENTATION IN THE DOMESTIC LEGISLATION	54
<i>Manjula A.</i> LEGAL ASPECTS OF THE VISUALITY OF THE NUMEROUS-DOSILIDNIKH INSTALLATIONS	60
<i>Sobol Ye.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF OFFICIALS AS SUBJECTS OF THE AGRICULTURAL COMPLEX OF UKRAINE	66
<i>Grechanyuk R.</i> TO THE QUESTION ON THE DEFINITION AND DESIGNATION OF LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE ANTI-CORRUPTION BODIES OF UKRAINE	69
<i>Kondratenko V.</i> ESSENCE AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF THE LANDED RELATIONS IN UKRAINE	73
<i>Makarenko V.</i> CONCEPTS AND SOCIAL HAZARD OF GAMING AND ILLEGAL GAMING BUSINESS	77
<i>Okopnyk O., Nazaruk S.</i> CONCEPTS AND CONTENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITIES	84
<i>Tereschuk H.</i> FOREIGN PRACTICE PROVIDING ACCESS TO INFORMATION AS AN ELEMENT OF THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES	91
<i>Yurakh V.</i> QUESTION OF EFFICIENCY OF FUNCTIONING OF ORGANS OF EXECUTIVE POWER	94
<i>Korniichenko A.</i> CONCEPTS AND ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PREVENTION OF BULLYING IN UKRAINE	99
<i>Mazuryk N.</i> THE ACCESSIBILITY OF JURISDICTIONAL PROTECTION IN PUBLIC RELATIONS	105
<i>Nebors'kiy E.</i> US EXPERIENCE ON THE OPERATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATED ENTITIES	109

<i>Nironka Y.</i> ADMINISTRATIVE LEGAL PROVIDING REALIZATION OF PUBLIC EXAMINATION TO ACTIVITY OF EXECUTIVE BODIES: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT	113
<i>Skliarenko I.</i> THE CONCEPT AND THE FEATURES OF A LOCAL SELF-GOVERNMENT BODY AS A PARTICIPANT OF PUBLIC LEGAL DISPUTES IN COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT	117
<i>Slyusar I.</i> HISTORY OF DEVELOPMENT AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT UKRAINE'S JUDICIAL AUTHORITY	123
<i>Turkovskiy O.</i> THE METHODS OF ACTIVITIES OF THE TERRITORIAL DIVISIONS OF THE ANTIMONOPOL COMMITTEE OF UKRAINE	127
<i>Tsiganenko A.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF ENSURING HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE	132
<i>Chorna M.</i> STANDARDIZATION AND NORMALIZATION AS A DIRECTION OF ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF LAND PROTECTION	137
<i>Yatsenko I.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF INTERNATIONAL COOPERATION IN THE COURT OF EXAMINATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT	142

CRIMINAL LAW AND PROCESS, CRIMINAL AND CRIMINAL EXECUTIVE LAW

<i>Dragonenko A.</i> THE PROBLEM OF CRIMINAL AND LEGAL REGULATION OF EUTANASIA IN THE EUROPEAN COUNTRIES	148
<i>Moshnya L., Leonidova E.</i> THE SIGNS OF TAKING ON THE LIFE OF PERSONS WHO CONFIRM THE CONSTITUTIONAL GOVERNMENT AND THE STATE AUTHORITIES OF UKRAINE: ANALYSIS OF THE PROVISIONS OF ARTICLE 121 OF THE CRIMINAL CODE	154

INTERNATIONAL LAW AND COMPARATIVE LAW

<i>Hilmar Jörg Tristan Brunner.</i> DIE DEUTSCH-UKRAINISCHEN BEZIEHUNGEN NACH DEN BEIDEN WELTKRIEGEN	159
<i>Shashkova-Zhuravel I.</i> SOME QUESTIONS OF UKRAINE'S IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL LEGAL NORMS CONCERNING THE LABOUR OF JUVENILES: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT	164

YOUNG SCIENTIST'S REMARKS

<i>Milova T., Bocharov-Tuz V.</i> HEALTH AND MEDICAL ASSISTANCE RELATED RELATED PERSONS: CERTAIN ASPECTS OF COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS	171
<i>Sikorskyi A. P., Tereschenko M. O.</i> HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT AND ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF EXECUTIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE	177
<i>Sikorskyi A. P., Zilnyk A. Yu.</i> JUDICIAL PRECEDENT IN THE ROMANO-GERMANIC LEGAL FAMILY	183

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Серія:
Право**

**Випуск 7
2019**

**Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.
Науковий редактор – Рябовол Л.Т.
Відповідальний редактор – Трошкіна К.Є.
Літературний редактор – Громко Т.В.**

Підписано до друку 25.10.2019 р.
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 20,01. Наклад 100 прим.

Віддруковано: ФОП Озеров Г.В.
м. Харків, вул. Університетська, 3 – 9
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ
№ 818604 ВІД 02.03.2000